



22 GENNAIO 2020

L'illegittimità delle norme intrusive dei
decreti-legge tra conflitto di
attribuzione promosso da singoli
parlamentari e giudizio di legittimità
costituzionale

(Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale^{*}

(Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

Abstract [It]: Nel saggio si esaminano le due ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019, con le quali la Corte ha dichiarato inammissibili conflitti di attribuzione sollevati da parlamentari *uti singuli* in continuità argomentativa con l'ordinanza n. 17 del 2019, e la sentenza n. 247 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato incostituzionale una norma intrusa di un decreto-legge, inserita in sede di conversione senza alcuna connessione con lo scopo originario del provvedimento, confermando la propria giurisprudenza imperniata sulle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014. Poiché anche i conflitti di cui alle due ordinanze si sono generati assumendo la lesione di attribuzioni individuali per effetto dell'approvazione di norme intruse in sede di conversione di un decreto-legge, nel saggio si indaga in ordine al perimetro di ciascun rimedio, il ricorso per conflitto e la questione di legittimità, concludendo nel senso che il ricorso per conflitto di singoli parlamentari che assumano lese proprie attribuzioni per effetto di norme intruse in decreti-legge in sede di conversione dovrebbe essere considerato eccezionale e residuale.

Abstract [En]: In the essay we study the two ordinances no. 274 and n. 275 of 2019, with which the Court has declared inadmissible conflicts of attribution raised by single parliamentarians in continuity with ordinance n. 17 of 2019; we study also sentence no. 247 of 2019, with which the Court declared unconstitutional an intruding provision of a decree-law, inserted during the conversion in law without any connection with the original purpose of the decree-law, confirming its jurisprudence based on sentences n. 22 of 2012 and n. 32 of 2014. Since also the conflicts considered in the two ordinances were generated by assuming the damage to individual attributions due to the approval of an intruded provision when converting in law a decree-law, the essay investigates the perimeter of each remedy, the conflict and the question of constitutionality, concluding in the sense that the conflict of individual parliamentarians who take injured powers due to provisions intruded into decrees-law during the conversion in law should be considered exceptional and residual.

Sommario. 1. Introduzione. 2. L'ordinanza n. 274 del 2019. 3. L'ordinanza n. 275 del 2019. 4. La sentenza n. 247 del 2019. 5. Il doppio canale di contestazione delle norme intruse dei decreti-legge. 6. La residualità del rimedio del conflitto individuale di attribuzione avverso le norme intruse.

1. Introduzione

Con le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili due conflitti di attribuzione sollevati, rispettivamente, da due senatori e tre deputati in relazione alla asserita preclusione del proprio "diritto di emendamento" come espressione di attribuzione costituzionale del singolo parlamentare. Nei ricorsi si contestava in particolare un emendamento introdotto al Senato

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

durante l'iter di conversione del decreto-legge n. 135 del 2018 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2019), e non modificato dalla Camera, dove il disegno di conversione è stato approvato, previo voto di fiducia sul relativo articolo unico, nel testo trasmesso dal Senato.

La Corte ha dichiarato inammissibili i due conflitti per non aver i ricorrenti dimostrato in concreto la preclusione di proprie originali attribuzioni costituzionali *uti singuli*, ma non ha escluso “in astratto” l'ammissibilità di conflitti di attribuzione di singoli parlamentari nel caso di presentazione ed approvazione in sede di conversione di emendamenti eterogenei rispetto al testo del decreto-legge, al punto da costituirne norme intrusive.

Con la sentenza n. 247 del 2019, resa in un giudizio di legittimità costituzionale, la Corte ha consolidato la propria giurisprudenza in tema di illegittimità di norme intrusive introdotte in decreti-legge in sede di conversione.

Ne deriva che la questione delle norme intrusive in decreti-legge è stata vagliata dalla Corte nello spazio di poco tempo sia come possibile causa di conflitto individuale di attribuzione sia come vizio di legittimità della legge di conversione.

2. L'ordinanza n. 274 del 2019.

Con il ricorso di cui all'ordinanza n. 274 due senatori hanno sollevato conflitto di attribuzioni avverso il Senato della Repubblica, nonché nei confronti della Camera dei deputati e del Governo, lamentando l'abuso del procedimento legislativo di conversione conseguente all'inserimento, in sede di conversione del decreto-legge n. 135 del 2018, di un emendamento definito dalle commissioni di merito e riformulato su indicazione del Governo, poi diventato l'art. 11-ter del predetto decreto. I ricorrenti hanno evidenziato in particolare che tale emendamento sarebbe una “norma intrusa”, come tale causa di “grave abuso del procedimento legislativo”, in violazione degli artt. 67, 68 (primo comma), 70, 71 (primo comma) e 77 Cost. e delle proprie attribuzioni costituzionali discendenti da tali disposizioni.

In particolare la violazione dell'art. 67 consisterebbe nella preclusione ai senatori ricorrenti della facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni, impedendo loro l'esercizio del mandato parlamentare. La violazione dell'art. 68, primo comma, conseguirebbe alla soppressione della loro facoltà di esprimere opinioni e voti. La violazione dell'art. 71 primo comma conseguirebbe a all'impossibilità di esercitare il loro potere di iniziativa legislativa nella forma della proposta di emendamenti. L'art. 72 sarebbe stato violato in quanto non sarebbe stato loro consentito di esercitare in maniera effettiva le facoltà di esame, valutazione ed emendamento in commissione ed in assemblea. Gli artt. 77 e 70 sarebbero stati violati perché sarebbe stata negata loro l'essenza stessa della funzione legislativa delle Camere, imponendo al Parlamento di ratificare scelte maturate altrove (nella specie, secondo i ricorrenti, presso il Governo dove

si sarebbe messa a punto la riformulazione dell'emendamento delle commissioni votato e contestato in sede di conflitto).

Per quanto concerne in particolare la norma intrusa di cui all'art. 11-ter del decreto-legge n. 135 del 2018, introdotto in sede di conversione, i senatori ricorrenti forniscono una dettagliata disamina dell'iter presso il Senato, sia in commissione sia in assemblea. Con riferimento al passaggio presso la Camera dei deputati i ricorrenti ricordano in particolare il parere del Comitato per la legislazione del 31 gennaio 2019, dove si era raccomandato al legislatore di attenersi alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, al fine di assicurare il rispetto del contenuto proprio del decreto-legge in occasione dell'esame di modifiche durante il relativo procedimento di conversione. Nell'occasione il Comitato, vagliando il testo proveniente dal Senato e sottoposto all'esame della Camera, ne aveva rilevato la complessiva disomogeneità per effetto delle numerosissime modifiche apportate dal Senato (si era passati da 12 a 28 articoli e da 39 a 152 commi complessivi), eccependo “perplexità, sotto il profilo della riconducibilità alle finalità del provvedimento e al contenuto del testo originario, (di) alcun norme inserite nel corso dell'iter”¹, tra le quali l'emendamento denunciato con il conflitto di attribuzione.

Ai fini dei requisiti soggettivi ed oggettivi di legittimazione i senatori ricorrenti hanno motivato in ordine al tono costituzionale del conflitto ed alla chiamata in causa di prerogative costituzionali individuali, ritenendo la relativa lesione capace di precludere il confronto della discussione tra forze politiche, generando un evidente abuso del procedimento legislativo. Hanno inoltre motivato circa il fatto che l'art. 11-ter in questione sarebbe una norma intrusa, che, inserita nel decreto, determinerebbe l'effetto di “spezzare” il messo di interrelazione tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto della sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost., nei termini indicati dalla Corte nella propria giurisprudenza, tra l'altro pochi giorni prima confermata nella sentenza n. 247 del 2019 (vedi dopo §4); per tale effetto secondo i ricorrenti sarebbero state compromesse le ordinarie dinamiche del confronto politico in Parlamento e sarebbero state menomate le ricordate prerogative del singolo parlamentare, in quanto sarebbe stato necessario esaminare sull'argomento un autonomo progetto di legge, visto che i tempi di esame dello stesso tema nell'ambito del procedimento di conversione del decreto in questione sarebbero stati circoscritti nella cornice di un complessivo iter molto compresso presso le commissioni competenti e l'assemblea (del Senato).

¹ Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, parere espresso nella seduta del 31 gennaio 2019, in *resoc. somm.*, pp. 3-7; meritevole di considerazione è la raccomandazione conclusiva del parere del Comitato (*ibidem*, p. 6) dove si legge “abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei”.

Con riferimento al primo ordine di argomenti la Corte ha confermato che la Costituzione individua una sfera di prerogative spettanti al singolo parlamentare *diverse e distinte* da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, alle quali propriamente è legittimo riconoscere la natura di attribuzioni costituzionali, come argomentato in ultimo nell'ordinanza n. 17 del 2019², ricordando “che la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (...) essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto”. Ne deriva che la Corte deve svolgere un sindacato “rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni *manifeste*” di loro *attribuzioni* costituzionali: in particolare per la Corte è necessario “che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione”. Al riguardo nel caso *de quo* la Corte non ha rilevato in sede deliberativa ed in base agli argomenti prospettati elementi tali da evidenziare *per acta* la “palese” violazione di prerogative dei senatori ricorrenti, senza peraltro accertarne la natura di attribuzioni in senso proprio.

Con riferimento al secondo ordine di argomenti la Corte, in relazione alla propria giurisprudenza in ultimo integrata dalla citata sentenza n. 247 del 2019, ha ammesso “in astratto” che l’inserimento di norme intrusive in un decreto-legge nel corso del relativo procedimento legislativo di conversione possa costituire “un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari”, perché in sede di conversione “non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali

² A commento dell’ord. n. 17 del 2019 si vedano, *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in ConsultaOnline, Studi n. 1 del 2019, 71 ss.; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it* n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terza promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; G. BUONOMO e M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2019; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l’intervento della Corte?*, in *forumcostituzionale.it*, 18 marzo 2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; R. MANFRELOTTO, *“Quindici uomini sulla cassa del morto”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *forumcostituzionale.it*, 5 aprile 2019; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*, in *forumcostituzionale.it*, 11 aprile 2019; interventi di R. IBRIDO e E. LONGO, N. LUPO, A. CARDONE, E. CATERINA, M. GIANNELLI, M.C. GRISOLIA, C. MASCIOTTA, G. MOBILIO, O. ROSELLI, G. SALVADORI e G. TARLI BARBIERI al Seminario su “L’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale” (Firenze, 25 febbraio 2019), in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 1/2019; 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.*, n. 2/2019; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. 99-114; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC* n. 5/2019; I. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC* n. 5/2019; 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* 2/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC* n. 2/2019.

avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.". Alla base di queste indicazioni vi è la preoccupazione della Corte di evitare che l'iter procedurale di conversione, peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario, "possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare". Ma nel caso concreto la Corte ha osservato che l'eterogeneità dell'emendamento intruso è solo asserita "sulla base di un mero raffronto tra materia regolata dall'emendamento stesso e titolo del decreto-legge" e che dal ricorso stesso "appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare" sia sui contenuti sia sull'ammissibilità dell'emendamento.

3. L'ordinanza n. 275 del 2019.

Con il ricorso di cui all'ordinanza n. 275 tre deputati hanno sollevato analogo conflitto con identico oggetto nei confronti della Camera dei deputati, nonché nei confronti del Senato e del Governo.

I profili di censura sollevati con il ricorso dei deputati, comuni a quelli esposti dai senatori ricorrenti ed illustrati nel precedente §3, sono integrati dal riferimento alla posizione alla Camera da parte del Governo della questione di fiducia sul provvedimento, nel testo approvato dal Senato, cosa che avrebbe determinato i seguenti profili ulteriori di lesione di attribuzioni individuali: la fiducia avrebbe precluso in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei componenti della Camera dei deputati; avrebbe sostanzialmente fatto venir meno il bicameralismo paritario come tratto procedurale tipico della funzione legislativa (i ricorrenti ne intravedono la degenerazione in "monocameralismo rafforzato") e dei connessi momenti deliberativi, ai quali ciascun parlamentare partecipa con il diritto di emendamento, ledendo per l'effetto la libertà del singolo parlamentare, in quanto il testo risulterebbe prioritario, indivisibile e inemendabile; i parlamentari di opposizione del ramo che converte con l'approvazione della questione di fiducia sarebbero costretti al silenzio per effetto di una coercizione, diventando del tutto irrilevanti e minandosi così la stessa rappresentatività del parlamentare.

Anche in tale caso la Corte, pur riconoscendo in astratto l'ambito di un possibile conflitto, in concreto ha ritenuto che la legittimazione attiva del singolo parlamentare non è stata suffragata dalla allegazione di vizi che determinino "violazioni manifeste" di proprie specifiche prerogative costituzionali (come prescrive nell'ordinanza n. 17 del 2019), sotto forma di violazioni che siano evidenti "già in sede di sommaria delibazione" (anche in tal caso la Corte non accerta se si tratti o meno di attribuzioni in senso proprio). Sul punto la Corte rileva che pure alla Camera dei deputati, in commissione e in assemblea, il disegno legge di conversione è stato comunque discusso anche in ordine all'emendamento contestato,

nel rispetto delle relative norme procedurali e che in assemblea è stata respinta una questione pregiudiziale motivata proprio con riferimento alla presunta estraneità degli emendamenti introdotti dal Senato.

Anche in tale ordinanza la Corte ha comunque ribadito che resta “impregiudicata l’eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni delle attribuzioni del singolo parlamentare”.

4. La sentenza n. 247 del 2019.

Dato l’oggetto dei conflitti, una norma di un atto legislativo in vigore, in questa sede si ritiene di soffermarsi brevemente anche sulla sentenza n. 247 del 2019, con specifico riferimento alle argomentazioni della Corte relative al tema in questione³, il sindacato di norme intrusive inserite in decreti-legge in sede di conversione, rispetto al quale la Corte si raccorda alla precedente propria giurisprudenza in materia, essenzialmente articolata sui principi di cui alle sentenze n. 22 del 2012⁴ e n. 32 del 2014⁵. In sintesi i punti qualificanti di tale giurisprudenza, ribaditi nella sentenza in commento, possono così sintetizzarsi.

a) L’inserimento di norme eterogenee rispetto all’oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. non già per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza “giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari”⁶, bensì a causa “dell’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”⁷.

³ Corte cost., n. 247 del 2019, spec. punto 5.2 in diritto.

⁴ I commenti sono numerosi. Si rammentano R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012; A. GHIRIBELLI, *I limiti al potere emendativo nel procedimento di conversione in legge alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012*, in *Rass. parlam.*, 2012, 649 ss.; V. MARCENO, *L’eterogeneità delle disposizioni come “male” da elusione delle fonti sulla produzione del decreto-legge*, in *forumcostituzionale.it*; C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 3/2012.

⁵ Anche in tal caso i commenti sono numerosi. Si rammentano *ex plurimis* quelli pubblicati nel Focus “Fonti” n. 1/2014 di *Federalismi.it*: F. MODUGNO, *Decretazione d’urgenza e giurisprudenza costituzionale. una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della ‘omogeneità normativa’*; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*; A. FRANCO, *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*; G. FILIPPETTA, *La sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, ovvero dell’irresistibile necessità e dell’inevitabile difficoltà di riscrivere l’art. 77 Cost.*; D. CHINNI, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte Costituzionale*; G. SERGES, *Per un superamento delle ‘decisioni rinneganti’ in materia di decretazione d’urgenza. Spunti di riflessione a partire dalla più recente giurisprudenza costituzionale*.

⁶ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, punto 8 in diritto.

⁷ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punto 4.2 in diritto.

- b) La legge di conversione è fonte *funzionalizzata* alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, quindi ha “competenza tipica”⁸, è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario e quindi “non può aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l’art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati”: le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, “alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso”⁹.
- c) Il carattere peculiare della legge di conversione consegue anche al fatto che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia pure indirettamente, circoscrive i confini del potere di emendamento parlamentare, profilo che induce la Corte a ribadire che gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono al Governo di ricorrere al decreto-legge “realmente” nei “soli” casi straordinari di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost.¹⁰.
- d) La legge di conversione in quanto *funzionalizzata e specializzata*, “non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei”¹¹ ma “ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico”¹².
- e) La violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estrane” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione¹³, per cui solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge¹⁴ o la evidente o manifesta mancanza di ogni “nesso di interrelazione” tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge¹⁵ possono “inficiare di per sé” la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione¹⁶.
- f) A tal fine la Corte ha ritenuto di avvalersi anche degli atti che documentano l’iter parlamentare, con particolare evidenza per il parere del Comitato per la legislazione della Camera, che a sua volta

⁸ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto.

⁹ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 154 del 2015, punto 5.5 in diritto; sent. n. 128 del 2008, punto 8.1 in diritto; sent. n. 171 del 2007, punto 5 in diritto.

¹¹ Corte cost., ord. n. 34 del 2013.

¹² Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punto 3.3 in diritto.

¹³ Corte cost., sent. n. 251 del 2014, punto 5 in diritto.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punti 3.2, 3.3 e 4.2 in diritto.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 154 del 2015, punti 4.1, 4.2, 4.5 e 5.3 in diritto.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 181 del 2019, punto 7 in diritto; sent. n. 226 del 2019, punto 4.1 in diritto.

ripetutamente ha invocato il rispetto della rammentata giurisprudenza costituzionale nei propri pareri su decreti sottoposti alla Camera per la conversione in legge¹⁷.

5. Il doppio canale di contestazione delle norme intrusive dei decreti-legge.

Viene dunque in evidenza la questione del doppio titolo di contestabilità delle norme intrusive inserite in decreti-legge nel corso del relativo iter di conversione.

La giurisprudenza della Corte in ordine alle condizioni ed ai limiti per dichiararne l'incostituzionalità nella cornice del procedimento legislativo di conversione è molto chiara, come in ultimo ricordato nella sentenza n. 247 del 2019.

Meno nitide, almeno al momento, sono le condizioni alle quali la Corte può pronunciarsi in sede di conflitto individuale di attribuzione, ancorché su tale ultimo rimedio la Corte ha decisamente chiarito la propria giurisprudenza a partire dall'ord. 17 del 2019.

Al riguardo deve notarsi che prima di tutto una norma intrusa consegue all'*approvazione* di un emendamento in sede di procedimento legislativo da parte di ciascuna Camera, indipendentemente dal fatto che tale norma nasca nel progetto originario o da un emendamento approvato presso una Camera; secondo la Corte il profilo dell'eventuale illegittimità (ove ne ricorrano le condizioni) rileva non solo sul piano contenutistico ma anche quale vizio di procedura¹⁸, *error in procedendo*, e condiziona la legge nel suo complesso quale atto normativo nell'ambito del sistema delle fonti, in relazione al quale la Corte è garante al fine di preservare l'ordine e l'armonia dell'ordinamento giuridico. Ove ne ricorrano le condizioni sulla base della illustrata giurisprudenza in tema di giudizio di legittimità, la Corte è ferma nella determinazione di espungere le norme intrusive, anche se adottate all'esito di un confronto politico per gli altri aspetti corretto.

La teoria del vizio di procedura è stata ampiamente svolta dalla Corte specie a partire dalle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, dove ha evidenziato come la *ratio* unitaria del provvedimento d'urgenza ne limiti la modificabilità in sede di conversione: in tale *ratio* si rivelano i presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.¹⁹, che limitano l'emendabilità in quanto costituiscono un presidio della predetta *ratio*. Tali presupposti sono svolti nel procedimento di conversione attraverso l'applicazione delle pertinenti

¹⁷ In tal senso nei periodici Rapporti del Comitato per la legislazione sulla propria attività, tra i parametri evocati per l'espressione dei propri pareri con riferimento ai decreti-legge sottoposti alla Camera per la conversione in legge, è espressamente evocata la giurisprudenza costituzionale sui limiti alla decretazione d'urgenza, di cui alle sentt. n. 22 del 2012 e n. 34 del 2014 (ad es., si veda in ultimo il Rapporto 5 luglio 2018 - 5 maggio 2019, spec. § 1.1, per le indicazioni metodologiche nella formulazione dei pareri - <https://www.camera.it/temiap/2019/11/06/OCD177-4187.pdf>).

¹⁸ Corte cost., sent. n. 32 del 2014, punti 4.1, 4.4 e 5 in diritto.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punti 3.4 in diritto; sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto; sent. n. 154 del 2015, punto 5.2 in diritto.

disposizioni dei regolamenti parlamentari e dalle connesse prassi interpretative ed applicative in materia di vaglio di ammissibilità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi riferiti ai decreti-legge²⁰.

Dunque la rilevanza delle norme intruse come causa di lesione degli ambiti di attribuzione di singoli parlamentari non può costituire un duplicato di questo tipo di giudizio, traslato nella dimensione del conflitto di attribuzioni; il che per altro verso significa che l'introduzione di una norma intrusa, ancorché con forzature procedurali, *di per sé* non costituisce violazione di attribuzioni di singoli parlamentari.

Non a caso la Corte ha ripetuto prima nell'ordinanza n. 17 e poi nelle ordinanze in commento che un conflitto individuale è ammissibile solo se già dal testo del ricorso introduttivo e ad una deliberazione sommaria risultino con evidenza "violazioni manifeste": la Corte, già ponderando in sede di vaglio di ammissibilità del conflitto i motivi di ricorso, deve poter apprezzare "una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione *costituzionalmente attribuita* al singolo parlamentare"²¹. Pertanto i profili ricordati di illegittimità di norme intruse per *error in procedendo* non vengono in considerazione in questa sede originale di conflitto *di per sé* ma solo in quanto palesemente e direttamente determinino il suddetto pregiudizio di attribuzioni di singoli parlamentari *diverse e distinte dalle prerogative che spettano loro in quanto componenti dell'assemblea*, che invece devono essere tutelate da ciascuna Camera²².

Da questo punto di vista in altra sede²³ si era avuto modo di argomentare nel senso che il diritto di emendamento non costituisce di per sé un'originale attribuzione costituzionale dei singoli parlamentari, quanto piuttosto un titolo per consentirne il ruolo di componente attivo delle commissioni e dell'assemblea nell'ambito del procedimento legislativo, funzione costituzionale delle Camere²⁴.

Inoltre va considerato che in occasione del conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo parlamentare e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 17 del 2019, i chiamati in causa nel conflitto, a parte il Governo, erano specifici organi del Senato (presidente della Commissione Bilancio del Senato, presidente del Senato, conferenza dei capigruppo del Senato e assemblea del Senato) e per il compimento di atti specificamente individuati, pur nell'ambito del procedimento legislativo di approvazione del disegno di legge di bilancio 2019-2021 presso il Senato, legge che i ricorrenti non hanno comunque chiesto di

²⁰ Corte cost., sent. n. 22 del 2012, punti 4.2 in diritto; sent. n. 32 del 2014, punto 4.1 in diritto.

²¹ Corte cost., ord. n. 274 del 2019.

²² Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.3 in diritto. Al riguardo la Corte (spec. punto 3.4 in diritto) configura il conflitto individuale di attribuzioni di singoli parlamentari in caso di "lesione o usurpazione" di "quote o frazioni di attribuzioni *costituzionalmente garantite*" (caso nel quali i parlamentari sono "organi-potere"), e ciò può essere causato anche da parte di altri organi parlamentari; ordinariamente invece il compito di tutelare le prerogative individuali dei parlamentari contemplate nei regolamenti parlamentari spetta alle sole Camere (spec. punto 3.5 in diritto), in svolgimento della relativa autonomia costituzionale, che limita la competenza della stessa Corte (spec. punto 3.5 in diritto).

²³ R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni*, cit. spec. §3.1 e §3.4, e ult. bibl. ivi cit.

²⁴ Si rammenta sul punto che la dottrina maggioritaria, pur a prezzo di semplificazioni argomentative, pare propensa a ricondurre il diritto di emendamento al potere di iniziativa legislativa *ex art. 71*, primo comma, Cost. Su questo specifico profilo ci si permette di rinviare per brevità a R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, spec. § 3.4 e nota 54 per i rif. bibl.

annullare, aspetto questo ben evidenziato dalla Corte²⁵. Dunque il conflitto non era stato sollevato dai ricorrenti direttamente avverso una legge e la lesione di attribuzioni dei singoli parlamentari ricorrenti era stata specificamente connessa ad atti “infra-legislativi”.

Questo aspetto conferma quanto indicato al fine di dirimere la questione dei confini propri tra il conflitto individuale di attribuzione e il giudizio di legittimità costituzionale avverso norme intrusive inserite in decreti-legge nel corso del procedimento legislativo di conversione.

La Corte, anche se configura in astratto ammissibile un conflitto sollevato da singoli parlamentari avverso norme intrusive di decreti-legge se dimostrano la lesione manifesta di proprie *attribuzioni* individuali, e considerata la laconicità delle ordinanze, in questo caso formulate con i tratti tipici del provvedimento succintamente motivato adottato in camera di consiglio e senza contraddittorio, non sembra in alcun modo discostarsi dalle considerazioni svolte nella ben più strutturata ordinanza n. 17 del 2019, che quindi rimangono immutate e non inducono ad intravedere alcuna apertura di orizzonte in ordine all'ammissibilità del conflitto individuale di attribuzioni in ambito legislativo rispetto alla consolidata giurisprudenza.

6. La residualità del rimedio del conflitto individuale di attribuzione avverso le norme intrusive.

Risulta chiaro dal contesto argomentativo delle ordinanze n. 17, 274 e 275 del 2019 che la Corte non pare affatto propensa a consentire a singoli parlamentari - ovvero a gruppi parlamentari ove ne riconosca in futuro la legittimazione soggettiva - un utilizzo *politico* del conflitto, specie come strumento di contestazione da parte delle opposizioni di una *legge* approvata a maggioranza da entrambe le Camere, soprattutto se presso di queste siano state rispettate le regole interne che governano il procedimento legislativo, e nella specie l'ammissione e la votazione degli atti dei parlamentari che qualificano e sostanziano tale procedimento sul piano non solo giuridico ma anche politico.

In particolare la Corte non ritiene ammissibili conflitti fondati su argomentazioni non giuridiche e che non rivelino *per acta* la lesione manifesta di prerogative di singoli parlamentari radicate direttamente nella Costituzione ma sottendano l'intenzione di rendere la Corte arbitro di conflitti tra maggioranza ed opposizioni. Sul punto vale la precisazione resa nell'ordinanza n. 17 del 2019, per la quale in linea di principio non sussiste conflitto quando i temi del contrasto ineriscano la dimensione di riparto di competenze funzionali all'interno di ciascuna Camera, governato in linea di principio solo dai regolamenti parlamentari²⁶. Al riguardo la Corte ha rammentato²⁷ che per pronunciarsi non basta la rilevazione del

²⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 1 in diritto.

²⁶ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.1 in diritto.

²⁷ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, *passim*, spec. punto 2 in diritto.

tono costituzionale del conflitto *ma deve anche sussistere la propria competenza a risolverlo*, ex art. 37, primo e quarto comma, della legge n. 83 del 1957.

Con questi chiarimenti si ritiene possibile ammettere il conflitto individuale in ordine ad una decisione di un organo parlamentare, ad esempio del presidente di una Camera, di non ammettere una proposta di legge di un singolo parlamentare (ambito di sicura attribuzione costituzionale individuale ex art. 71, primo comma, Cost.), ad esempio ove tale decisione sia immotivata ovvero motivata per ragioni che non afferiscano all'esigenza di autotutela dell'organo parlamentare.

Ma per gli emendamenti, di cui si è argomentata la non diretta né causale connessione con il diritto-potere di iniziativa legislativa²⁸, è difficile ritenere che costituiscano espressione di una “attribuzione” costituzionale individuale. Si tratta piuttosto di una facoltà riconosciuta ai parlamentari dai regolamenti delle Camere in quanto componenti dell'assemblea, mediante la quale possono partecipare al procedimento legislativo non solo discutendo o deliberando il testo ma anche proponendovi modifiche, come peraltro la Corte ha chiarito sempre nell'ordinanza n. 17 del 2019²⁹. Sotto questo profilo i regolamenti parlamentari assoggettano il diritto di emendamento a limitazioni di numero e di contenuto *senza per ciò stesso ledere alcuna attribuzione dei singoli parlamentari*, ma in ragione del fine primario di consentire la conclusione del procedimento legislativo e di garantire la definizione del contenuto del provvedimento *in itinere* in omaggio alle esigenze della qualità sostanziale e formale della legislazione. Analoghe limitazioni non sono invece competenti a disporre con riferimento al diritto di iniziativa legislativa.

In breve il diritto di emendamento, non connettendosi al potere di iniziativa legislativa né direttamente né causalmente, è sacrificabile rispetto all'esigenza di garantire il compimento del procedimento legislativo da parte delle Camere nell'espressione della funzione legislativa, che ne costituisce la primaria attribuzione nella cornice della relativa autonomia costituzionale, preservata dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

Ciò vale dunque anche ai fini del procedimento di conversione di decreti-legge.

Con queste cautele, e naturalmente in attesa di ulteriori chiarimenti della stessa Corte, pare possibile ritenere che il sindacato di norme intrusive introdotte in decreti-legge nel corso della relativa conversione per effetto dell'approvazione di emendamenti, possa scaturire da conflitti sollevati da singoli parlamentari *solo in via eccezionale e residuale*, quale rimedio necessario a sanare direttamente ed immediatamente una violazione manifesta ed oggettiva di specifiche attribuzioni ad essi conferite *direttamente* dalla Costituzione *uti singuli*, non anche di mere prerogative loro attribuite dai regolamenti parlamentari quali componenti

²⁸ R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità”*, cit. (spec. § 3.4). In particolare si è rammentata l'asimmetria tra iniziativa legislativa e diritto di emendamento, che non è riconosciuto ad alcuni titolari dell'iniziativa (popolo, consigli regionali e CNEL).

²⁹ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.3 in diritto.

delle assemblee, nella specie quali partecipanti alle varie fasi del procedimento legislativo presso la Camera di appartenenza.

In sostanza, come confermato anche nel caso in esame, le condizioni di ammissibilità di un conflitto di attribuzioni promosso da singoli parlamentari sono quanto mai stringenti. A parte l'esigenza che la lesione risulti palese già *per acta*, il conflitto non può essere ammissibile in ragione della mera introduzione di una norma intrusa in un decreto-legge nel corso della relativa conversione, pur in presenza di una compressione dei tempi del dibattito e di soluzioni di economia procedurale contemplate dai regolamenti parlamentari, che non alterino le condizioni procedurali definite in Costituzione per lo svolgimento del procedimento legislativo (ed il sotteso dibattito politico).

Evidenziati questi profili, sarebbero censurabili in sede di conflitto casi tutto sommato teorici, di scuola, quale, ad esempio, una norma intrusa che limitasse direttamente il potere di iniziativa legislativa dei singoli parlamentari *ex art. 71, primo comma, Cost.*

Se invece ad essere condizionato fosse il relativo diritto di emendamento, occorre osservare che una norma intrusa che lo limitasse lederebbe primariamente l'autonomia regolamentare delle Camere e la relativa competenza normativa esclusiva in materia di prerogative dei parlamentari quali componenti delle assemblee. Inoltre si rammenta sul punto che sulla base dei regolamenti parlamentari e delle relative prassi sono state configurate limitazioni al diritto di emendamento dei singoli parlamentari, ad esempio, nella cornice della complessa disciplina della legge di bilancio (e della relativa emendabilità), sulla base della legge n. 196 del 2009³⁰, e successive modificazioni, e della legislazione europea e di delegazione europea, sulla base della legge n. 234 del 2012³¹.

In definitiva tale lettura sarebbe anche in armonia con quella giurisprudenza della Corte che ammette solo in via residuale il conflitto di attribuzione verso previsioni di legge, quale rimedio sussidiario, come in altra sede documentato³².

Al riguardo sia consentita un'ultima riflessione.

Si osserva che 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 e chiaramente di evidente e cruciale rilevanza politico-costituzionale.

³⁰ Per brevità si rinvia a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018, 157 ss. (spec. 170-174).

³¹ R. DICKMANN, *op. ult. cit.*, 174-180.

³² Sia consentito per brevità rinviare a R. DICKMANN, *La Corte sanziona la "evidente estraneità"*, cit., spec. § 3.3, dov'è contenuta una rass. di bibl. e giur. sul tema. In ultimo si veda Corte cost. n. 229 del 2018, spec. punto 2.2 in diritto, dove riassume la propria giur. in materia.

Sotto questo profilo la Corte, dopo la meritoria e necessaria opera fin qui svolta di regolare i confini del conflitto di attribuzione individuale, potrebbe rivalutare proprio la configurabilità “in astratto” di tale conflitto avverso norme di legge, ancorché si tratti di norme intruse di decreti-legge. A parere personale, per evitare l’evoluzione “intravista” dell’istituto, il conflitto individuale potrebbe essere più opportunamente ammesso solo avverso atti non legislativi, come peraltro – con lodevole saggezza e lungimiranza – avevano prospettato i proponenti del ricorso alla base dell’ordinanza n. 17 del 2019.