CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2020 FASC. II

(ESTRATTO)

ALESSANDRO LAURO

BIS IN "NIET"

(A MARGINE DELL'ORD. N. 60/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

02 MAGGIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessandro Lauro

BIS IN "NIET"
(a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale*

ABSTRACT: ***A year after the ordonnance n. 17/2019, the Constitutional Court scrutinises for the second time the parliamentary procedure by which the 2020 State Budget was approved. In this decision, the Court excludes that Opposition parliamentary groups may file a petition acting as "powers of the State" to challenge the parliamentary procedure before the judge. The Court confirms, by contrast, that the abuse of parliamentary procedure can be contested by each member of Parliament. The Constitutional judges point out that only a very serious violation of the lawmakers' rights can lead to a declaration of the unlawfulness of the Parliament Act. In order to verify that, the Court proceeds to check the balance between the MPs' rights enshrined by the Constitution and the needs and principles inherent to the State budget approval. In this case, the Court rules out that the procedure followed in the Chambers shows such an absence of balance justifying the judge's intervention.***

SOMMARIO: 1. Ritorno sulla legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari, in attesa di argomenti migliori - 2. Il bilanciamento del contraddittorio parlamentare: l'ambivalente precisazione di un metodo "equitativo"- 3. Purché se ne parli (in una sola Camera): quale "sostanza" per la funzione parlamentare? - 4. Concludendo: una giurisprudenza che dubita di sé stessa (con degli attori politico-processuali che non aiutano…).

A poco più di un anno di distanza dalla ormai celeberrima ord. n. 17/2019[1], *la Corte costituzionale è stata di nuovo chiamata a vagliare l'iter legislativo della legge di bilancio tramite un conflitto di attribuzioni sollevato dai deputati dell'opposizione, sia come singoli attori riuniti, sia come gruppi parlamentari (nello specifico, i gruppi di Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega- Salvini Premier, con separati ricorsi)*

Si tratta della terza pronuncia[2] *che, a seguito dell'ord. n. 17, ha trattato il tema dei conflitti sollevati dai parlamentari rispetto ai vizi del procedimento legislativo*[3] *(o, meglio,* dei procedimenti

---

* *Contributo scientifico sottoposto a referaggio.*

[1] I commenti alla pronuncia sono moltissimi. Oltre a quelli specificamente richiamati nelle note successive, si rinvia, senza alcuna presunzione di esaustività, a L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 marzo 2019; G. BUONOMO e M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; M. CONTIERI,*"Giusto procedimento legislativo" e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019; L. CIAURRO , *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2019, 10 ss.; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza". Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019; A. MORRONE, Lucciole per lanterne. *La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare,* in *Federalismi.it,* n. 3/2019; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, 180 ss.; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

[2] Il 4 dicembre 2019 sono state depositate, infatti, due altre ordinanze di inammissibilità dei ricorsi per conflitto fra poteri presentati da un piccolo gruppo di senatori (n. 274/2019) e deputati (n. 275/2019) rispetto all'iter di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, commentate da R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020; F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e2 75/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2020; C.P. GUARINI, *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)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2020.

[3] Per una ricostruzione dell'annoso («carsico») problema del sindacato costituzionale sull'*iter legis*: P. PASSAGLIA, *La*

legislativi)[4].

Di nuovo, per la quarta volta in generale, per la seconda rispetto a leggi di bilancio, il giudice costituzionale sancisce l'inammissibilità del conflitto, poiché non ritiene superata quella soglia di evidenza che, solo quando oltrepassata, giustifica l'intervento della Corte.

Si tratta di una pronuncia che, come si dirà, ha molteplici profili di "doppiezza", in un continuo gioco di aperture *e* chiusure *che rendono sfuggente questa neonata giurisprudenza, avviatasi assai incerta sui suoi passi.*

1. *Ritorno sulla legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari, in attesa di argomenti migliori*

Verificato il corretto espletamento delle formalità con cui i gruppi parlamentari hanno deliberato la volontà di interporre il conflitto, conferendo la rappresentanza processuale ai loro Presidenti (formalità la cui carenza in precedenti occasioni aveva impedito – o meglio: consentito – alla Corte di non pronunciarsi sulla legittimazione dei gruppi[5]), ci si poteva aspettare che la Corte, finalmente, riconoscesse o meno la natura di "potere dello Stato" ai gruppi parlamentari.

Qui si registra il primo elemento ancipite della pronuncia.

Da un lato, la Corte proclama che i gruppi parlamentari sono «*espressioni istituzionali del pluralismo politico*», il cui ruolo è «*indiscutibile*» e per i quali la Costituzione ritaglia uno spazio di riconoscimento formale (come è noto, agli artt. 72 e 82), ma non per questo vanno loro riconosciute le medesime prerogative ascrivibili ai singoli parlamentari, con il conseguente disconoscimento nella specie della legittimazione ad agire. L'affermazione è perfettamente coerente: sono astrattamente configurabili situazioni in cui la sfera costituzionale dei gruppi può trovare protezione dinanzi al giudice dei conflitti[6], ma non esistono attribuzioni costituzionali proprie del soggetto collettivo (che non sia una minoranza parlamentare di cui all'art. 72, comma 3) riferibili al procedimento legislativo e conseguentemente giustiziabili quando si contesti l'*iter* di approvazione di una legge[7]. Nel caso dei gruppi, dunque, la Corte non ricorre alle formule sibilline che hanno accompagnato la facoltà del parlamentare individuale: il gruppo parlamentare ha una sua soggettività costituzionale, che in certuni casi (ma non quello presente) lo potrà legittimare al conflitto fra poteri.

Ma, dall'altro lato, ecco che alla chiusura rispetto alla partecipazione dei gruppi al contenzioso sul procedimento legislativo, segue una parziale apertura: nel caso di specie, i ricorrenti omettono «*una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi*». Il dubbio, allora, non è fugato: la Corte non esclude che si possano riconoscere anche al gruppo parlamentare attribuzioni attinenti al procedimento legislativo, ma, difettando un'argomentazione sul punto da parte dei ricorrenti, l'ipotesi è per il momento scartata.

Quali argomenti, allora, possono essere ricavati dal diritto costituzionale per legittimare un conflitto dei gruppi parlamentari in materia di *iter* legislativo?

È evidente che i dati contenuti nella Costituzione non sono sufficienti, rendendosi così necessario un approccio normativo "multi-livello" per ricostruire la sfera costituzionale dei gruppi parlamentari. In proposito, occorre tener presente che dal punto di vista metodologico la Corte costituzionale in

---

garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa, in Osservatorio AIC, n. 5/2019, 40 ss.

[4] Si rileva, infatti, che sono state lamentate torsioni di procedimenti legislativi caratterizzati da regole proprie, dedicati ad atti legislativi che seguono, appunto per natura, *iter* specifici (sessione di bilancio, conversione dei decreti-legge).

[5] Enunciate nell'ord. n. 280/2017 e ribadite dall'ord. n. 17/2019.

[6] Cfr. M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in Nomos, n. 1/2019, 3, nonché, volendo, A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 152.

[7] M. MANETTI, *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli* interna corporis acta, in Rivista AIC, n. 2/2019, 616 osserva, del resto, che «non è pensabile tuttavia che i poteri del gruppo, che è privo di proprie attribuzioni costituzionali, possano sostituirsi in toto a quelli dei singoli parlamentari: troppo forte è invero il rischio di ingessare, in assenza di idonee garanzie, la dialettica interna ai gruppi».

svariate occasioni già ha trasceso il piano strettamente letterale, ricavando l'esistenza di attribuzioni giustiziabili tramite conflitto (intersoggettivo[8] o interoganico[9]) dalla trama dei principi costituzionali e dalle loro normative d'attuazione.

Allora, il punto da cui si potrebbe partire è la proporzionalità, criterio che la Costituzione riallaccia direttamente ai gruppi parlamentari. Nella loro natura di corpi intermedi fra l'Assemblea intera e la "monade" del singolo parlamentare[10], i gruppi rappresentano il pluralismo politico (art. 49 Cost.)[11], garantendo così la rappresentatività del Parlamento nel suo insieme rispetto alle tendenze politiche esistenti nel Paese[12]. E questa garanzia dell'indissociabile binomio del parlamentarismo democratico (pluralismo-rappresentatività) è posta dalla Costituzione *in primis* per la composizione delle Commissioni, ma è ripresa dai regolamenti parlamentari in varie loro disposizioni, fra le quali si segnalano quelle norme che garantiscono la proporzionalità dello spazio riservato ai gruppi nel dibattito rispetto alla consistenza numerica degli stessi[13].

Insomma, le varie facoltà dei gruppi esistenti nel diritto parlamentare che si ricollegano a questo criterio di proporzionalità – e cioè alla necessità di garantire il pluralismo politico nelle varie fasi del processo legislativo (art. 72), ma anche nell'esercizio delle altre funzioni parlamentari (art. 82) – possono essere in definitiva ricondotte alla sfera costituzionale dei gruppi parlamentari e dunque, in ipotesi, legittimare un conflitto in caso di lesione o interferenza da violazione di questa proporzionalità. Questa soluzione peraltro non è esclusa dalla giurisprudenza della Corte, poiché l'ord. 17 ha chiarito che facoltà riconosciute dal diritto parlamentare, ma fondate su norme costituzionali potrebbero essere attratte nella sfera costituzionale, sì da legittimare il conflitto, che potrebbe anche vedere il gruppo come potere resistente[14].

Oltre ai principi ricavabili dal dettato costituzionale, sarebbe sempre possibile puntellare tale ricostruzione invocando precise consuetudini parlamentari che possano elevarsi al grado di consuetudini integrative della Legge fondamentale[15].

Si tratta di un'ipotesi che, all'evidenza, meriterebbe ulteriori approfondimenti circa implicazioni, limiti e rischi connessi, non possibili in questa sede.

Resta tuttavia intatta la circostanza che il riconoscimento di un'azione dei gruppi a tutela del procedimento legislativo avrebbe una portata meramente residuale. Non pare infatti dubitabile che il singolo parlamentare goda di una sfera costituzionale più ampia, meglio definita (cui l'ord. n. 60

[8] Si veda, ad esempio, la sent. n. 149/2009, punto 4 del *Considerato in diritto,* laddove si riconosce il potere del Governo nazionale di impugnare tramite lo strumento del conflitto la promulgazione di una legge statutaria (in quel caso della Regione Sardegna), al di là della competenza prevista all'art. 123 Cost. Tale ulteriore potere si giustifica in capo la Governo dello Stato come «garante dell'istanza unitaria», consacrata all'art. 5 Cost.

[9] In questo frangente, esempi evidenti sono il riconoscimento della Commissione parlamentare di vigilanza sul sistema radio-televisivo come potere dello Stato (da ultimo, sent. n. 69/2009), così come avvenuto per i comitati promotori dei referendum (a partire dall'ord. n. 17/1978).

[10] Espressione già utilizzata in C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e prospettive*, Milano, 2008, 20.

[11] In tema di Gruppi parlamentari come articolazioni del pluralismo, si veda, da ultimo, M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, in particolare 179 ss.

[12] Per tutti v. A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (cur.), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020, 25 ss. (di prossima pubblicazione).

[13] Si vedano, ad esempio, nel regolamento della Camera gli artt. 23, comma 6, (sul programma) e 24, commi 2, 7 e 10, (sul calendario e sul tempo di dibattito dei singoli argomenti), art. 85-bis (sulla segnalazione degli emendamenti). Nel regolamento del Senato sono assenti disposizioni simili, ma, al netto di eventuali prassi che diano rilevanza alla proporzionalità dei Gruppi, potrebbero ricondursi a questo tipo di norme le facoltà riconosciute a gruppi non strutturali di senatori, in particolare di otto senatori (ad es. artt. 36, comma 2, 99, comma 2, 100, comma 5).

[14] Chiamati in giudizio, ad esempio, da singoli parlamentari membri che siano stati in qualche modo depauperati nella loro funzione ad opera del gruppo di appartenenza.

[15] Sulla base di quanto avvenuto, come è ampiamente noto, nel caso della sent. n. 7/1996 in tema di mozione di sfiducia individuale.

aggiunge anche l'art. 69)[16] e, per conseguenza, astrattamente di più facile tutela rispetto a quella dei gruppi. Se si ammettesse un ambito di attribuzioni costituzionali dei gruppi capace di attrarre a sé facoltà riconosciute dai regolamenti parlamentari, diventerebbe però ancor più difficile sceverare il destino dei ricorsi dei gruppi da quello delle "azioni collettive" di singoli parlamentari riuniti.

Ciò non è semplice sul piano logico, poiché, dal punto di vista soggettivo, si dà una duplice legittimazione dei soggetti distinti (gruppo e parlamentari singoli), ma una sovrapposizione dei ricorrenti, mentre, dal punto di vista oggettivo, resta un'unicità dell'interesse sotteso all'azione, declinato però rispetto a lesioni diverse[17]. Concretamente, ciò significa che se la sfera dei singoli parlamentari copre spazi del procedimento legislativo ben più rilevanti rispetto a quelli che – secondo il ragionamento prima condotto – potrebbero essere protetti da un'azione del gruppo parlamentare, nel momento in cui la Corte giudica la lesione delle prerogative dei singoli non sufficiente per giustificare il suo intervento, non si vede come potrebbe ritenere fondato o anche solo ammissibile il ricorso del gruppo. Detto altrimenti: se viene meno il ricorso collettivo, cadrà anche quello del gruppo. L'inverso però non vale e la conseguenza è che il ricorso del gruppo si rivela superfluo.

Una strada di differenziazione potrebbe allora concernere il *quantum* della lesione[18]: a tal proposito, la Corte non ha dato (opportunamente) rilievo al numero dei ricorrenti, tenendo distinti il piano del numero dei soggetti lesi da quello della gravità oggettiva della lesione costituzionale, globalmente considerata. Sarebbe ipotizzabile che per il gruppo parlamentare la Corte arrivi a pretendere una minore gravità della lesione (considerato il minore ambito di competenze suscettibili di essere menomate)[19], mantenendo inalterato il parametro che si è data per i singoli parlamentari. Non sfumano, è evidente, le difficoltà di distinguere lesioni maggiori o minori, ma si tratta di una questione *insaisissable,* poiché insita nel potere di valutazione discrezionale della Corte, la quale, col tempo e con la sua opera pretoria, potrebbe al massimo individuare degli indici specifici.

Restano invero sullo sfondo – in attesa di attivazione – i soggetti collettivi che meglio potrebbero agire a tutela del procedimento legislativo, senza esegesi costituzionali forzate o "doppi salti mortali"[20] da parte della Corte, vale a dire le frazioni qualificate di parlamentari, riconosciute direttamente dalla Carta fondamentale e, in particolare, quelle identificate all'art. 72, comma 3, Cost.[21]

2. *Il bilanciamento del contraddittorio parlamentare: l'ambivalente precisazione di un metodo "equitativo"*

Un'altra ambivalenza dell'ord. n. 60 concerne il profilo oggettivo della controversia.

---

[16] Oltre agli artt. 67, 68, 71, comma 1, e 72, compare per la prima volta l'art. 69, assente nell'ord. n. 17/2019 (diversamente da quanto sembra emergere dalla stessa ord. 60). Tale inserzione non può che far correre il pensiero alla *vexata quaestio* dei "vitalizi" dei membri del Parlamento, aprendo così all'ipotesi di conflitti in materia di indennità. Sul punto, si segnala che vi è una giurisprudenza in costruzione (si veda il parere del Consiglio di Stato n. 1403/2018, richiesto dalla Presidenza del Senato, nonché l'ord. n. 18265/2019 delle SS.UU. Civili della Cassazione, pronunciata a seguito di regolamento di giurisdizione), che potrebbe arricchirsi un giorno di una pronuncia della Corte costituzionale.

[17] Non a caso i capigruppo agivano "in proprio e in quanto Presidenti del gruppo parlamentare".

[18] Fa riferimento al "quantum" della lesione, discrezionalmente valutato dalla Corte, F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e2 75/2019*, cit., 183. Per qualche considerazione sullo stesso tema del *quantum*, si veda già, volendo, A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 158.

[19] Sussisterebbero comunque gli argomenti di rispetto dell'autonomia parlamentare che hanno giustificato l'elevazione della soglia di evidenza per i singoli.

[20] V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in Nomos, n. 1/2019.

[21] Anche chi ha riconosciuto il gruppo parlamentare «"cellula" della struttura camerale» lo ha fatto, oltre che sulla base degli art. 72 e 83, sulla circostanza che il dettato costituzionale «individua frazioni di parlamentari che sono titolari di speciali diritti di garanzia solo perché numericamente rilevanti»: cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 123, nota 83. Sulla legittimazione di siffatte minoranze ad agire sia consentito rinviare alle argomentazioni svolte in A. LAURO, *Dopo l'ord. n. 17*, cit., 155.

La Corte ha infatti esplicitato un'interessante precisazione del suo metodo di giudizio nei conflitti sollevati dai parlamentari, le cui conseguenze processuali potrebbero essere di non poco momento. La tecnica, in realtà, è assai conosciuta[22] ed è quella del bilanciamento[23]; la particolarità, nell'ambito del sistema di giustizia costituzionale, è che qui il bilanciamento non avviene solo (o tanto) a livello normativo astratto – fra principi, dunque, o esigenze costituzionali variamente definite, cui si ricollegano interessi delle parti in causa[24] – quanto, semmai, a livello fattuale, spostando l'attenzione, per usare le parole della Corte, sulla «*sequenza oggettiva dei fatti*».

Ora, è chiaro che nel conflitto fra poteri – maggiormente di quanto non possa avvenire, in linea di massima, nel giudizio di legittimità costituzionale[25] – il *factum* ha una sua pregnanza fondamentale per giungere allo *ius*[26]: i ricorrenti sono tenuti ad allegare i fatti costitutivi[27] alla base della denunciata violazione della loro sfera di attribuzioni costituzionali[28], affinché la Corte possa valutare se il riparto costituzionale delle competenze sia stato effettivamente violato[29]. Tuttavia, nel procedimento bifasico previsto per i conflitti, un sommario giudizio di diritto (concernente l'ammissibilità) è preliminare alla cognizione piena del fatto, rimandata alla fase di merito[30].

Tuttavia, in questo incipiente contenzioso sulle procedure parlamentari, posto che va raggiunta la soglia della manifesta evidenza delle violazioni, il giudizio di fatto sembra esaurire *ex se* anche le valutazioni di diritto, quasi in ossequio alla nota gerarchia "rovesciata" delle fonti del diritto parlamentare, nelle quali prevalgono appunto i fatti normativi[31].

Nell'ord. n. 60, la Corte incentra il suo ragionamento sulle (varie) «*esigenze in gioco nelle*

---

[22] Già lo si era osservato nel caos dell'ord. n. 17/2019: cfr. A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in questa *Rivista,* 2019/I, 73 ss; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 1/2019. Volendo, anche A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 159.

[23] Si veda in generale A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.),* in *Enciclopedia del diritto - Annali*, II, Milano, 2008, 185 ss. (in particolare 189, in tema di conflitti interorganici).

[24] Fra le quali emerge quella della "stabilità" degli Esecutivi, consacrata dalla giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 1/2014 in materia elettorale, cui la sent. n. 35/2017 ha aggiunto anche la "rapidità del processo decisionale". Sul punto C. PINELLI, *Bilanciamenti su leggi elettorali, Corte cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017)*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2017, 227, nonché D. CASANOVA, *Spunti critici sulla possibilità di bilanciare la rappresentatività delle Camere con la stabilità del Governo*, in A. CARMINATI, *Rappresentanza e governabilità*, cit., 83 ss.

[25] Sul valore del fatto nei giudizi di costituzionalità v. A. RUGGERI, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in questa *Rivista,* 2014 (06.11.14).

[26] Cfr., per tutti, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996 143: «è la situazione concreta a creare il "potere"; ma questo, lungi da entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, nel "caso" ».

[27] Cfr. in tema di rapporto fra l'intricarsi dei profili soggettivi ed oggettivi nel giudizio sui conflitti P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999

[28] V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 274: «Nel caso dei conflitti ogni situazione concreta, e ogni eventuale condotta suscettibile di produrre menomazione di un altro potere, fa caso a sé e quindi dovrebbe essere oggetto di valutazione *funditus* e di decisione da parte della Corte».

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

[30] Non è un caso che il giudizio sul fatto venga rimandato alla fase di merito, quando vi è il pieno contraddittorio fra le parti, allorché nel giudizio di ammissibilità *iura novit curia.* Con questa anticipazione del fatto, la Corte si trova a dover difendere d'ufficio le ragioni degli altri organi che sarebbero coinvolti. Sulla circostanza che la Corte abbia anticipato il merito alla fase di ammissibilità: v. 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; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, 2.

[31] C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 741 ss.

procedure parlamentari»; in particolare, sottolinea che «l*e ragioni del contraddittorio*» in sede parlamentare hanno dovuto essere bilanciate (cioè parzialmente sacrificate) con le esigenze di «*efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei*».

Dunque, riconosciute le «*indubbie deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità*», il giudice costituzionale sancisce che queste distorsioni del procedimento parlamentare, per concretare delle violazioni nella sfera costituzionale dei singoli parlamentari, devono dare «*patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio*». Di qui, l'ordinanza inizia a passare in rassegna le circostanze di fatto del caso concreto per concludere che gli "sbilanciamenti" di cui sopra non si sono verificati.

La pronuncia si conclude nel senso che «*dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto*».

La Corte sembra quindi sorvolare, guardando dall'alto, la procedura parlamentare – talvolta soffermandosi però su dettagli di fatto, quasi "aneddotici", ma con considerazioni opinabili[32] – senza verificare, ad esempio, il rispetto delle norme regolamentari (indagine che, seppur sommaria, pare aver compiuto in altre sedi[33]), in assenza di riferimenti all'art. 81 Cost. e alla sua normativa d'attuazione[34], ma senza nemmeno spendere una parola sull'art. 72 Cost. Il disposto di quest'articolo (il suo ultimo comma in particolare) va ovviamente ponderato rispetto alle procedure previste dai regolamenti parlamentari, soprattutto in materia di leggi finanziarie[35]; tuttavia, il giudice costituzionale omette completamente di farvi riferimento. Quello che invece fa è indicare il punto di bilanciamento, nato nella prassi parlamentare, che trova più opportuno, ovvero il coinvolgimento della commissione Finanze (si badi: della prima Camera investita del disegno di legge), in una funzione (praticamente) redigente. Nel giudizio sulla legge di bilancio, la prassi del voto di fiducia posto sul maxi-emendamento conservativo del testo elaborato dalla commissione viene sostanzialmente elevata al rango di consuetudine costituzionale fungente da parametro[36]. Si tratta

[32] Quale l'abbandono dei lavori della Commissione da parte delle minoranze, dopo il parere negativo del Governo sul complesso degli emendamenti. Tale atteggiamento viene valorizzato dalla Corte come un elemento che avrebbe contribuito a ridurre il dibattito; si tratta, però, di un'affermazione "pericolosa", poiché la reazione dell'opposizione ad una decisione che riteneva ingiusta non può essere utilizzata contro di lei per giustificare un abuso imputato alla maggioranza, salvo che simili condotte oppositive (specie ostruzionistiche) non trasmodino in reazioni palesemente eccessive e in sé antidemocratiche. La qual cosa va certamente esclusa nel caso di specie. Per qualche esempio al proposito, si veda, volendo, A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 177.

[33] È noto, ad esempio, il monito finale che l'ord. n. 17/2019 ha rivolto al Senato rispetto alle sue norme regolamentari che avrebbero potuto rendere più agevole la strozzatura del dibattito (sul punto v. in senso critico A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi.it*, n. 7/2019). Anche l'ord. n. 275/2019 analizza l'osservanza delle norme regolamentari della Camera concernenti la questione di fiducia (art. 116) e il parere del Comitato per la legislazione in materia di omogeneità dei decreti-legge (art. 96-*bis*).

[34] Si pensa qui ai contenuti e all'organizzazione della legge di bilancio (redatta, tra l'altro, in "distinti articoli"), previsti dalla legge rinforzata n. 243/2012, adottata sulla base dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost. Ma, anche in prospettiva diversa, si sarebbe potuto sottolineare il ruolo del Governo nel processo di bilancio, considerazione che avrebbe potuto parzialmente "giustificare" il carattere decisionista della procedura (così limitando le affermazioni della Corte alla sola materia di bilancio). Sul tema R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sull'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019, brevi riflessioni sulla possibile giustiziabilità davanti alla Corte della stessa legge di bilancio, prima sezione*, in *Nomos*, n. 1/2019.

[35] E la Corte lo sottolinea: nella materia finanziaria si applicano infatti le regole proprie della sessione di bilancio, il contingentamento dei tempi, il voto palese.

[36] Sebbene occorra ribadire con N. LUPO, I *maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, 21, che «violazioni chiare ed evidenti, anche se di intensità variabile, dei diritti di parlamentari e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo discendono da ogni caso di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti».

però di una prassi[37] che dovrebbe perlomeno impensierire la Corte[38], dal momento che la commissione viene legittimata – concretamente – ad operare in *sede redigente* e non già in *sede referente*, come una piana lettura dell'art. 72, comma 4, Cost., lascerebbe intendere. Ciò non esclude che questa stessa norma possa prestarsi ad un'interpretazione specifica per la legge di bilancio (il che non sarebbe affatto insostenibile)[39], però, se il giudice fosse di questo avviso, occorrerebbe quanto meno affermarlo ed argomentarlo.

Insomma, con una metafora tratta dai sistemi di *common law*, si potrebbe dire che la Corte costituzionale – in questo tipo di conflitti – sembra abbandonare la veste di *court of law*, per trasformarsi in una *court of equity*, prediligendo all'applicazione delle norme di diritto le esigenze di "equità politica" del caso concreto[40].

Non pertanto, questo approccio – chiudendo a disamine puntuali delle norme procedurali ritenute violate – potrebbe aprire ad una maggiore "flessibilità" nell'ammissibilità dei ricorsi: non perché si abbassi la soglia dell'evidenza (anzi, diventa più complesso cogliere quando una lesione divenga abbastanza grave da indurre la Corte a censurarla), quanto semmai per il fatto che ogni singolo parlamentare è dispensato dall'allegare precise e puntuali lesioni della *sua propria* dote costituzionale (cosa che, a rigor di logica, sarebbe imposta). Stando al "Considerato" di chiusura, l'eventuale squilibrio fra le esigenze del lavoro parlamentare si riverbera direttamente come lesione nella sfera dei membri delle Camere. Sicché se ne deduce che, per provare tale menomazione, "basta" che i parlamentari alleghino i vari momenti in cui il procedimento legislativo è stato condotto in maniera distorta, senza salvaguardare il contraddittorio politico.

Da un certo punto di vista, allora, si tenta di temperare l'impostazione "solipsistica" che sembrava emergere dall'ord. n. 17/2019[41], dando spazio alle "ragioni collettive" dei parlamentari. Questa impostazione, d'altro canto, conferma l'assenza di un reale interesse a dar spazio – in un contenzioso legato al procedimento legislativo – alle azioni dei gruppi parlamentari. Viceversa, trattasi di un approccio che potrebbe validamente corroborare le azioni delle minoranze parlamentari di cui all'art. 72, comma 3.

3. *Purché se ne parli (in una sola Camera): quale "sostanza" per la funzione parlamentare?*

Un singolare argomento viene opposto ai deputati ricorrenti: la Camera «*aveva discusso, emendato*

---

[37] Cfr. Y. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2019, pag. 115 ss.

[38] Come già osservato in dottrina a proposito dei maxi-emendamenti con voto di fiducia: cfr. I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la "sua" maggioranza,* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, 29, che ritiene insoddisfacente «accontentar[si] del mero dato formale, senza tener conto della marcata divaricazione fra il nomen della sede in cui la commissione si riunisce (ed il procedimento ad esso collegato) e l 'iter effettivamente seguito». V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione,* in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, 114 sottolinea (in riferimento ai maxiemendamenti cd. conservativi) che tale prassi «valorizza in maniera inedita il ruolo delle Commissioni, attribuendo loro funzioni formalmente referenti e sostanzialmente redigenti, a scapito del plenum e delle altre Commissioni e dei deputati a queste ultime appartenenti».

[39] Ad esempio, si potrebbe arrivare ad una piena legittimazione della procedura redigente nel caso della legge di bilancio e consigliare così l'adozione di simile via da parte dei regolamenti parlamentari nelle loro sezioni dedicate alle sessioni di bilancio. La compatibilità di questa soluzione con l'art. 72, commi 3 e 4, Cost. è già stata autorevolmente sostenuta in passato: si veda. L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960, 900 ss., e V. DI CIOLO, voce *Procedimento legislativo*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 948 ss.

[40] Sebbene, per continuare nella metafora, sembrando talvolta glissare su quei principi costituzionali che, nel nostro sistema, non sono disponibili e scavalcabili nemmeno nel caso di un giudizio d'equità (v. art. 113 c.p.c., come modificato a seguito della sent. n. 206/2004).

[41] Come rileva A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, 183 ss., i limiti posti dalla Corte all'azione dei singoli sono sembrati più volti a garantire diritti individuali dei parlamentari, che non un controllo "oggettivo" sul procedimento legislativo. In questo senso, volendo, anche A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17,* cit., 156 ss.

e approvato il decreto fiscale[42]*, parte sostanziale esso stesso della manovra di bilancio, che il Senato avrebbe poi approvato senza discussione*». Sul disegno di legge di bilancio, invece, le due assemblee hanno operato a parti invertite: insomma, la Camera già aveva dibattuto su una parte della manovra di bilancio[43], sicché la discussione della legge finanziaria poteva essere legittimamente ridotta ai minimi termini.

Sorgono molti dubbi al proposito.

Innanzitutto, che ne è dell'art. 70 Cost. e dell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle Camere? La Corte sembra qui avallare quel "monocameralismo di fatto" che il combinato disposto fra maxi-emendamento e questione di fiducia crea, soprattutto nel caso di conversione dei decreti-legge[44], e lo fa spogliandosi di ogni formalismo: l'importante è che vi sia stato un esame *sostanziale* del *complesso* della manovra di bilancio da parte di entrambi i rami del Parlamento.

Orbene, come già detto, è innegabile che alla legislazione di bilancio siano sottesi peculiari principi ed esigenze di particolare speditezza. Tuttavia, pare eccessivo arrivare all'affermazione che, in sostanza, le Camere possono spartirsi i "pezzi" della manovra finanziaria senza che questo non intacchi il corretto esercizio della funzione legislativa in materia di bilancio, siccome disegnata dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e dalla normativa di attuazione dell'art. 81 Cost.

Risulta palese che i toni siano molto diversi da quelli dell'ord. n. 17/2019, nella quale – è bene ricordarlo – la Corte comunque ribadiva[45] il ruolo fondamentale del Parlamento nella decisione di bilancio, anche alla luce della stessa evoluzione storica del parlamentarismo[46].

Si potrebbe azzardare che il giudice costituzionale espliciti qui una concezione del Parlamento e della sua funzione rappresentativa parzialmente diversa da quella espressa un anno prima[47].

Nell'ord. n. 17 si sottolineava la necessità «*che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale*» e, in particolare, era da «*massimamente preservare*» la funzione *legislativa* degli organi parlamentari in tema di scelte di bilancio[48].

L'ord. n. 60 sembra invece accentuare, più che la funzione legislativa nel processo di bilancio, una funzione generale di controllo, per la quale il ruolo del Parlamento può considerarsi rispettato nella misura in cui delle scelte di bilancio "s'è discusso"[49].

---

[42] Trattasi del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 (conv., con modif., nella l. 19 dicembre 2019, n. 157), in materia fiscale.

[43] Sull'invalsa prassi di ricorrere ai decreti legge c.d. "collegati", evitando la presentazione di disegni di legge collegati alla manovra (disciplinati gli artt. 123-*bis* r. C. e 126-*bis* r.S .) e, in generale, sul ricorso alla decretazione d'urgenza per realizzare la manovra di bilancio si vedano la ricostruzione e le critiche di C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, 21 ss.

[44] Sul punto, anche con dati quantitativi, si veda E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 200 ss.

[45] M. MANETTI, *La tutela delle minoranze*, cit., 611 ss., rileva anche per quest'ordinanza una scissione fra le due parti dell'ordinanza: da un lato «un impeccabile panegirico del principio di partecipazione ai lavori parlamentari, quale riflesso del principio di rappresentanza politica» (611), seguito da una seconda parte «con taglio causidico e insieme perplesso» (612).

[46] Sintetizzabile con le parole di A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 3: «Il Parlamento, pertanto, proprio in virtù della sua "genetica" capacità rappresentativa dell'intera comunità nazionale, agisce prima di tutto sul versante della forma di Stato: esso è un organo che sprigiona dal basso potere decisionale e lo indirizza verso l'autorità chiamata a governare dall'alto la comunità nazionale, condizionandone l'azione» e quindi «il terreno di elezione nel quale si concretizza la funzione parlamentare è la produzione normativa di carattere primario».

[47] M. MANETTI, *La tutela delle minoranze*, cit., 612: «Nella vicenda si riflette la crisi dell'ideologia della governabilità: una volta ripudiata da alcuni di coloro che in passato l'hanno sostenuta, essa appare oggi più vulnerabile al sindacato della Corte, che si mostra pronta a concretizzare i segnali già lanciati in proposito».

[48] 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*, n. 1/2019, 11, osserva che «uno dei meriti principali dell'ord. 17/2019 è quello di riaffermare (sia pure, nel caso di specie, senza trarne tutte le implicazioni) la centralità dei contenuti dell'art. 72 Cost. dai quali si evince che "il procedimento legislativo è certo quello che perviene alla decisione assommando il massimo di garanzie"».

[49] L'affermazione sembra echeggiare quanto recentemente è stato ribadito in dottrina, rispetto alla titolarità della

Ed è altrettanto curioso osservare che queste due diverse visioni si costruiscono attorno ad un diverso concetto dell'*esercizio sostanziale* della funzione parlamentare.

Nell'un caso, tale sostanzialità imporrebbe un maggior rispetto delle procedure legislative delineate dalla Costituzione (ord. n. 17). Nell'altro caso, il fatto che, nella sostanza, la Camera avesse avuto contezza degli indirizzi politici di bilancio proposti dal Governo, rende cedevole un controllo rigoroso del procedimento legislativo intrapreso.

Questa brusca oscillazione fra la doppia anima della Corte[50] – che tanto prepotentemente emerge comparando le affermazioni delle due pronunce – è segnalata anche da un'ulteriore affermazione dell'ord. del 2020, nella quale si arriva a statuire che «*in nessun caso sarebbe sindacabile [dalla] Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura*».

Serpeggia anche in questo proposito l'idea che il rispetto del Parlamento e del bicameralismo sia soddisfatto dalla mera possibilità che lì si discuta, a prescindere dalla "paternità" delle norme, confezionate altrove e sulle quali l'intervento effettivo di una sola Camera risulta bastevole.

È un'affermazione forse troppo audace, anche in riferimento al ruolo della Corte costituzionale, cui compete – innanzitutto – fissare limiti al potere politico della maggioranza. È pur vero che il *dictum* potrebbe essere interpretato *a contrario:* potremmo così ipotizzare che, viceversa, in prima lettura la Corte potrebbe sindacare lo strozzamento della deliberazione parlamentare ad opera della questione di fiducia o, ancora, che anche in seconda lettura la questione di fiducia potrebbe costituire un abuso, se utilizzata a fini diversi (ad esempio, per evitare voti segreti o voti per parti separate, pur in assenza di emendamenti). Resta però il fatto che sono ipotizzabili situazioni in cui la questione di fiducia viene posta sia in prima, che in seconda lettura e allora sorge un dubbio: varrebbe o no l'enunciazione di principio della Corte?

Ma di là dagli scenari più o meno futuribili, la Corte si auto-appone un ulteriore limite, che sembra plasmato sul principio di cui all'art. 28 della legge n. 87/1953. Bisogna però rimarcare che tale limitazione normativa al controllo della Corte vale, si noti, sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge e dunque il sindacato costituzionale dovrebbe arrestarsi laddove *il Parlamento* esercita la sua discrezionalità politica nel merito di scelte che siano costituzionalmente compatibili. Ma ciò non esclude affatto che il giudice costituzionale possa (e se interrogato, debba) verificare il procedimento con cui tali atti sono approvati, tanto più se metà del Parlamento viene sostanzialmente estromessa dalla loro formazione. Di più, in ossequio a questo principio, la Corte dovrebbe essere assai circospetta nell'esimersi dal vagliare il rispetto di determinate regole procedurali, perché, paradossalmente, arriverebbe proprio ad esercitare un sindacato politico sull'opportunità (di volta in volta giustificata o meno) di alterare la procedura parlamentare[51].

---

funzione legislativa in capo al Parlamento, che risulta essere una finzione dovuta alla tradizione illuministica, quando invece la dignità dell'Assemblea risiede nella sua essenza di "forum deliberativo": cfr. M. FRAU, *Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra* debating forum *et* pouvoir représentatif, in Nomos, n. 3/2019. Ma come questa stessa dottrina afferma, la natura di forum deliberativo propria del Parlamento impone, semmai, la necessità che «*il suo contributo alla formazione delle leggi non [possa] ridursi alla mera approvazione (a «un sì o un no») di una proposta da altri avanzata, ma deve sempre poter concorrere a determinare, a mezzo della libera discussione parlamentare, i contenuti della legislazione*» (*ibid.*, 20).

[50] Sul tema, si vedano i contributi raccolti in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte: le oscillazioni tra l' "anima politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017.

[51] Come rilevato rispetto all'interpretazione del requisito della manifesta violazione: cfr. A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle "violazioni manifeste". Riflessioni a margine dell'ord. n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in Nomos, n. 2/2019, 18: «il requisito delle "violazioni manifeste" che la Corte richiede ai fini dell'ammissibilità del conflitto sembra fondare una discrezionalità di intervento che, considerato anche lo svolgimento inaudita altera parte della delibazione di ammissibilità, potrebbe apparire troppo ampia persino per un organo non estraneo a valutazioni di opportunità59, cui peraltro dovrebbe restare del tutto indifferente l'evanescente distinzione fra il carattere semplice o manifesto delle violazioni».

4. *Concludendo: una giurisprudenza che dubita di sé stessa (con degli attori politico-processuali che non aiutano…)*

La Corte pare poco decisa: da un lato, era divenuto imprescindibile d'approntare un rimedio per rendere giustiziabili gli abusi più evidenti del procedimento legislativo, data la virulenza con la quale i "peggiori precedenti"[52] del diritto parlamentare hanno saputo riproporsi nel tempo, nella piena acquiescenza delle forze politiche, come gli stessi giudici costituzionali hanno rilevato[53].

Dall'altro lato, la Corte si trova ad avanzare ondivaga fra diverse esigenze, spesso richiedenti una dose di pragmatismo decisionale tale da obliterare le buone ragioni giuridico-astratte che pure possono avanzarsi di volta in volta[54].

Il risultato è una giurisprudenza che – sebbene ancora molto ridotta – già confonde il lettore. Oltre al raffronto fra i toni nettamente diversi dell'ord. n. 17 (di cui è opportuno ricordare il monito finale) dalla successiva n. 60, basti pensare alle altre due ordinanze del 2019.

Nell'ord. 274, si afferma – a modesto avviso di chi scrive, condivisibilmente[55], salvo un *caveat*[56]– che «*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*». Nella n. 275 (depositata lo stesso giorno) il tema appare invece «*impregiudicato*». E, ancora, in quest'ultima pronuncia i riferimenti alla questione di fiducia non sembrano permissivi nella stessa misura di quanto invece si legge nell'ord. n. 60[57].

---

[52] La dottrina ha sottolineato in diverse occasioni «l'inseguimento del peggio precedente»: v. N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma "organica" del regolamento del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 5 (nota 15 per altri contributi in cui l'A. vi ha fatto riferimento).

[53] Ord. 17/2019, punto 4.3. del *Considerato in diritto*: «se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica».

[54] P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale*, cit., 54 osserva, rispetto all'apertura contenuta nell'ord. 17/2019 «si è avvertita l'esigenza di assicurare al giudice costituzionale la possibilità di intervenire di fronte a violazioni gravi(ssime) della Costituzione, donde l'apertura per quel che concerne i profili soggettivi del conflitto. Per altro verso, però, si è tenuto conto anche del rischio di «ingolfamento» della Corte, per il tramite di una moltiplicazione di ricorsi, magari per irregolarità di non particolare gravità. Il bilanciamento tra queste due esigenze [...] è espressione dell'attenzione che la Corte ha mostrato per la funzionalità del sistema di giustizia costituzionale, e cioè, in ultima analisi, per la salvaguardia del principio di costituzionalità nell'ordinamento».

[55] Di fatti, l'inserimento di una disposizione estranea all'interno della legge di conversione ha, sì, un effetto sulle prerogative dei parlamentari, nella misura in cui consente di obliterare l'iter legislativo ordinario che si sarebbe reso necessario per esaminare un separato disegno di legge in materia che, invece, viene all'occorrenza condensato in un emendamento e introdotto come articolo aggiuntivo al decreto-legge da convertire. In particolare, risulta evidente che questo modo di procedere amputa la fase istruttoria in Commissione referente, impedendo anche una migliore ponderazione degli effetti che la norma andrà a produrre e, più in generale, restringendo i tempi di dibattito e approfondimento che sono in teoria dedicabili ad un disegno di legge integrale, diversamente da un singolo emendamento. Per una tesi parzialmente diversa da quella qui sostenuta, che sottolinea in particolare la natura residuale del conflitto, anche per evitare di trasformarlo in un ricorso di costituzionalità diretto contro atti aventi forza di legge v. R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse,* cit., 159.

[56] Va infatti segnalato, per converso, che il potere emendativo del Parlamento in relazione al disegno di legge di conversione non può essere eccessivamente ridotto, perché così facendo, nell'intento di scongiurare l'abusato ricorso alla decretazione d'urgenza, si starebbe consegnando un eccessivo potere al Governo sia nel limitare l'ambito dell'esame parlamentare, sia, per di più, nel gestire sostanzialmente il calendario parlamentare tramite lo spacchettamento dei decreti-legge (l'ha riconosciuto anche la Corte: v. sent. n. 32/2014). Una rigorosa verifica dell'estraneità di determinate disposizioni rispetto al decreto d'urgenza potrebbe dunque, paradossalmente, sottrarre spazi ai parlamentari per esercitare le loro prerogative (in particolare le loro facoltà di emendamento). Sul punto, si v. G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

[57] Diversamente dall'ordinanza qui in commento, la precedente passa infatti sotto osservazione il rispetto delle norme regolamentari sulla questione di fiducia.

Procedendo un po' in ordine sparso, viene il sospetto che la Corte non abbia interesse a consolidare la propria giurisprudenza, in attesa di azioni più serie[58], che la mettano in una condizione tale da poter decidere in maniera coerente, senza, per esempio, annullare il bilancio dello Stato[59].

V'è da dire che, in quest'ottica, gli attori del processo costituzionale non la stanno aiutando.

Tralasciando le evidenti convenienze politiche delle parti (emblematicamente rappresentate dall'inversione dei ricorrenti – corrispondente al mutamento di maggioranza parlamentare – dal 2019 al 2020[60]), la Corte ha segnalato ancora le carenze degli atti introduttivi (ordd. n. 274 e 275)[61] e nell'ultima decisione sembra sottolineare che, se la legge di bilancio per il 2019 era stata graziata – sebbene con le non irrilevanti osservazioni svolte – era davvero poco probabile che intervenisse su quella per il 2020, data l'evidente minore gravità delle (pur innegabili) distorsioni procedurali registrate.

Trattandosi, insomma, di ricorsi connotati da evidenti intenti dimostrativi[62], il giudice costituzionale sembra concedersi un minor rigore nella costruzione della sua giurisprudenza.

Ciò, però, non è un bene, poiché si continua a permettere l'utilizzo dei principi costituzionali in materia di procedimento legislativo alla stregua di norme disponibili. Ed è noto che, come insegnano molte massime, più aumenta il disordine, più difficile diviene il cambiamento, anche (soprattutto) quello positivo.

[58] La relazione della Presidente Cartabia lascia in effetti intendere che la Corte voglia prestare maggiore attenzione sulle modalità con cui viene condotto il procedimento legislativo: M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte nel 2019*, 9: «Tuttavia la cornice processuale per un'attenta vigilanza sul rispetto dei principi costituzionali relativi al procedimento legislativo è stata tracciata e successivamente attivata in ulteriori giudizi». C'è peraltro da chiedersi se l'attuale situazione emergenziale – che evidentemente favorisce un protagonismo del Governo ancora più esasperato – non possa essere all'origine di nuove azioni da parte dei parlamentari. A questo proposito risuonano come un monito le parole della Presidente: «Nella Carta costituzionale non si rinvengono clausole di sospensione dei diritti fondamentali da attivarsi nei tempi eccezionali, né previsioni che in tempi di crisi consentano alterazioni nell'assetto dei poteri» (*ibid.*, 25).

[59] Sul problema v. E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 165 ss.

[60] Sulle vicende politico-istituzionali degli ultimi due anni, sia consentito rinviare a A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza parlamentare e la conferma del Presidente del Consiglio*, Bari, 2020.

[61] Si v. C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri,* cit., 156.

[62] Dallo stesso difetto sembrano pure affetti i conflitti al vaglio della Corte, ma le quali decisioni non sono ancora pubblicate, che si segnalano, però, per non avere attinenza con vizi del procedimento legislativo, concernendo piuttosto lo *status* generale del parlamentare. Il primo è il ricorso presentato dal deputato Cosimo Ferri (che ha denunciato l'utilizzo di intercettazioni indirette per giustificare un'azione disciplinare del CSM, in quanto magistrato, ai suoi danni), oggetto della Camera di Consiglio dell'11 marzo 2020. Vertendosi in tema di immunità parlamentari e ricadendo nell'ambito dell'art. 68, comma 3, Cost., il potere coinvolto dovrebbe essere la Camera di appartenenza (come da pacifica giurisprudenza in tema di immunità parlamentari: v. ord. n. 177/1998). Non ne va diversamente del conflitto sollevato dal senatore De Falco (trattato nella Camera di Consiglio dell'8 aprile) contro l'attribuzione di un seggio senatoriale alla lista del M5S in Umbria, dopo l'esaurimento dei candidati nelle liste della regione Sicilia, cui il seggio sarebbe spettato (per un inquadramento della vicenda, volendo: A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare*, cit., 91 ss.).