



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

JACOPO FERRACUTI

**LA GESTIONE DELL'EMERGENZA COVID-19
ALLA PROVA DEL CONFLITTO INTERORGANICO.
PRIME NOTE SULLE ORDINANZE DI INAMMISSIBILITÀ NN. 66 E 67 DEL 2021**

11 MAGGIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Jacopo Ferracuti

**La gestione dell'emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico
Prime note sulle ordinanze di inammissibilità [nn. 66](#) e [67 del 2021](#)**

ABSTRACT: *The essay focuses on ordinances nos. 66 and 67 of 2021, with which the Constitutional Court recently declared inadmissible the conflicts proposed by two parliamentarians in relation to the measures adopted by the Government in the management of the Covid-19 emergency. About these rulings, the most significant aspects should be emphasised, in particular the impression, which the rulings help to confirm, of the lack of protection of individual parliamentarians in the event of a conflict, and of the choice made by the judge constitutional to “support” the executive, in a particularly critical historical moment*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda. – 3. La Corte e il “doppio salto mortale”: l’insussistenza delle condizioni. 4. – La fattuale inesistenza di spazi per la tutela del singolo parlamentare in sede di conflitto. – 5. Conflitti interorganici e provvedimenti governativi in materia di Covid-19. – 6. La rimarcata tendenza agli “sconfinamenti nel merito”. – 7. Le questioni non esaminate. – 8. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Premessa.*

Il 10 marzo 2021, la Corte costituzionale si è riunita in camera di consiglio per prendere una decisione sull’ammissibilità dei conflitti sollevati dagli onorevoli Vittorio Sgarbi e Sara Cunial in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati, fino alla data di deposito dei rispettivi ricorsi, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Finalmente, in data 13 aprile 2021, la Consulta ha provveduto alla pubblicazione delle [ordinanze nn. 66](#) e [67 del 2021](#), con le quali, dichiarandone l’inammissibilità, ha sbarrato la strada all’accesso al giudizio a cognizione piena ai summenzionati conflitti.

Già da una rapida lettura delle ordinanze in questione, emerge evidente come, tra gli altri – che pure saranno oggetto di analisi in questo breve scritto – siano principalmente due gli aspetti maggiormente degni di considerazione, l’uno conseguenza dell’altro: ossia, da un lato, la (ennesima) negazione della sussistenza di quella soglia di rilevanza delle violazioni delle prerogative dei deputati ricorrenti affermata a partire dall’[ordinanza n. 17 del 2019](#), che è condizione individuata dalla Corte per la proposizione di ricorsi da parte di singoli parlamentari, e, dall’altro, la correlata (e scontata) decisione assunta dalla Consulta di non pronunciarsi sulla legittimità dell’operato del Governo nella gestione dell'emergenza Covid-19.

Prima di passare all’analisi dei contenuti delle decisioni della Corte – che conviene trattare unitariamente, perché sostanzialmente sovrapponibili e afferenti alla medesima problematica –, è comunque opportuno riepilogare brevemente la vicenda che ha condotto all’adozione delle pronunce in commento.

2. *La vicenda.*

Con ricorsi depositati in cancelleria, rispettivamente, il 20 novembre e il 7 dicembre 2020, in qualità di membri della Camera dei deputati, gli onorevoli Vittorio Sgarbi e Sara Cunial hanno adito la Corte costituzionale in sede di conflitto interorganico per sentir dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Governo adottare le misure limitative contenute nei vari D.P.C.M. posti in essere per affrontare la diffusione epidemiologica del c.d. coronavirus a partire dalla dichiarazione dello stato di emergenza del 31 gennaio 2020.

I conflitti sono stati sollevati nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, anche nella sua qualità di rappresentante del Governo della Repubblica italiana (per il conflitto Sgarbi) e di

Camera dei deputati e Senato della Repubblica, nonché, all'occorrenza, del Governo (per il conflitto Cunial).

I ricorsi presentano profili peculiari.

In pillole, infatti, oggetto dei relativi conflitti sono tutti gli atti normativi e i provvedimenti adottati dall'esecutivo per fronteggiare l'emergenza legata al Covid-19, i quali, nella prospettiva dei ricorrenti, dati gli scarsi o, comunque, i pochissimi passaggi parlamentari posti in essere dal Governo, anche se limitati a semplici fini informativi delle proprie decisioni autocratiche, avrebbero determinato l'espropriazione delle prerogative proprie dei singoli parlamentari.

Ciò in quanto, con la catena di decreti-legge e d.p.c.m. susseguitesesi nel corso del 2020, il Governo prima, e il Parlamento poi, considerata la delega contenuta nei decreti da parte dell'esecutivo al suo Presidente per l'adozione di norme aventi l'effetto di sospendere i diritti fondamentali costituzionali dei cittadini, avrebbero determinato il trasferimento della potestà legislativa in capo al Premier o, addirittura, in capo ai singoli Ministri.

Per tale ragione, i ricorrenti, in sede di ricorso, hanno, altresì, avanzato alla Corte quella che – come si osserverà infra – sembra essere la richiesta principalmente avuta di mira mediante la sollevazione dei conflitti, ossia di auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge impugnati, e delle relative leggi di conversione, per violazione di una pluralità di parametri costituzionali, sostanzialmente coincidenti con le disposizioni che consacrano le libertà fondamentali dei cittadini che i parlamentari istanti ritenevano violate per effetto delle determinazioni governative.

La doglianza principale consiste, dunque, nella asserita cessione del potere di legiferare operata in favore di soggetti terzi titolari – nella prospettiva dei ricorrenti – di poteri meramente esecutivi, nonché nella indebita preminenza conseguentemente attribuita da tali soggetti al diritto alla salute, previsto e tutelato dall'art. 32 Cost., rispetto a tutti gli altri diritti costituzionalmente garantiti.

Questi, al di là di (si lasci passare il termine) inquietanti affermazioni negazioniste, i contenuti fondamentali dei due ricorsi¹.

In punto di ammissibilità, è d'interesse evidenziare come in entrambi i ricorsi i parlamentari Sgarbi e Cunial abbiano fatto riferimento, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, ai precedenti rappresentati dalle [ordinanze nn. 17/2019](#) nonché [274/2019](#) e [275/2019](#), su questa base affermando la piena proponibilità del conflitto, dovuta al sicuro raggiungimento della ormai famigerata soglia di evidenza rappresentata dalla sussistenza di una sostanziale negazione o evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al singolo parlamentare, per le ragioni poc'anzi esposte.

Nella prospettiva dei deputati ricorrenti, invero, "l'attribuzione per decreto-legge al Presidente del Consiglio dei ministri «di poteri straordinari e illimitati» costituirebbe, in questa prospettiva, una grave violazione non solo delle prerogative del Parlamento nella sua interezza ma anche di quelle del singolo parlamentare, con riguardo all'adozione di provvedimenti che, per la loro diretta incisione sui diritti fondamentali costituzionali, dovrebbero «necessariamente assumere la forma della legge ordinaria, se del caso in sede di conversione di decreti-legge»².

La Corte costituzionale non si è mostrata di questo avviso.

3. La Corte e il "doppio salto mortale": l'insussistenza delle condizioni.

Prima di entrare nel merito della decisione assunta dal giudice costituzionale, è bene ricordare – come si è anticipato – che, nel tentativo di superare il filtro di ammissibilità, in ciascuno dei due

¹ Il riferimento è, in particolare, al conflitto sollevato dall'onorevole Cunial, e deciso con l'[ordinanza n. 67 del 2021](#), nella quale, nel riportare il contenuto del ricorso si legge "che, dunque, a parere della ricorrente l'adozione di «misure di lockdown», considerate tra le più severe al mondo, sarebbe priva di qualsiasi giustificazione, oltre ad essersi rivelata misura inefficace, in considerazione del fatto che la malattia di cui si tratta sarebbe «una similinfluenza gestibile con la messa in campo dell'ordinaria diligenza organizzativo-sanitaria»".

² Cfr, in particolare, l'[ordinanza n. 66 del 2021](#).

ricorsi, i parlamentari ricorrenti hanno operato espresso richiamo ai principi affermati dalla Corte con l'[ordinanza n. 17 del 2019](#).

Si tratta – come noto – della famigerata pronuncia con la quale il giudice costituzionale si è espresso sul conflitto presentato da trentasette senatori del PD in ordine alla procedura di approvazione della legge di bilancio, e sulla quale in dottrina sono scorsi fiumi d'inchiostro³.

³ Invero, proprio a commento della citata [ordinanza n. 17 del 2019](#), possono ricordarsi, a titolo esemplificativo, i seguenti contributi: M. CAVINO, *La necessità forale di uno statuto dell'opposizione*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; 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](#), 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; ID, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto, in Federalismi.it*, 4/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; G. BUONOMO – M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 13 febbraio 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in [Federalismi.it](#), 3/2019; R. MANFRELOTTI, *“Quindici uomini sulla cassa del morto”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 5 aprile 2019; R. IBRIDO – E. LONGO, *L'ordinanza della Corte costituzionale sul ricorso dei senatori del Partito democratico: le domande per la preparazione del seminario “L'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale”, tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi”*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; 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](#), 1/2019; O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in [Osservatorio AIC](#), 5/2019; ID, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 99/114; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in [Osservatorio AIC](#), 5/2019; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in [Osservatorio AIC](#), 5/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in [Rivista AIC](#), 2/2019; A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in [Rivista AIC](#), 2/2019; 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.](#), 2/2019; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in [Giur. cost.](#), 2019, I, 180 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?* in [Giur. cost.](#), 2019, I, 183 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in [Giur. cost.](#), 2019, I, 191 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in questa [Rivista, Studi 2019/I](#), 71; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [Federalismi.it](#), 4/2019; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova “voce” nel sistema delle garanzie costituzionali*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; 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; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?* in [Federalismi.it](#), 4/2019; 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; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 aprile 2019; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019.

Il motivo di tanto interesse (e di tante connesse critiche) – come altrettanto noto – deve ricercarsi nella portata “storica” della decisione citata.

Con essa, infatti, riallacciandosi alla propria precedente giurisprudenza, che non aveva mai escluso in astratto la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto interorganico (la questione, infatti, era sempre stata lasciata “impregiudicata” mediante utilizzo di una sorta di clausola di salvezza), per la prima volta la Corte è giunta a riconoscere *expressis verbis* la legittimazione a sollevare conflitto anche dei parlamentari *uti singuli*, ma alla condizione che le violazioni delle prerogative costituzionali dei membri del Parlamento risultino manifeste (già in sede di deliberazione preliminare).

Come si legge nella pronuncia de qua, invero, “si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e compri una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte *ex art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953*”⁴.

La Corte, in questo modo, ha fissato una “soglia di evidenza” della lesione delle prerogative dei singoli parlamentari, al di sotto della quale non è dato, di fatto, rinvenire quel “tono costituzionale” necessario affinché possa dirsi sussistente la materia del conflitto⁵.

Le motivazioni a fondamento di tale specificazione sono state più o meno unanimemente rinvenute in dottrina nella volontà, pur apprendone all’astratta legittimazione, di scongiurare il proliferare sconsiderato di ricorsi presentati dai singoli membri del Parlamento, e di voler mantenere una certa discrezionalità nel valutare caso per caso quali conflitti siano effettivamente meritevoli di risoluzione nel merito e quali no⁶, allo scopo ultimo di evitare di “sovrapporre ad una precedente decisione politica il proprio apprezzamento, esso stesso, intrinsecamente ed inevitabilmente, politico”⁷.

La formula di cui sopra, come pure si è messo in evidenza in dottrina, è stata mutuata da quella già adottata per giustificare le declaratorie di illegittimità costituzionale dei decreti-legge per carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.*⁸, ed è stata introdotta *ex novo* dalla Corte, in assenza di qualsiasi riferimento normativo⁹.

⁴ Cfr. il § 3.5. del *Considerato in diritto*.

⁵ Nello specifico, è bene ricordare, poiché non recata dalle fonti regolatrici della materia (ossia, gli artt. 134, secondo alinea, Cost., 37 della l. 11 marzo 1953, n. 87 e 24 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte*), che quella di “tono costituzionale” è un’espressione la cui paternità va riferita a C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 110 ss., che la conì nell’ottica di stigmatizzare il ricorso allo strumento del conflitto al fine di difendere attribuzioni di scarsa valenza costituzionale, ossia di “*questioni minute, di ordinaria amministrazione*”.

⁶ In questo senso si esprime, ad esempio, tra gli altri, A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*, cit., in part. 13. Nello stesso senso, anche N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale*, cit., 13, sottolinea come un’indiscriminata apertura al ricorso presentato da singoli parlamentari avrebbe rischiato di “inondare” la Corte di conflitti di attribuzione di carattere squisitamente politico, spiegandosi, dunque, in quest’ottica il perché il giudice costituzionale abbia deciso di alzare l’asticella quanto alla ricorrenza dell’elemento oggettivo del conflitto.

⁷ Così, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, cit., 72, secondo il quale l’[ordinanza n. 17 del 2019](#) si inserisce a pieno titolo nel quadro delle pronunce dimostrative di un’anima politica, rispetto a quella giurisdizionale, sempre più marcata della Corte costituzionale, e rilevata, non senza preoccupazione, da una nutrita schiera di studiosi: cfr. in tal senso, come ricorda lo stesso Autore, C. DRIGO, *Le Corti costituzionali fra politica e giurisdizione*, Bononia University Press, Bologna, 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell’evoluzione del processo costituzionale*, Milano, 2017; *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, a cura di R. Romboli, Torino, 2017; in prospettiva comparata: *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti – E. Ferioli, Bologna, 2018.

⁸ In questo senso, infatti, è N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria*, cit., 11, che, ad esempio, citando, a sua volta, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, cit., 71, ricorda che non è un caso che la formulazione prescelta dalla Corte per individuare la soglia di rilevanza delle lesioni delle prerogative dei parlamentari idonea a fondare la relativa *legitmatio ad processum* evochi quell’“evidente mancanza” che il giudice

Tale ultimo aspetto, va detto, ha destato notevoli perplessità tra gli studiosi¹⁰. Ma questo è un altro discorso, che esula dalla presente trattazione.

Tornando a noi, l'aspetto fondamentale sul quale soffermarsi, punto di partenza dell'analisi da svolgere, e pertanto da evidenziare, è piuttosto rappresentato dal fatto che – come anticipato – i deputati ricorrenti, nei conflitti decisi con le ordinanze in commento, hanno sostenuto la propria legittimazione proprio in forza del precedente rappresentato dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#)¹¹.

È, quindi, guardando a essa, e in rapporto con la stessa, che vanno svolte le seguenti considerazioni.

Al riguardo, dalla lettura delle ordinanze della Corte in commento, può anzitutto fornirsi riscontro all'interrogativo emerso in dottrina circa il campo di applicazione soggettivo della citata soglia di evidenza.

Sul punto, infatti, v'è stato chi si è interrogato sulla questione se il requisito delle violazioni manifeste delle relative attribuzioni costituzionali sia una prerogativa dei soli conflitti sollevati dai parlamentari uti singuli nei confronti di altri organi parlamentari, ovvero, per contro, debba riguardare tutti i conflitti proposti dai membri dei due rami del Parlamento, indipendentemente dalla soggettività delle parti resistenti¹².

Ebbene, le [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#) indirizzano la soluzione del quesito in questa seconda direzione, atteso che (quantomeno quello deciso con l'[ordinanza n. 66](#)) il conflitto è stato sollevato “nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, «anche nella sua qualità di rappresentante del Governo della Repubblica Italiana»”, ossia nei riguardi di un organo evidentemente estraneo, per quanto con esso legato, al circuito parlamentare.

Non si tratta, dunque, di semplice disputa tra organi interni del Parlamento.

Ad ogni modo, ciò premesso, e al di là di tali questioni, la principale riflessione di merito che scaturisce dalla lettura congiunta dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) e di quelle recentemente adottate dalla Corte è legata alla prossimità della lesione delle prerogative, lamentata dai ricorrenti nei rispettivi conflitti, alla soglia di rilevanza di cui si discute.

delle leggi, a partire dalla [sentenza n. 29 del 1995](#), ritiene debba sussistere per giustificare una declaratoria di incostituzionalità dei decreti-legge per violazione dell'art. 77 Cost, dovuta alla non ricorrenza dei presupposti giustificativi straordinari di necessità e urgenza. Nello stesso senso, la circostanza è sottolineata anche da 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.

⁹ Come ricorda, tra gli altri, S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza». Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 251, infatti, l'art. 37, comma 4, della l. n. 87 del 1953 non fa alcun riferimento al livello di gravità, ma semplicemente all'esistenza, o meno, della materia del conflitto.

¹⁰ In questo senso, si veda A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, cit., 72, nonché ID, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie*, cit., 601, secondo cui la Corte si è “inventata di sana pianta un limite all'ammissibilità del conflitto... oggettivamente inesistente”, e, a parere di parte della dottrina, analogamente insensato, posto che ogni violazione delle regole costituzionali sul procedimento sarebbe “grave e manifesta”: in tal senso, cfr. A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale”*, cit.,; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit.,

¹¹ Trova, dunque, conferma l'assunto, già prefigurato in dottrina, in sede di commento alle successive [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), di come risulti oramai “conclamato il peso dell'ord. 17/2019 che si pone quale passaggio obbligato tanto per i ricorrenti quanto per i giudici redattori”. Così si esprime, in particolare, F. FABBRIZZI, *Le ord. 274 e 275/2019 sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 7. Come in quel caso, infatti, anche in quello in commento – come si vedrà *infra*, ma come si è già in parte anticipato – tanto i ricorrenti, quanto il giudice costituzionale, rispettivamente a sostegno e a detrimento della legittimazione ad agire, fanno, invero, riferimento al precedente rappresentato proprio dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#).

¹² L'interrogativo è stato posto in dottrina da N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 11. Dubbio analogo, sempre sulla portata soggettiva del requisito, è stato poi avanzato da A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie*, cit., 604, secondo cui “c'è poi da chiedersi se il criterio della “evidente mancanza” possa un domani valere anche per i ricorsi dei gruppi politici ovvero se sia da considerare esclusivo o tipico dei ricorsi dei singoli parlamentari”. A tale differente quesito, al momento, non può essere fornito riscontro, o quantomeno, non alla luce delle ordinanze in questa sede in commento.

Prossimità che se era assai evidente nel caso dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) (in cui, in effetti, la Corte aveva anche ammesso che una qualche compressione delle prerogative dei ricorrenti si era pure verificata¹³), non appare altrettanto manifesta nelle [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#). Anzi.

Nel precedente del 2019, invero, la Corte era, nei fatti, giunta a riconoscere l'esistenza della materia del conflitto.

Vi è di più. Era stata proprio questa constatazione – si consenta, inevitabile date le circostanze del caso¹⁴ – a indurre i giudici costituzionali a sciogliere la riserva mantenuta nelle precedenti decisioni assunte su ricorsi presentati da deputati e/o senatori, e a elaborare, quindi, per tal via, l'escamotage della soglia di evidenza delle lesioni lamentabili dai parlamentari¹⁵. Il tutto, per non giungere alla fase di merito.

In altre parole, quindi, nel caso dell'iter parlamentare sull'approvazione della legge di bilancio, e, in generale, sulla materia del procedimento legislativo e della sua correttezza e legittimità, il giudice dei conflitti è giunto a riconoscere la ipotetica presenza di spazi di intervento, in sede di conflitto, dei parlamentari (anche se poi, alla luce della menzionata soglia di rilevanza, non è dato comprendere in quali casi i relativi ricorsi siano effettivamente proponibili¹⁶).

¹³ Tanto che al § 4.2. del *Considerato in diritto*, il giudice dei conflitti riconosce espressamente come “*Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare*”.

¹⁴ Si ricordi, infatti, che, in quel caso, il conflitto era stato originato dal ricorso proposto da trentasette senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione del disegno di legge di «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»: in particolare, i ricorrenti contestavano la violazione del procedimento legislativo sia nella Commissione Bilancio sia in Assemblea, dal momento che il maxi-emendamento 1.9000, di circa 270 pagine con moltissime centinaia di commi, totalmente sostitutivo del disegno di legge, avrebbe incontrato difficoltà a essere portato a conoscenza degli stessi componenti la Commissione Bilancio, i quali avrebbero avuto a disposizione per l'esame solo settanta minuti; così come il tempo concesso per l'esame in Assemblea sarebbe risultato di circa solo sette ore. In sostanza, si lamentava che tempi del genere avrebbero reso oggettivamente impossibile una consapevole deliberazione di un testo di tale natura, ampiezza, articolazione e tecnicità. Nel dettaglio, per una più analitica ricostruzione della vicenda, si vedano i punti 5, 7 e 8 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁵ La decisione che la Corte ha assunto con l'[ordinanza n. 17 del 2019](#), in questo senso, cela una vera e propria decisione di merito sul conflitto sollevato. Ne è un chiaro sintomo, tra gli altri, anche il fatto che l'ordinanza rechi la suddivisione in *Ritenuto in fatto* e *Considerato in diritto* che è, notoriamente propria delle sentenze, dunque delle statuizioni con cui ci si pronuncia sul merito delle vicende. Suddivisione che, invero, ordinariamente non caratterizza le decisioni che la Corte è chiamata ad assumere in sede di ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato: non la recano, ad esempio, per citarne di recenti, le [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), nell'ambito delle quali, da un punto di vista formale, l'unica suddivisione è quella tra il *Ritenuto che* e il *Considerato che*, così come non la presenta nessun'altra delle successive ordinanze adottate dalla Corte in materia di conflitti interorganici negli anni 2019 e 2020.

Si tratta di una decisione di merito di tipo preminentemente politico: da questo punto di vista, infatti, una declaratoria di ammissibilità – che a ben vedere non sarebbe risultata affatto incoerente con la premessa relativa all'accertata violazione dell'*iter* di approvazione della legge – avrebbe significato inevitabilmente un allungamento dei tempi di risoluzione del conflitto; una dilatazione, questa, che si sarebbe posta al di fuori di ogni logica utilità, se – data la chiara intenzione manifestata dalla Corte di “non decidere” sul conflitto – si fosse optato alla fine per una sentenza di infondatezza del ricorso proposto che avesse recato il medesimo contenuto dell'ordinanza (ossia, il riferimento al concetto di violazione grave e manifesta delle lesioni delle prerogative parlamentari che sole possono consentire un intervento correttivo del custode della Costituzione).

Ad avviso di chi scrive, il caso in questione rappresenta, dunque, un esempio lampante di quell'orientamento seguito dal giudice dei conflitti, ed evidenziato da M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Torino, 2000, 357 (ma nello stesso senso si veda pure S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, 73), volto a “controllare» il livello politico del conflitto, evitando, per quanto possibile, di giungere a decidere nel merito le controversie i cui «toni politici» siano troppo accentuati”. Per completezza, occorre rappresentare come proprio questa propensione della Corte a risolvere con la soluzione dell'inammissibilità i temi politicamente più controversi non sia andata esente da critiche in dottrina. In tal senso, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, Intervento del Prof. Gustavo Zagrebelsky in occasione del XXIII Premio Giuseppe Chiarelli, Palazzo della Consulta, 20 ottobre 2004, secondo cui tale tendenza della Corte alla c.d. “terza via”, “*espone normalmente all'accusa di ambiguità 'politica' e consente spesso alle parti contrapposte di cantare, pro parte, vittoria*”.

¹⁶ Né, del resto, come pure mette in evidenza S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*, cit., 255, la Corte indica qualche coordinata per capire quali siano i relativi parametri di valutazione dell'evidenza.

Per contro, nella differente materia della gestione dell'emergenza Covid-19 da parte di Governo e Parlamento, la chiusura della Corte appare netta nel senso di sbarrare l'accesso al giudizio di merito, a meno che a insorgere non sia, direttamente, uno dei due rami del Parlamento¹⁷.

Nello specifico, nel caso in esame, i fattori che, nella visione della Consulta, hanno impedito il raggiungimento della soglia di evidenza (cui, per la verità – ed è questo il punto – i ricorrenti non si sono neppure avvicinati), sono stati individuati nell'intervenuta partecipazione dei deputati istanti alle sedute parlamentari di conversione dei decreti-legge contestati nei relativi ricorsi e nella correlata riconosciuta possibilità, dunque, di esercitare le proprie prerogative costituzionali nei relativi passaggi in aula¹⁸.

Sul punto, e in analogia a quanto già osservato dalla Corte nelle [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), è stata la stessa narrativa dei fatti di cui al ricorso a essere valorizzata dal giudice costituzionale come motivo ostativo al passaggio al giudizio di merito¹⁹, essendosi ritenuto sostanzialmente rispettato il canone dell'art. 67 Cost., nel cui ambito va ricondotto, tra gli altri, il

¹⁷ Nell'[ordinanza n. 66 del 2021](#), si legge, infatti, che “*la lamentata distorsione degli istituti previsti dagli artt. 76 e 77 Cost, conseguente all’asserita “espropriazione” della funzione legislativa nei termini prospettati in ricorso, sarebbe semmai idonea a menomare, in ipotesi, le attribuzioni dell’intera Camera cui appartiene il deputato ricorrente, posto che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.)*”. Analogamente, nell'[ordinanza “gemella” n. 67 del 2021](#), la Corte evidenzia che “*la lamentata «traslazione della potestà concreta legislativa dal Parlamento e/o dal Governo su delega del medesimo, verso il Presidente del Consiglio od addirittura a favore dei singoli ministri», nei termini prospettati in ricorso, sarebbe semmai idonea a menomare le attribuzioni dell’intera Camera cui appartiene la ricorrente, posto che la funzione legislativa, per dettato costituzionale, è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.)*”.

Con tali statuizioni – come si dirà *infra*, in sede di conclusioni – la Corte finisce, di fatto, per spalleggiare il Governo e il suo operato (anche se non dell'esecutivo attualmente in carica, ma poco cambia), in quanto, pur senza porre (come è ovvio che sia) un sigillo sulla legittimità delle attività poste in essere nella gestione dell'emergenza in corso, quantomeno, rifiuta l'idea che possa essere quella del conflitto interorganico la sede più opportuna per affrontare simile questione. È, infatti, improbabile che sia proprio il Parlamento, che ha convertito i decreti-legge dell'esecutivo, a insorgere contro il Governo davanti al giudice dei conflitti.

¹⁸ Infatti, nell'[ordinanza n. 66 del 2021](#), la Corte evidenzia che “*lo stesso ricorrente ha ricordato come il Parlamento abbia convertito, con modificazioni, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella legge 5 marzo 2020, n. 13, con il voto contrario di due soli deputati, l'on. Cunial e, appunto, l'on. Sgarbi, il quale ultimo, durante la discussione in aula del 26 febbraio 2020, avrebbe messo «in guardia sia dallo scarso approfondimento scientifico della questione della pandemia, sia dal grave danno che le misure approvate stavano arrecando all'economia italiana»*”. In termini analoghi, ma più succinti, nell'[ordinanza n. 67 del 2021](#), è stato rimarcato “*che la stessa ricorrente in prima battuta, rivolge le sue doglianze nei confronti della Camera di appartenenza, riconosce di avere partecipato, con pienezza di facoltà di espressione e di voto, al dibattito parlamentare sul contenuto dei decreti-legge e sulla loro conversione in legge*”.

Nel caso di specie, pare potersi affermare che, nella prospettiva della Corte, lungi dal venire in evidenza la connotazione “monocratica” del parlamentare, a venire in discussione siano state, piuttosto, le funzioni che ineriscono alla stessa fisionomia dei membri del Parlamento, ossia, come componenti di Assemblea. Sulla distinzione tra le due descritte dimensioni, si veda I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo*, cit., 70.

¹⁹ Anche nel caso delle citate ordinanze del 2019, infatti, la prospettazione stessa del ricorso era stata valorizzata dalla Corte come motivo della assunta decisione di inammissibilità dei conflitti. Così si legge, invero, nell'[ordinanza n. 274 del 2019](#): “*dalla prospettazione del ricorso «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione», che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti (ordinanza n. 17 del 2019)*”. E formulazione analoga risulta contenuta anche nell'[ordinanza n. 275 del 2019](#), per cui “*è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 17 del 2019)*”.

A commento delle decisioni citate si vedano, tra gli altri, R. DICKMANN, *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)*, in [Federalismi.it](#), 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*, 2/2020; F. FABBRIZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020.

diritto di voto del parlamentare, il cui contributo alla formazione della volontà del plenum dell'Assemblea non è stato considerato come venuto meno e/o impedito²⁰.

Ricapitolando, dunque, il primo elemento di rilievo, da evidenziare, è che a differenza del precedente rappresentato dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), nei casi in commento non c'è stato alcun riconoscimento delle lesioni delle prerogative denunciate dai ricorrenti.

Anzi, la Corte è stata alquanto tranchant nell'escludere qualsivoglia forma di compressione.

Proprio a tal riguardo, una considerazione sorge spontanea.

In dottrina, infatti, nel commentare l'[ordinanza n. 17 del 2019](#), è stato messo in evidenza come la formula delle violazioni gravi e manifeste ivi affermata abbia dato luogo a una nebulosità concettuale sulle condizioni di ammissibilità dei conflitti proposti da singoli deputati e/o senatori che la Consulta si sarebbe curata "di volta in volta di diradare secondo occasionali convenienze e ... all'esito di operazioni di bilanciamento dagli esiti imprevedibili"²¹.

La considerazione è corretta e condivisibile, ma, a modesto avviso di chi scrive, non confacente (o, comunque, non tanto) alla vicenda in commento.

Nel caso di specie, infatti, pare potersi affermare come, per contro, fosse ampiamente prevedibile l'esito, nel senso dell'inammissibilità, dei due conflitti.

La Corte, infatti, soprattutto nella dimensione del conflitto interorganico, è una sorta di Giano bifronte²², in quanto organo dapprima (nella fase di ammissibilità) chiamato a operare valutazioni anche di opportunità politica in ordine alla trattazione (e conseguente ampia pubblicizzazione) del conflitto²³, e poi (nel successivo giudizio di merito), solo poi, tenuto a procedere alla sua composizione mediante gli strumenti del diritto, in tal veste operando come custode della Costituzione²⁴, al fine di impedire che il gioco politico possa finire per deformare la complessa architettura costituzionale basata sulla divisione dei poteri²⁵.

²⁰ Sul punto, sia nell'[ordinanza n. 66 del 2021](#), sia nell'[ordinanza n. 67 del 2021](#), la Corte afferma, pedissequamente, "che, dunque, dalla medesima narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare (ordinanza n. 274 del 2019) e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali (ordinanza n. 275 del 2019), nel corso dei «passaggi parlamentari», principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso".

²¹ Così, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato"*, cit., 71.

²² Con riferimento all'[ordinanza n. 17 del 2019](#), ha avuto modo di ricordarlo anche O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019*, cit., Guardando più indietro nel tempo, un abbozzo di tale impostazione sembra, in ogni caso, possa rinvenirsi nelle parole di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, 19, il quale, già all'epoca, e a fronte della prevalente dottrina tendente a riconoscere il carattere giuridico, o comunque prevalentemente tale, dei conflitti *ex art.* 134 Cost, metteva in evidenza come non vi fossero dubbi sul fatto che, nel sistema costituzionale in vigore in Italia, il giudizio della Corte sui conflitti tra poteri tendesse, perlomeno, inevitabilmente, a essere un giudizio in parte politico.

²³ Ciò al fine di verificare la sussistenza di spazi per forme di "accomodamento politico" del conflitto, per usare un'espressione di G. ZAGREBELSY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 423.

²⁴ A voler prendere a prestito le figure mitologiche del passato, la Corte pare potersi rappresentare come una sorta di minotauro, in cui al di sopra di un busto intriso di politicità v'è un capo tarato in termini di diritto, che mostra a pieno il suo essere, proprio e soprattutto laddove venga adita in sede di conflitti interorganici. Ciò che si lega profondamente, a doppio filo, all'impostazione bifasica dei conflitti, in cui al giudizio di merito può accedersi solamente a seguito del vaglio preliminare che la Corte effettua, *inaudita altera parte*, in una fase di ammissibilità che si svolge nel segreto della camera di consiglio.

Simile impostazione sembra, del resto, potersi ravvisare anche nelle parole di A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986, 793. L'Autore, infatti, nel trattare delle due fasi nelle quali si articolano i conflitti, "quella meramente deliberativa, in camera di consiglio, e perciò «misteriosa»" e "quella formalmente processuale", afferma che "la logica che governa il giudizio è la medesima in entrambe le fasi (può anzi dirsi che non esisterebbe questo tipo di giudizio se non vi fosse quella fase preliminare)". Mediante richiamo anche ad A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Nss. Dig. It.*, Appendice, vol. II, Torino, 1981, 166 ss., l'Autore sottolinea anche la peculiare funzione del filtro di ammissibilità: "la presenza del «filtro tendente ad eliminare le questioni incompatibili con la funzione istituzionale del processo costituzionale» - e cioè il «misterioso» giudizio di deliberazione che le consente, tra l'altro, di sbarazzarsi dei conflitti troppo politicizzati, in relazione ai quali la Corte non riuscirebbe a imporsi agli altri organi costituzionali".

²⁵ Questa, infatti la *ratio* dei conflitti per R. BIN, "Ultima fortezza" e "regole d'ingaggio" nei conflitti interorganici, (nota a Corte costituzionale, sent. 116/2003), in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

In questo caso, risultando il teatro della prima fondamentale decisione da assumersi la fase di ammissibilità (ove la componente politica delle considerazioni spesso prevale su quella squisitamente giuridica), e considerato il periodo emergenziale attuale, legato al contenimento della diffusione epidemiologica del virus, peraltro aggravato dalla recente crisi di governo e dalla creazione di un nuovo esecutivo²⁶, la Corte, tenuto conto della congiuntura storica attuale, ha avuto gioco facile nel dichiarare l'inammissibilità dei conflitti sollevati dagli onorevoli Sgarbi e Cunial.

Quel che si vuole dire, dato lo scenario descritto, è che non sembra vi fossero, alla radice, le condizioni per una declaratoria di ammissibilità dei conflitti di cui si discorre, in quanto, oltre al fatto che l'iniziativa assunta dai parlamentari ricorrenti sembrava per lo più strumentalmente volta a far auto-sollevare alla Corte la questione di legittimità dei decreti-legge emergenziali (per tal via "eludendo" la necessità di rinvenire un giudizio in cui sollevare le relative censure), in ogni caso, l'ammissione degli stessi al giudizio a cognizione piena avrebbe di fatto significato assestare uno "scossone" non indifferente al Governo e, conseguentemente, alla tenuta stessa del sistema²⁷.

Aprire la strada del giudizio di merito ai conflitti in parola avrebbe, infatti, potuto significare arrivare a un punto di non ritorno: e ciò perché – si perdoni il gioco di parole – a quel punto la Corte, in sede di merito, avrebbe dovuto prendere posizione sul *modus operandi* seguito nei mesi passati dal Governo, e avallato dal Parlamento, nella gestione dell'emergenza sanitaria, con esiti che per l'equilibrio del sistema sarebbero stati a dir poco catastrofici in caso di accoglimento delle doglianze articolate dai ricorrenti.

Non erano, quindi, queste le occasioni giuste affinché – e sempre che abbia davvero in mente di farlo, al di là delle aperture formali – la Corte compisse quel "doppio salto mortale"²⁸ di cui taluno ha parlato in dottrina, scommettendo sul fatto che, prima o poi, il giudice porterà a compimento il "super-monito"²⁹ contenuto nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#), aprendo effettivamente al conflitto proposto dai parlamentari *uti singuli*.

4. *La fattuale inesistenza di spazi per la tutela del singolo parlamentare in sede di conflitto.*

Da quanto sin qui osservato, scaturisce un'ulteriore considerazione.

Le [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#) possono rappresentare l'occasione per tirare un primo bilancio sullo stato dell'arte dei conflitti promossi dai singoli parlamentari.

Infatti, dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), che ha aperto alla relativa legittimazione processuale, contando anche le ordinanze sopra citate, sono ben nove i conflitti sollevati da singoli parlamentari³⁰.

²⁶ Dal 13 febbraio 2021, infatti, nell'ambito della XVIII Legislatura, l'esecutivo presieduto dal nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi, ha preso il posto del Governo uscente guidato da Giuseppe Conte (il c.d. Conte *bis*).

²⁷ Da qui, ad avviso di chi scrive, al di là di ogni considerazione di stampo giuridico, il carattere (anche in questo caso), comunque, prevalentemente politico della decisione assunta dalla Corte con le [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#).

²⁸ L'espressione è utilizzata da V. PIERGLIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1, in part. 1, 12 e 14.

²⁹ In questi termini ne parla N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 15.

³⁰ Il riferimento è ai conflitti decisi con le [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), [60](#), [86](#), [129](#), [176](#) e [197 del 2020](#), e, per l'appunto, [nn. 66 e 67 del 2021](#).

Di seguito, salvo per i conflitti risolti con le ordinanze da ultimo citate, in quanto in commento in narrativa, si ricorda, brevemente l'oggetto di ciascuno dei menzionati conflitti.

Con le [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), la Corte 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. In entrambe le pronunce, la Corte, pur affermando che, in astratto 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, tuttavia, in concreto, in relazione ai casi portati alla sua attenzione, ritiene l'insussistenza di elementi dimostrativi dell'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del conflitto, e della conseguente palese

violazione delle prerogative dei parlamentari ricorrenti. In dottrina, al riguardo, si vedano i richiami già operati *supra*, *sub* nota n. 19.

Con l'[ordinanza n. 60 del 2020](#), invece, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di tre ricorsi sollevati dai Presidenti dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati «Forza Italia - Berlusconi Presidente», «Lega Salvini Premier» e «Fratelli d'Italia», dai componenti di tali gruppi, nonché da questi ultimi in quanto tali, nei confronti del Governo, del Presidente e della V Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente, dell'Assemblea e dei Relatori della Camera dei deputati nonché, per due dei tre conflitti, della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica, in riferimento alla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»*) e al relativo iter di approvazione, ai fini dell'accertamento dell'avvenuta violazione delle prerogative costituzionali spettanti agli stessi ricorrenti. Analogamente che nel precedente rappresentato dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), anche in questo caso la Corte, entrando di fatto nel merito della questione, dopo aver riepilogato con precisione gli avvenimenti che hanno determinato la sollevazione del conflitto, e aver sostanzialmente riconosciuto l'esistenza del conflitto, giunge a dichiararlo inammissibile in quanto *“in conclusione, 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”*. In dottrina, si vedano, tra le altre, le note a commento di M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2020, II, 714 ss. e D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari e dai gruppi*, in *Giur. cost.*, 2020, II, 731 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost, ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020.

Con l'[ordinanza n. 86 del 2020](#), con nota a commento di A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto tra poteri: la risposta negativa al singolo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2020, II, 1125 ss., la Consulta ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato da Gregorio De Falco, nella qualità di senatore, nei confronti del Senato della Repubblica e, se dichiarato ammissibile, della senatrice Emma Pavanelli, in relazione alla proclamazione a senatrice, nella seduta n. 140 del 31 luglio 2019, da parte dell'Assemblea del Senato della Repubblica della XVIII legislatura, proprio di Emma Pavanelli, candidata nella lista Movimento 5 Stelle (M5S) nella Regione Umbria, con l'assegnazione del seggio non attribuito nella Regione Siciliana a causa dell'incapienza dei candidati della lista M5S. A fare difetto, secondo la Corte, il presupposto soggettivo del conflitto, considerato che il singolo parlamentare è legittimato ad adire il giudice dei conflitti solo a tutela delle attribuzioni costituzionali inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, e che nessuna delle anzidette attribuzioni costituzionali veniva in rilievo nel caso di specie.

Con l'[ordinanza n. 129 del 2020](#), la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato da Cosimo Maria Ferri, nella qualità di membro della Camera dei deputati, nei confronti del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché, per quanto dovesse occorrere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia, in relazione all'intervenuta sottoposizione in via indiretta, a intercettazione di conversazioni, disposta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia in assenza dell'autorizzazione della Camera dei deputati, richiesta dall'art. 68, comma 3, Cost, nonché all'intervenuta conseguente sottoposizione, sulla base di tali intercettazioni, all'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per difetto del presupposto soggettivo, in quanto, ad avviso della Consulta, i destinatari delle tutele sancite dall'art. 68, comma 3, Cost, non sono i parlamentari *uti singuli*, bensì le Assemblee nel loro complesso considerate.

Con l'[ordinanza n. 176 del 2020](#), la Consulta ha dichiarato la manifesta inammissibilità del conflitto sollevato da Raffaele Fantetti, nella qualità di senatrice, in relazione all'approvazione, in via definitiva e in seconda deliberazione, da parte della Camera dei deputati, nella seduta dell'8 ottobre 2019, della proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B (*«Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*), e all'approvazione della medesima proposta di legge, in seconda deliberazione, da parte del Senato della Repubblica in data 11 luglio 2019, con particolare riguardo alle disposizioni riguardanti il numero di deputati e di senatori da eleggersi nella predetta circoscrizione, per cui all'art. 1 *«la parola: “dodici” è sostituita dalla seguente: “otto”»* e all'art. 2 *«la parola: “sei” è sostituita dalla seguente: “quattro”»*, per carenza del requisito soggettivo per la proposizione del conflitto, a causa della mancata denuncia della menomazione delle relative attribuzioni, connesse allo svolgimento della funzione parlamentare.

Infine, con l'[ordinanza n. 197](#), la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal senatore Gregorio De Falco nei confronti del Senato della Repubblica, nonché, se dichiarato ammissibile, nei confronti del Governo della Repubblica e dei Ministri dell'interno e della giustizia, in relazione all'iter di approvazione, al Senato della Repubblica, nei giorni 18 e 19 giugno 2020, mediante voto di fiducia *ex art.* 161, comma 3 *bis* del regolamento del Senato, dell'articolo unico di conversione del decreto-legge 20 aprile 2020 n. 26 (*«Disposizioni urgenti in materia di*

Ebbene, il dato da evidenziare è che tutti sono stati dichiarati inammissibili, e la maggior parte di essi per mancata integrazione della tanto commentata soglia di rilevanza.

Tenuto, quindi, conto anche delle più recenti decisioni, sembra venirsi a concretizzare sempre di più il rischio, già prefigurato in dottrina, che, nonostante i proclami formalistici contenuti nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#), la Corte, con tale decisione, abbia in realtà istituito un meccanismo che conduce “alla formale e sostanziale negazione di spazi per la tutela del singolo parlamentare”³¹ in sede di conflitto tra poteri.

Il timore, rappresentato da taluno, di apertura “meramente virtuale” alla *legitimatio ad processum* dei membri delle Camere, allo stato delle cose, sembra, dunque, essersi inverato³².

Ciò che, del resto, neppure può dirsi, in fondo, imprevedibile³³.

Come, infatti, è stato anticipato ed evidenziato in dottrina, considerato che “è davvero assai arduo immaginare che possano darsi casi di violazione ancora più “manifesta” di quella riscontratasi nel caso” risolto dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), “non si capisce quando mai ai parlamentari *uti singuli* sarà consentito di mettere piede alla Consulta”³⁴.

Vale a dire che se, a fronte della pur riconosciuta lesione delle prerogative dei 37 parlamentari ricorrenti, la Consulta, nel conflitto deciso con la citata ordinanza, ha comunque optato per una declaratoria di inammissibilità, davvero non si vede in quali circostanze questo atteggiamento di pratica chiusura rispetto ai conflitti promossi dai parlamentari possa mutare.

A voler immaginare che non abbiano a verificarsi “casi di scuola”, come la negazione del diritto di voto o di iniziativa legislativa, è allora realmente ostico pensare a situazioni che possano consentire al conflitto sollevato dal membro di una delle Camere di giungere fino al giudizio di merito³⁵.

consultazioni elettorali per l'anno 2020”), convertito, con modificazioni, nella legge 19 giugno 2020, n. 59, nonché degli atti conseguenti, cioè l'indizione dei comizi referendari, mediante il d.P.R. 17 luglio 2020 (“*Indizione del referendum popolare confermativo del testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»*, approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 240 del 12 ottobre 2019*”), per i giorni 20 e 21 settembre 2020, per vizio di autosufficienza dell'atto introduttivo, in quanto il ricorso non chiariva quali attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare fossero state in concreto lese nel corso di tali procedimenti, e nemmeno enunciava quali fossero, in astratto, tali attribuzioni.

³¹ Così, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 4.

³² Il riferimento è a A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, cit., 71. Analoghe considerazioni sono, altresì, state spese da V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*., cit., 271, il quale, in disaccordo con quanti avevano assunto che l'apertura contenuta nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) avrebbe determinato una pioggia di ricorsi proposti dai singoli parlamentari, ha evidenziato come la Corte fosse stata chiarissima nel limitare la legittimazione ai soli casi in cui a venire in gioco sono i poteri espressamente attribuiti ai singoli membri del Parlamento (presentazione di proposte di legge o emendamenti ai progetti all'esame della rispettiva Camera, potere di esprimere voti e opinioni). Ancor più netto il pensiero di G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti*, cit., 3, secondo cui l'apertura della Corte è circondata da cautele tali da rendere quasi illusoria la possibilità di un riconoscimento della violazione delle prerogative dei singoli parlamentari.

³³ In questo senso, infatti, oltre a quanto si dirà in narrativa, mette conto evidenziare come già N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 11, aveva avvertito circa la portata, difficilmente superabile, del nuovo requisito della necessaria rilevanza già in sede deliberativa della evidenza delle violazioni lamentate dai singoli parlamentari.

³⁴ Questo il pensiero di A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie*, cit., 602. Nello stesso senso, si è espresso, tra gli altri, a titolo esemplificativo, anche A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*, cit., 15.

³⁵ In questo senso, v'è stato chi, come R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21*, cit., 21, dopo aver richiamato i vari passaggi motivati dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#), ha affermato che, nei termini ivi posti dalla Corte, solamente il diritto di iniziativa legislativa di cui all'art. 71 Cost. presenterebbe i connotati di un'attribuzione costituzionale del singolo parlamentare, e, comunque, non tutte le dimensioni del diritto di iniziativa legislativa e del diritto di emendamento sarebbero riconducibili alla facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare ex art. 67 Cost, di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo voti e opinioni, ma solamente quelle espressamente circoscritte in Costituzione come esclusivamente proprie del singolo parlamentare e non manifestazioni di fasi del procedimento. Se così stanno le cose, risulta, dunque, ancor più ristretta la possibilità che singoli membri del Parlamento possano arrivare ad adire la Corte in sede di conflitto.

Di certo – come si è evidenziato, dato il momento storico attuale – non era quello della gestione dell'emergenza Covid-19 il caso giusto per poter sperare in un revirement della Corte.

E il discorso non sarebbe mutato neppure se, al posto di una crisi sanitaria come quella attuale, il Governo si fosse trovato a fronteggiare una crisi monetaria, o di altro tipo.

Comunque, infatti, la partecipazione dei due ricorrenti alle sedute parlamentari deputate alla conversione in legge dei decreti adottati dal Governo sarebbe stata ugualmente stata valorizzata come elemento di negazione della violazione delle relative prerogative, e ciò indipendentemente dalla direzione del voto espresso.

Stando così le cose, a meno di inattesi, futuri, capovolgimenti da parte della Corte dell'orientamento sin qui seguito, pare potersi condividere il pensiero di chi ha messo in evidenza il carattere di vittoria pirrica dell'apertura al conflitto del singolo parlamentare operata dalla Corte all'inizio del 2019³⁶.

La situazione deve far riflettere.

Se, infatti, il conflitto tra poteri dello Stato ha – come, in effetti, possiede – la natura di *extrema ratio*, nel senso di integrare – secondo la nota definizione di Roberto Bin³⁷ – l'“ultima fortezza” posta presidio del sistema, nella quale può trovare rifugio e protezione il potere che sia stato leso o menomato nell'esercizio delle proprie prerogative, ci si deve allora domandare quale sia la sede più adeguata in cui il singolo parlamentare può lamentare la violazione delle proprie prerogative.

Il caso dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) ci insegna che, anche se tale violazione è oggettivamente sussistente, non per questo (*rectius*, non solo per questo) la tutela della Corte, in qualità di giudice dei conflitti, è automatica. Tutt'altro.

Occorre che le lesioni riscontrate siano manifeste.

Il che, in pratica, significa che, se, al di fuori dei già menzionati casi di scuola, è già di per sé complicato ravvisare prerogative astrattamente tutelabili in sede di conflitto, diventa, allora, a maggior ragione praticamente impossibile (o, comunque, oltremodo difficoltoso) ravvisare casi di conflitti presentati da singoli parlamentari destinati ad avere successo, quantomeno nella prima fase del giudizio.

In questo senso, le [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#) (come già, prima di loro, le [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#), e [60, 86, 129, 176 e 197 del 2020](#)), confermano tale assunto.

5. Conflitti interorganici e provvedimenti governativi in materia di Covid-19.

Quanto appena evidenziato in merito alla individuazione della sede più corretta per le rimostranze dei singoli parlamentari, offre l'appiglio per porsi l'ulteriore seguente interrogativo.

A fronte dell'inammissibilità dei conflitti sollevati dagli onorevoli Sgarbi e Cunial, ci si deve, infatti, domandare anche quale sia la sede più adeguata ove dare eventualmente ingresso alle questioni relative alla legittimità dei provvedimenti governativi adottati per fronteggiare l'emergenza Covid-19.

Il riferimento è, evidentemente, in primis, alla catena di d.p.c.m. adottati a partire dal 23 febbraio 2020, nonché ai relativi decreti-legge legittimanti³⁸.

³⁶ Cfr, in tal senso, S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 5, per cui, per l'appunto, l'apertura contenuta nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) rappresenta una “vittoria di Pirro”, “*perché si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse, a meno di non ipotizzare i classici casi di scuola (ad esempio il parlamentare cui viene negata l'iniziativa legislativa), come tali inverosimili. Insomma, una legittimazione ammessa in astratto ma negata in concreto sulla base di argomentazioni così dirimenti da rendere improbabili futuri accoglimenti*”.

³⁷ Il riferimento è lavoro di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

³⁸ Al riguardo, la sequenza, fino al 7 dicembre 2020 (giorno del deposito del secondo conflitto, quello proposto dall'onorevole Cunial e deciso con l'[ordinanza n. 67 del 2021](#)), è più o meno la seguente: ordinanza del Ministero della salute 30 gennaio 2020 “*Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV)*”; delibera del Consiglio dei

ministri 31 gennaio 2020, recante “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”; d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 23 febbraio 2020, recante “Disposizioni attuative del decreto- legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 25 febbraio 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 1 marzo 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.l. 2 marzo 2020, n. 9, recante “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 4 marzo 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”; d.l. 8 marzo 2020, n. 11, recante “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da covid-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”; d.p.c.m. 8 marzo 2020, recante “Ulteriori misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale”; d.p.c.m. 9 marzo 2020, recante “Nuove misure per il contenimento e il contrasto del diffondersi del virus Covid-19 sull'intero territorio nazionale”; d.l. 8 marzo 2020, n. 11, recante “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”; d.l. 9 marzo 2020, n. 14, recante “Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19”; d.l. 17 marzo 2020 n. 18 - Decreto CuraItalia, recante “Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 22 marzo 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”; d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 1 aprile 2020, recante “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”; d.l. 8 aprile 2020, n. 22 “Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato”; d.l. 8 aprile 2020, n. 23 - Decreto Liquidità, recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”; d.p.c.m. 10 aprile 2020, recante “Istituzione del Comitato di esperti in materia economica e sociale”; d.p.c.m. 10 aprile 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”; d.l. 20 aprile 2020, n. 26, recante “Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020”; d.p.c.m. 26 aprile 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”; d.l. 30 aprile 2020, n. 28, recante “Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazione di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19”; d.l. 10 maggio 2020, n. 29, recante “Decreto Covid19 – Scarcerazioni”; d.l. 10 maggio 2020, n. 30, recante “Decreto Covid19 - Indagine sieroprevalenza”; d.p.c.m. 12 maggio 2020, recante “Integrazione del Comitato di esperti in materia economica e sociale”; d.l. 16 maggio 2020, n. 33, recante “Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 17 maggio 2020, recante “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 18 maggio 2020, recante “Modifiche all'articolo 1, comma 1, lettera cc), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 2020, concernente: «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»”; d.l. 19 maggio 2020, n. 34, recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.p.c.m. 11 giugno 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.l. 16 giugno 2020, n. 52, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro”; d.p.c.m. 14 luglio 2020, recante “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”; d.l. 30 luglio 2020, n. 83, recante “Misure urgenti connesse con la scadenza della dichiarazione di emergenza epidemiologica”; d.p.c.m. 7 agosto 2020, recante “Misure ulteriori

Per fornire riscontro al quesito posto, pare d'obbligo operare una distinzione a seconda del tipo di fonte che viene in considerazione.

Per quanto concerne, anzitutto, i d.p.c.m., trattandosi di fonti di rango secondario³⁹, e riconfermata anche più di recente la non sindacabilità dei stessi da parte della Consulta in sede di giudizio sulle leggi⁴⁰, la dimensione più opportuna per contestarne la legittimità – e che in effetti è

per fronteggiare l'emergenza epidemiologica"; d.l. 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia"; d.p.c.m. 7 settembre 2020, recante "Indicazione operative relative alle attività del medico competente nel contesto delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus SARS-CoV-2 negli ambienti di lavoro e nella collettività"; d.l. 8 settembre 2020, recante "Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"; d.l. 11 settembre 2020, n. 117, recante "Disposizioni urgenti per la pulizia e la disinfezione dei locali adibiti a seggio elettorale e per il regolare svolgimento dei servizi educativi e scolastici gestiti dai comuni"; d.l. 7 ottobre 2020, n. 125, recante "Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza"; d.p.c.m. 13 ottobre 2020, recante "Uso di mascherine anche all'aperto; limite alla capienza di stadi e palasport; limitazioni agli spostamenti da e per l'estero; limitazioni all'attività di bar e ristoranti; stop agli sport amatoriali; riduzione del periodo di quarantena a 10 giorni con test molecolare negativo"; d.p.c.m. 18 ottobre 2020, recante "Limitazioni all'attività di bar e ristoranti; limitazioni alla pratica sportiva amatoriale e dilettantistica di base; possibilità per i sindaci di chiudere vie e piazze per evitare assembramenti; indicazioni su lavoro agile e didattica a distanza"; d.l. 20 ottobre 2020, n. 129, recante "Proroga al 31 dicembre delle scadenze tributarie"; d.p.c.m. 24 ottobre 2020, recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19».»; d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 - Decreto ristori, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"; d.p.c.m. 3 novembre 2020, recante "Suddivisione del paese in tre aree distinte di criticità"; d.l. 9 novembre 2020, n. 149 - Decreto ristori bis, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"; d.l. 10 novembre 2020, n. 150, recante "Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario"; d.l. 23 novembre 2020, n. 154 - Decreto ristori ter, recante "Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"; d.l. 30 novembre 2020, n. 157 - Decreto ristori quater, recante "Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"; d.l. 2 dicembre 2020, n. 158, recante "Disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19"; d.p.c.m. 3 dicembre 2020, recante "Disposizioni in vista delle festività natalizie".

La sequenza tiene, per ovvie ragioni, non tiene conto delle molteplici ordinanze, direttive, circolari, note tecniche, decreti interministeriali e comunicati pure adottate da tutti gli altri organi competenti in materia, in *primis* i Ministeri.

³⁹ Sulla specifica questione attinente alla natura giuridica di tali fonti e alla loro legittimità a intervenire nella gestione dell'emergenza covid-19 mediante l'introduzione di previsioni limitative dei diritti fondamentali dei cittadini – su cui, per ovvie ragioni non ci si può soffermare nel corpo del presente elaborato – sia consentito brevemente ricordare, per completezza, come su di essa si sia molto discusso in dottrina. Come ricorda, infatti, A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, 143 ss., v'è stato chi ha dubitato della conformità di tali provvedimenti al disegno costituzionale della produzione normativa, nel senso di individuarvi "atti atipici", non previsti in Costituzione e mai visti prima, che avrebbero illegittimamente compresso o rimodulato posizioni soggettive costituzionalmente protette. Basti ricordare in tal senso, tra gli altri, il pensiero di F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 130 ss. e di G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, il quale, in particolare, alla luce dell'ordine delle fonti previsto in Costituzione, si è posto il quesito di come abbia potuto il solo Presidente del Consiglio, e non l'intero esecutivo, intervenire con un con un atto amministrativo (per l'appunto) "atipico" a riconformare, sia pur in via temporanea e territorialmente circoscritta, posizioni soggettive sostanziali protette in Costituzione da riserva di legge. È nel solco di tale discussione, e per fornire riscontro a simili domande, che anche in un'ottica comparativa (cfr. A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *BioDiritto*, n. 2/2020), si è, ad esempio, giunti finanche a invocare lo stato di eccezione e lo stato di assedio: cfr. in tal senso, tra gli altri, G. PRETEROSSO, *Da emergenza sanitaria a stato di eccezione politico?*, in *Micromega-Il Rasoio di Occam*, 25 marzo 2020; G. ZAGREBELSKY, *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *la Repubblica*, 28 luglio 2020.

⁴⁰ Il riferimento è alla recente [sentenza n. 37 del 2021](#), con cui la Corte costituzionale si è pronunciata nella questione di legittimità attivata in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 (recante "Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza"), nonché, in

stata quella attivata più di frequente – sembra essere rappresentata dal giudizio amministrativo, più che da quello costituzionale.

Non che nella dimensione del conflitto, non possano essere oggetto del giudizio (data anche la natura residuale del rimedio). Semplicemente, la sede “ideale” sembra essere quella del giudizio dinanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali (e, se del caso, al Consiglio di Stato).

È stato al riguardo osservato come ciò sia dovuto a molteplici ragioni⁴¹, la principale delle quali deve ricercarsi nella efficacia, spesso limitata nel tempo, che caratterizza i numerosi provvedimenti adottati dal Governo e con i quali sono stati limitati i diritti inviolabili dei cittadini: a fronte di tale loro peculiarità, si è evidenziato, è divenuta essenziale la tutela d’urgenza, intorno alla quale ruota, per l’appunto, gran parte del processo amministrativo, nel cui “armamentario” è prevista, infatti, non solo la tutela cautelare collegiale di cui all’art. 55 del codice del processo, ma anche la tutela cautelare monocratica, da concedersi a cura del Presidente del TAR o del Consiglio di Stato, o di sezione, *ex art.* 56 c.pa.⁴²

Tutela, quest’ultima, che per provvedimenti aventi efficacia anche per pochi giorni, come quelli di cui si discute, è divenuta necessariamente essenziale nella prospettiva di salvaguardia della sfera giuridica dei ricorrenti⁴³.

Insomma, il giudice amministrativo – che mai, va evidenziato, ha denegato in materia la propria giurisdizione⁴⁴ – si è ritrovato in prima linea nella valutazione della legittimità dei d.p.c.m.⁴⁵, tanto da poter essere qualificato come il “giudice dell’emergenza”.

Allo stato delle cose, dunque, non è la Corte costituzionale il giudice cui conviene rivolgersi per avanzare le proprie doglianze nei confronti dei citati provvedimenti del Presidente del Consiglio.

Discorso in parte diverso va fatto invece – come è ovvio che sia – per i decreti-legge che legittimano l’adozione di simili d.p.c.m. emergenziali.

Rispetto a essi la sede di discussione resta, infatti, il Palazzo della Consulta, ma la dimensione più consona per il relativo vaglio non sembra essere quella del conflitto interorganico, bensì della questione di costituzionalità⁴⁶.

E non deve far propendere in senso opposto quanto recentemente affermato nella [sentenza n. 37 del 2021](#) dal giudice costituzionale, il quale ha ritenuto di non poter accogliere “la sollecitazione della difesa regionale ad auto-rimettere la questione di costituzionalità dei d.l. n. 19 del 2020 e n. 33 del 2020, sia nella parte in cui tali disposizioni comprimerebbero l’autonomia regionale (artt. 117 e

particolare, dei suoi artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 16, 18 e da 20 a 25, 3, comma 1, lett. a). Ivi, infatti, al § 9.1. si legge che “*Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo –*”.

⁴¹ Cfr. A. VUOLO, *Il sindacato di legittimità sulle misure di contrasto all’epidemia*, in [Diritti Regionali](#) 2, 2020, 86 e ss., il quale ha sottolineato come, nel periodo emergenziale attuale, la sede della tutela dei diritti e degli interessi lesi sia quella della giurisdizione comune, con il giudice amministrativo ad assumere un ruolo di primo piano, a detrimento del giudice ordinario, il cui ruolo “*sembra essere in un cono d’ombra*”.

⁴² Il discorso potrebbe in parte mutare se anche in sede di conflitto interorganico la Corte aprisse alla concessione dei rimedi cautelari previsti dal codice del processo amministrativo. Al riguardo, sulla ipotetica possibilità che la Consulta vi faccia ricorso nella dimensione del conflitto tra poteri, in forza delle aperture della stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. [ordinanza n. 225 del 2017](#)) e del rinvio che l’art. 22 della l. n. 87 del 1953 opera alla tutela cautelare prevista dalle norme regolatrici del processo amministrativo, sia consentito sommessamente rinviare a quanto già osservato in J. FERRACUTI, *Tutela cautelare e conflitti tra poteri dello Stato. Verso un’estensione dei rimedi cautelari propri del processo amministrativo ai relativi giudizi?* in [Rivista AIC](#), 1/2021, in part. 223 ss.

⁴³ Di tale avviso è A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in [Federalismi.it](#), 10/2021, in part. 315.

⁴⁴ Nella maggior parte delle pronunce rese si legge, infatti, l’inciso, di stile, ma comunque significativo “*Ritenuta la propria giurisdizione e competenza*”. Cfr. *ex multis*, [TAR Lazio, Roma, sez. I, ordinanza 26 marzo 2021, n. 1946](#).

⁴⁵ Le numerose decisioni rese, fino a oggi, dal giudice amministrativo sui provvedimenti legati all’emergenza Covid-19 sono state raccolte sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, sub “[Emergenza coronavirus](#)”, “*Focus di giurisprudenza e pareri*”.

⁴⁶ Al riguardo, per una più ampia e approfondita ricostruzione degli interventi della Consulta in sede di costituzionalità sui decreti-legge non si può che rinviare alla opera monografica di A. CELOTTO, *L’abuso del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Padova, 1997.

118 Cost.), sia nella parte in cui darebbero vita a “fonti dell’emergenza”, ovvero i d.p.c.m., che non sarebbero contemplate dalla Costituzione, in lesione degli artt. 70, 76 e 77 Cost.

Entrambe le questioni di legittimità costituzionale così prospettate sono, infatti, prive di rilevanza, una volta che si sia accertato che si verte in materia affidata alla competenza legislativa esclusiva statale⁴⁷.

In quel caso, infatti, in sede di impugnativa da parte dello Stato di una legge regionale che aveva introdotto misure in contrasto con la normativa vigente in materia di contenimento del Covid-19, e la cui efficacia era stata sospesa con la “storica” [ordinanza n. 4 del 2021](#)⁴⁸, la Corte costituzionale, ribadito “che la materia oggetto dell’intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di «profilassi internazionale» (art. 117, comma 2, lett. q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla⁴⁹, ha conseguentemente ritenuto di non dar seguito alla summenzionata richiesta di auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale avente a oggetto taluni dei decreti-legge adottati in periodo emergenziale.

La peculiarità del caso, e la dinamica dei rapporti Stato-Regioni, sono, dunque, tali da escludere che si sia trattato di un diniego assoluto.

La sede più adeguata a vagliare la legittimità dei vari decreti-legge in materia di Covid-19 rimane, dunque, quella del giudizio di costituzionalità, ad avviso di chi scrive potendosi al riguardo replicare, a supporto dell’affermazione, le argomentazioni che in dottrina già sono state spese a proposito dell’individuazione della sede di discussione delle questioni procedurali relative all’iter di formazione della legge di bilancio: ossia, anzitutto, la considerazione per cui, nell’evoluzione storica del ruolo del giudice costituzionale, è il giudizio sulle leggi e non il conflitto interorganico, ad aver assunto il ruolo di ultima fortezza della legalità costituzionale; in secondo luogo, la stessa concezione che del conflitto, pur a fronte di aberrazioni nella prassi parlamentare, hanno da sempre evidenziato i membri del Parlamento, che non ne hanno ravvisato un rimedio costituzionale effettivo; e, infine, la considerazione della peculiare conformazione del giudizio sulle leggi che, meglio del conflitto tra poteri, si presta ad adattare alle esigenze del caso concreto l’interpretazione delle categorie processuali⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. § 13.

⁴⁸ La portata “storica” della decisione è dovuta al fatto che, con essa, per la prima volta la Corte costituzionale, in oltre sessanta anni di attività, ha sospeso in sede cautelare l’efficacia di una legge regionale impugnata in via principale. Tra i primi commentatori della decisione, cfr. R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l’efficacia delle leggi (Osservazioni a margine di Corte cost. ord. 14 gennaio 2021, n. 4)*, in [Federalismi.it](#), 4/2021, 118 ss.; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale*, cit., 309 ss.; E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio AIC*, 2/2021, 154 ss.; A. CONZUTTI, *Un “vaccino processuale” per combattere il COVID-19? La prima “storica” pronuncia di sospensiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 252 ss.; N. MINISCALCO, [Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge \(Note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021\)](#), in questa *Rivista*, [Studi 2021/I](#), 223 ss.

⁴⁹ Cfr. § 7.

⁵⁰ Il riferimento è ad A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente?* cit., in part. 2 ss. L’Autore, ivi, commentando l’[ordinanza n. 17 del 2019](#), si interroga su quale sia la sede naturale per dare soluzione alle questioni procedurali relative all’iter di formazione della legge di bilancio. La risposta all’interrogativo posto è il giudizio di costituzionalità per le motivazioni riportate in narrativa.

Secondo l’Autore, infatti, “*La prima considerazione riguarda l’evoluzione storica del ruolo del Giudice delle leggi nel presidio del sistema delle fonti. Al riguardo si può osservare che nella giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di fonti del diritto è storicamente il giudizio sulle leggi (prevalentemente quello instaurato in via incidentale, ma anche quello in via di azione) e non il conflitto di attribuzioni ad aver assunto il carattere di ultima fortezza della legalità costituzionale*”. A chi scrive, sembra che la considerazione possa valere anche per il caso dei decreti-legge adottati dal Governo per fronteggiare l’emergenza covid-19. Se, infatti, come si è detto (e il riferimento è, tra gli altri, ad A. VENANZONI, *L’innominabile attuale. L’emergenza Covid-19 tra diritti fondamentali e stato di eccezione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, in part. 492), i citati decreti, tra le altre cose, appaiono piuttosto evanescenti nel perimetrare in maniera capillare e precisa la concreta attuazione delle disposizioni più impattanti e limitative contenute nei d.p.c.m. attuativi, non si vede, allora, quale sede migliore del giudizio di costituzionalità possa esservi per una eventuale presa di posizione da parte della Consulta.

A deporre in tal senso pare potersi aggiungere la considerazione, ulteriore, per cui, rispetto ai decreti-legge di cui si discute, come è stato osservato in dottrina “l’interrogativo iniziale e prioritario deve appuntarsi sull’esistenza o meno di una legittimazione costituzionale di atti normativi sub-primari derogatori di norme primarie”⁵¹.

Si tratta, cioè, in altri termini, di capire se vi sia un fondamento costituzionale che possa giustificare la “delega” che in tali decreti-legge è contenuta al fine di legittimare l’adozione di d.p.c.m., atti di natura sostanzialmente amministrativa⁵², per la limitazione delle libertà dei cittadini, a tutela del diritto alla salute.

Ancora, a parere dell’Autore, “*La seconda considerazione è che questa linea di tendenza trova una sua specifica ragion d’essere nel rilievo che i fenomeni di incostituzionalità diffusa che si manifestano in tema di fonti sono il frutto, come ben noto, di altrettante deformazioni o alterazioni di funzionamento della forma di governo parlamentare. Per tale motivo anche gli organi costituzionali che sarebbero legittimati a farli valere, spesso, non hanno interesse politico a farlo. Rispetto a tale tipo di questioni, dunque, come emerge dal fatto che quello di cui si discute è il primo precedente in cui un parlamentare censura la violazione delle sue attribuzioni nel procedimento legislativo svoltosi nella Camera di appartenenza (v. Corte cost. ord. 277/17 e 181/2018), il conflitto interorganico si appalesa storicamente un rimedio poco efficace, essenzialmente perché nonostante le ben note aberrazioni della prassi parlamentare, ad oggi, i parlamentari non hanno guardato ad esso come rimedio costituzionale effettivo*”. Anche tale riflessione pare potersi attingere al caso in discussione. Nonostante, infatti, l’apertura che la Corte ha compiuto nelle [ordinanze nn. 66 e 67](#) a una possibile legittimazione al conflitto del *plenum* dei due rami del Parlamento, è altamente improbabile, anche e soprattutto per motivazioni di stampo politico, che una delle due Camere possa sollevare conflitto. Per cui, se l’iniziativa – come è avvenuto – viene lasciata ai singoli parlamentari, l’esito – come visto – è quello dell’inammissibilità dell’iniziativa intrapresa, con conseguente impercorribilità del conflitto che, per tal via, si rivela, come l’Autore evidenzia, un rimedio costituzionale di fatto non effettivo.

Da ultimo, viene pure evidenziato che “*In terzo luogo, si può osservare che, da un lato, la logica incidentale, dall’altro, l’evoluzione in senso sempre più contromaggioritario del giudizio in via principale, che si atteggia sempre meno come dimensionamento arbitrario delle sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni (come dimostra, ad esempio, la giurisprudenza sulla c.d. “ridondanza”) fanno sì che il controllo di costituzionalità sulle leggi, nelle sue due forme di accesso, si presti meglio del conflitto di attribuzioni – che risponde ad una logica più propriamente impugnatoria, quindi, più rigida – ad adattare alle esigenze del caso concreto l’interpretazione delle categorie processuali, in particolar modo quelle dell’ammissibilità soggettiva e oggettiva*”. Nel caso delle [ordinanze nn. 66 e 67](#), trattandosi di conflitto, i ricorrenti avevano richiesto anche l’annullamento dei decreti-legge impugnati, il quale, se dichiarato *tout court* dalla Corte, avrebbe avuto l’effetto dirompente di far improvvisamente venir meno il presupposto legittimante tutti i d.p.c.m. con cui, nel tempo, per fini di salute pubblica, sono stati ampiamente limitati i diritti fondamentali dei cittadini. Anche sotto tale profilo, dunque, risulterebbe certamente più consona una pronuncia che fosse eventualmente resa in sede di giudizio di costituzionalità, nell’ambito del quale la Corte ha già mostrato di saper variamente modulare gli effetti delle proprie pronunce, al fine di evitare il prodursi di situazioni come quella appena descritta.

⁵¹ Così, M. LUCIANI, *Ibid*, in part. 3.

⁵² Sulla natura dei d.p.c.m. come provvedimenti amministrativi – oltre a quanto già detto *supra*, sub nota 39, a proposito degli orientamenti espressi in dottrina in ordine alla relativa natura giuridica – si veda L. A. MAZZAROLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo *extra ordinem*, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost, per tacer d’altri, in [Federalismi.it](#), Osservatorio Emergenza Covid-19, secondo cui si tratta di atti rientranti nella giurisdizione del giudice amministrativo ex art. 7 c.p.a., “*posto che non sono atti emanati dal Governo, ma dal Presidente del Consiglio che, da solo, non esercita il potere politico in una forma di governo parlamentare com’è la nostra*”.

Sul possesso, da parte di tali provvedimenti, delle peculiarità distintive delle ordinanze *extra ordinem* si vedano, invece, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in [Il diritto pubblico della pandemia](#), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2010, II, 9; M. CAVINO, *Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in [Federalismi.it](#), Osservatorio Emergenza Covid-19; E. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da Coronavirus*, in [BioDiritto](#), 18 marzo 2020. *Contra*, cfr. A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in [Rivista AIC](#), 2/2020.

Di recente, la peculiarità di tale fonte è stata evidenziata anche dal giudice amministrativo, adito proprio in relazione a uno dei d.p.c.m. adottati per fronteggiare il periodo emergenziale. Infatti, si legge, nell’ambito di [TAR Lazio, Roma, sez. I quater, 22 luglio 2020, n. 8615](#) che i d.p.c.m. sono “*privi del requisito dell’astrattezza e della capacità di innovare l’ordinamento giuridico*”.

Né può ritenersi, comunque, che si tratti di atti amministrativi generali”, e ciò perché ne “*va evidenziata la peculiare atipicità, che si connota da un lato per caratteristiche ben più assonanti con le ordinanze contingibili e urgenti (quali, ad esempio, gli stessi interventi di profilassi igienico-sanitaria a contenuto generale attuabili con*

Stando così stanno le cose, in secondo piano le questioni formali, sono quelle sostanziali, di merito, a venire in considerazione.

In tale prospettiva, non pare esservi sede migliore, per l'appunto, del giudizio sulle leggi⁵³.

Conclusivamente, dunque, si è dell'avviso per cui in relazione ai vari decreti Covid-19, l'alveo di sbocco migliore, maggiormente perfezionato, per un'analisi di presupposti e contenuto, sia rappresentato dal giudizio di costituzionalità, più che dal conflitto tra poteri.

Anche sotto tale profilo, pare, quindi, trovare conferma quanto già evidenziato in merito alla non impossibile previsione dell'esito dei conflitti in commento.

6. La rimarcata tendenza agli "sconfinamenti nel merito".

Un ultimo aspetto da mettere in evidenza, e che fa riflettere dalla lettura delle [ordinanze n. 66 e n. 67](#), è rappresentato dalla riconfermata tendenza della Corte a "sconfinare nel merito" del conflitto sollevato, al fine di dichiararne l'inammissibilità⁵⁴.

Per meglio comprendere l'assunto, è opportuno chiarire quanto segue e operare un piccolo passo indietro.

Nella attività volta a verificare l'esistenza della "materia del conflitto", è capitato che il giudice costituzionale finisse per operare considerazioni afferenti al merito del conflitto sollevato.

Che la Corte abbia questa tendenza è, invero, risaputo e vieppiù riconosciuto dal medesimo giudice dei conflitti.

Con la [sentenza n. 116 del 2003](#), infatti, la Consulta ha ammesso come "Il legislatore del 1953 ha dunque conferito alla Corte costituzionale, in sede di deliberazione sull'esistenza della "materia di un conflitto", un potere molto ampio di individuazione dei profili soggettivi e di qualificazione del *thema decidendum* del conflitto, tale addirittura da rischiare talvolta di investire gli aspetti di merito della questione"⁵⁵.

decreto del ministro della sanità, in quanto si tratta di provvedimenti adottati sulla base di presupposti assolutamente eccezionali e temporalmente limitati che, a differenza degli atti amministrativi generali tout court, consentono di derogare all'ordinamento giuridico anche imponendo, come nel caso in esame, obblighi di fare e di non fare (caratteristica questa che differenzia nettamente dagli atti amministrativi generali le ordinanze contingibili e urgenti, la cui giustificazione si rinviene nell'esigenza di apprestare alla pubblica utilità adeguati strumenti per fronteggiare il verificarsi di situazioni caratterizzate da eccezionale urgenza, tali da non consentire l'utile e tempestivo ricorso alle alternative ordinarie offerte dall'ordinamento), ma dalle quali si differenziano per la carenza del presupposto della "contingibilità", atteso che i Dd.p.c.m. in questione riproducono contenuti già dettagliatamente evidenziati nei DD.LL. attributivi del potere presupposti. La possibilità di utilizzo, in via del tutto residuale, di tale strumento, recando con sé l'inevitabile compressione di diritti ed interessi privati con mezzi diversi da quelli aventi un contenuto tipico e indicati dalla legge, impone il rigoroso rispetto di precisi presupposti, la cui ricorrenza l'Amministrazione è tenuta ad appurare attraverso un'accurata istruttoria, nel rispetto dei limiti di carattere sostanziale e procedurale, non giustificandosi, altrimenti, la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi".

⁵³ In questa prospettiva, anche G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 19, ricorda che il giudizio incidentale sulle leggi rappresenta il luogo più opportuno per decidere sulla legittimità di un atto normativo, secondo uno schema risalente, affermato sin dalla [sentenza n. 406 del 1989](#), per cui la costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge deve essere verificata nel loro impatto sociale, ossia nella loro concreta incidenza sugli interessi reali.

⁵⁴ L'espressione è mutuata da M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso*, cit., 376.

⁵⁵ Cfr. C. cost, [sentenza n. 116 del 2003](#), pronuncia con la quale la Corte giunge ad affermare la possibilità, già in sede di valutazione dell'ammissibilità, o meno, del conflitto, di toccare aspetti propri della fase di merito, anche in virtù della valorizzazione dei lavori preparatori della l. n. 87 del 1953: "... come potrebbe anche lasciare supporre la reiezione -nel corso dei lavori parlamentari sulla legge n. 87 del 1953- dell'emendamento dei senatori Mastino e Oggiano diretto appunto a limitare l'esame della Corte, in sede di ammissibilità, alle sole condizioni e forme del ricorso (I legislatura, Atti Senato 12 marzo 1949)" (cfr. punto n. 4 del *Considerato in diritto*). Come si specifica in L. MEZZETTI – M. BELLETTI – E. D'ORLANDO – E. FERIOLI, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 484, del resto, l'ammissibilità deve intendersi in senso ampio, comprendente non solo le questioni meramente procedurali (come la sussistenza della legittimazione e dell'interesse), ma anche questioni di merito in senso proprio.

Ebbene, il punto da evidenziare è che l'inaugurazione della "stagione" dei conflitti sollevati dai parlamentari *uti singuli*, avvenuta con la tanto citata [ordinanza n. 17 del 2019](#), ha reso ancor più frequente la prassi in questione.

Del resto, come si può valutare il grado di rilevanza delle violazioni delle prerogative lamentate dai parlamentari, se non scrutinandole nel merito?⁵⁶

Ciò che, a ben vedere, è, infatti, avvenuto anche nei casi risolti dalle [ordinanze nn. 66 e 67 del 2021](#), in cui la Corte – si è visto – ha escluso l'intervenuta integrazione della famosa soglia di evidenza spendendo considerazioni di merito, legate all'intervenuta partecipazione dei parlamentari ricorrenti alle sedute della Camera deputate alla conversione in legge dei decreti impugnati.

L'aspetto non è di poco conto. Tutt'altro.

Chi scrive, infatti, è, persuaso che, a rigor di logica, difettando ogni seppur minima esplicazione di un contraddittorio tra le parti, la Corte dovrebbe astenersi dall'operare, già in sede liminare, valutazioni afferenti al merito della controversia, indipendentemente dal fatto che la decisione finale sia nel senso dell'ammissibilità del conflitto, ovvero, nel senso, opposto, dell'inammissibilità⁵⁷.

Praticamente, però, come detto, e tanto più a seguito dell'apertura alla legittimazione al conflitto anche dei singoli membri delle Camere, accade molto spesso che la Corte, per contro, già in sede di scrutinio dell'ammissibilità del conflitto, operi considerazioni di merito⁵⁸, circostanza, questa, che ha indotto la dottrina a tacciare di particolare "gravità" il ricordato elemento dell'esclusione del contraddittorio⁵⁹.

Ebbene, dovendo far fronte a tale dato, come detto confermato anche dalle ordinanze in questa sede in commento, ad avviso chi scrive è allora divenuta ancor più pressante l'esigenza di fissare un limite a simili "sconfinamenti" nel merito della Corte, se non altro per evitare il concretizzarsi dei rischi, già paventati dalla dottrina, di delegittimazione dell'organo a causa di eccessive sovraesposizioni di carattere politico⁶⁰.

Insomma, sarebbe opportuno fissare delle "colonne d'Ercole" al di là delle quali evitare di spingersi.

⁵⁶ L'aspetto è stato, ovviamente, considerato in dottrina. Basti ricordare, a titolo esemplificativo, quanto mette in evidenza L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., 8 sul nesso funzionale che deve sussistere, nella prospettiva inaugurata dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), tra ammissibilità e fondatezza del ricorso. Si tratta di un giudizio che secondo G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [www.lacostituzione.info](#), 10 febbraio 2019, oltre a essere opinabile, rischia pericolosamente di sovrapporsi a quello sul merito del ricorso, con la conseguenza di anticipare il giudizio di merito al momento della valutazione dell'ammissibilità del conflitto.

⁵⁷ Nel primo caso, perché indicazioni sul merito contenute nell'ordinanza liminare finiscono inevitabilmente per condizionare la futura decisione di merito, veicolandola nel senso preannunciato all'esito del controllo di ammissibilità, quando non può escludersi che la Corte possa mutare il proprio indirizzo. Ciò che, in presenza di precedenti indicazioni di segno opposto risulta, quantomeno, più difficoltoso. Nel secondo caso, invece, ovviamente per l'esigenza di garantire il rispetto del principio di difesa sancito dall'art. 24 Cost, che impone che a ciascuna parte del giudizio sia data l'opportunità di poter sostenere la propria posizione prima dell'adozione della decisione giudiziale.

⁵⁸ In tal senso, D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Fonti normative. Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994, 153 ss. e 165 ss., ricorda i primi casi in cui la Corte, pur dichiarando l'inammissibilità del conflitto, ha finito per introdurre, nella relativa ordinanza, valutazioni attinenti al merito della controversia. Ma, in tal senso, possono ricordarsi, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, anche i casi più recenti delle [ordinanze nn. 131, 132 e 172 del 1997](#), [359 e 398 del 1999](#), [188 e 404 del 2005](#), [38 del 2008](#), e, ovviamente, [17 del 2019](#).

⁵⁹ Cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, II, Milano, 1972, 146, nonché ID, *Il procedimento e la decisione sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, 1973, 1822.

⁶⁰ In tal senso, cfr. ad esempio, L. MEZZETTI – M. BELLETTI – E. D'ORLANDO – E. FERIOLI, *La giustizia*, cit., 495, ove si afferma che la giurisprudenza costituzionale sui conflitti interorganici sconta in modo evidente, soprattutto in fasi storiche di intensa contrapposizione politica – quale, si aggiunga, quella che attualmente caratterizza il quadro istituzionale – i limiti propri di ogni rimedio giuridico, e giurisdizionale soprattutto, destinato a risolvere questioni (anche) politiche, ossia la difficoltà di marcare in modo chiaro il confine tra il giudizio di legittimità e quello di merito, e quindi di "legittimare lo stesso operato della Corte".

Per chiarire l'assunto, occorre comunque muovere dalla considerazione per cui non tutti gli "sconfinamenti" sembrano di egual tenore.

A riprova, basta porre a confronto i casi rappresentati dalle [ordinanze n. 298 del 1999](#) e, per l'appunto, [n. 17 del 2019](#).

Nel primo caso, infatti, il travalicamento nel merito della questione sollevata, a ben vedere, finisce per celare una declaratoria di manifesta inammissibilità del conflitto, configurandosi, pertanto, come attività meramente strumentale a evitare l'instaurazione del giudizio di merito in relazione a una controversia priva del necessario tono costituzionale.

Secondo la Corte, infatti, in quel caso, l'art. 69, co. 3, del d.lgs. n. 29 del 1993 e l'art. 412 bis, co. 3, c.p.c., come modificati dall'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 1998 – ossia le norme sulle quali si erano appuntate le doglianze di parte ricorrente – "sono palesemente inidonei per il loro contenuto a ledere la sfera delle attribuzioni costituzionali del giudice, recando una disciplina che riguarda unicamente le modalità di esercizio dell'azione e, dunque, interessando solo il diritto di difesa delle parti"⁶¹.

Non così avviene, invece, nel caso dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#), in cui – come già ricordato –, risolta in modo parzialmente positivo la verifica attinente alla sussistenza dei requisiti soggettivi di ammissibilità del conflitto⁶², la Corte giunge finanche a riconoscere, di fatto, l'esistenza di quelli oggettivi⁶³, ammettendo l'esistenza di un'effettiva lesione delle prerogative dei parlamentari ricorrenti, cui, però, viene negato l'accesso al giudizio di merito perché – afferma la Corte – ai fini dell'ammissibilità del conflitto, occorre che sia manifesto il carattere della menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, cosa che nella fattispecie in questione non sarebbe stato possibile individuare⁶⁴.

In questo caso – come, peraltro, già evidenziato – può dirsi ragionevolmente esistente la sensazione che in tale circostanza la Corte abbia escogitato e fatto ricorso a un escamotage per evitare di portare avanti (anche temporalmente) fino al giudizio di merito una vicenda a elevata connotazione politica, preferendo definirla immediatamente e nel modo "più indolore" possibile, tanto che, tra le innumerevoli voci che si sono levate in dottrina, v'è stato anche chi ha parlato al

⁶¹ Il Pretore di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza emessa al di fuori di un processo il 25 marzo 1999, aveva sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 69, comma 3, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 ("Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"), come modificato dall'art. 19 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387 ("Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80"), nonché all'art. 412-bis, comma 3, c.p.c., come modificato dal comma 9 dello stesso art. 19 del d.lgs. n. 387 del 1998, i quali, là dove – a giudizio del ricorrente – condizionavano la stessa proponibilità (e non già, come prima di tali modifiche, la mera procedibilità) delle domande giudiziali in materia di lavoro al decorso del termine, rispettivamente, di novanta e sessanta giorni dalla data di proposizione del tentativo obbligatorio di conciliazione, con conseguente paventata lesione delle attribuzioni costituzionali di Pretore in funzione di giudice del lavoro, finivano per frapporre un ostacolo temporale all'esercizio del diritto dell'interessato, rendendo quindi disagiata la tutela giurisdizionale.

⁶² La Corte, infatti, negata la legittimazione a ricorrere alla minoranza di un decimo dei componenti del Senato, "perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto" e al "«Gruppo parlamentare "Partito democratico"» per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale", giunge a riconoscere sussistente la legittimazione attiva del singolo parlamentare.

⁶³ Cfr. § 4.2 del *Considerato in diritto*: "Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare". Come già sottolineato, era, del resto, impossibile negare che, in quel caso, l'approvazione della legge di bilancio 2019 fosse stata caratterizzata da una inedita "contrazione dei lavori" parlamentari.

⁶⁴ Come evidenzia C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 8, è proprio nel momento in cui riconosce la sussistenza di violazione alle prerogative dei parlamentari ricorrenti che la Corte "trasforma il giudizio sull'ammissibilità del conflitto da fase di delibazione sommaria a vero e proprio giudizio di merito ed è questo, a parere di chi scrive, l'elemento qualificante, tanto innovativo quanto problematico della decisione".

riguardo di “occasione persa” dalla Corte⁶⁵ per chiarire definitivamente questioni che, invece, sono state volutamente lasciate in sospeso⁶⁶.

Ciò in disparte, per quel che in questa sede interessa maggiormente sottolineare di tale vicenda, l'impressione che si ricava è che, nel caso in questione, lo “sconfinamento” nel merito della vicenda, realizzatosi già in fase di ammissibilità del conflitto, possa ragionevolmente definirsi “allarmante”.

Allarmante al punto che la Corte, in chiusura, inserisce nell'ordinanza di inammissibilità, addirittura, un monito per il Parlamento⁶⁷ (“nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”), con ciò, di fatto, confermando l'effettiva esistenza di una lesione delle prerogative dei ricorrenti, cui tuttavia omette di porre rimedio.

È proprio in considerazione di pronunce di tal fatta, ossia di pronunce come l'[ordinanza n. 17 del 2019](#), ma anche come le successive [ordinanze nn. 60 del 2020](#) e, da ultimo, [66](#) e [67 del 2021](#) (che della prima altro non sono che la naturale conseguenza), che sarebbe opportuno introdurre dei limiti, o che la Corte stessa decida autonomamente di imporli, al fine di evitare che il giudizio di merito retroceda stabilmente nell'ambito della fase di ammissibilità.

Simili invasioni di campo (che poi la Corte compie nei propri riguardi, in quanto giudice anche del merito dei conflitti costituzionali) dovrebbero, infatti, essere evitate, soprattutto nell'ottica di scongiurare il pericolo, già segnalato da taluno in dottrina, che le regole del gioco vengano a essere impercettibilmente trasformate nelle regole del giudice di gara, e che, quindi, il gioco stesso si trasformi “nel gioco della discrezionalità dell'arbitro”⁶⁸.

Anche perché, a ben vedere, ogni valutazione di merito contenuta nelle ordinanze liminari finisce per dar luogo a un utilizzo anomalo e sicuramente inappropriato di una categoria giuridica,

⁶⁵ Cfr. S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 3, il quale mette in evidenza come con tale ordinanza, di fronte a una così patente e grave violazione dell'esame di merito in commissione e in Aula della legge di bilancio, la Corte costituzionale, invece che procedere – come ci si sarebbe atteso e come richiesto dal ricorso – all'interpretazione dell'art. 72 Cost. per verificare se nel caso specifico ne fosse stato violato il contenuto minimo essenziale “diretto ed espresso” sul procedimento legislativo, ovvero a connettere il rispetto di tali garanzie procedurali con la tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare e con l'esercizio delle sue funzioni in forza dell'art. 67 Cost., ha volutamente derubricato la fattispecie a mera controversia regolamentare (profilo invece strategicamente omesso nel ricorso), priva di qualsiasi rilievo costituzionale, addentrandosi in una parziale, e perciò opinabile, ricostruzione della vicenda con l'evidente intento di dare maggior peso agli elementi che possano giustificare retroattivamente quanto accaduto.

⁶⁶ Analoga situazione, ancorché dal carattere meno evidente del precedente rappresentato dall'[ordinanza n. 17 del 2019](#), si è verificata anche con l'[ordinanza n. 60 del 2020](#). Anche in questo caso – come già visto *supra*, sub nota n. 30 – infatti, per pervenire alla declaratoria di inammissibilità, la Corte passa a valutare le circostanze specifiche relative all'approvazione della legge n. 160 del 2019, entrando dunque nel merito della vicenda portata alla propria attenzione e giungendo ad affermare “che, in conclusione, 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”. Come rileva R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione*, cit., 96, “la Corte, pur rilevando nello svolgimento del procedimento di esame del disegno della Legge annuale di bilancio 2020-2022 una serie di “deformazioni e dilatazioni” (che passa in accurata rassegna), non le ritiene, “di per sé e prima facie” espressione di violazioni lesive di attribuzioni parlamentari in ragione del bilanciamento dei valori evidenziati raggiunto in concreto in quel procedimento, escludendo conseguentemente l'ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione ad essa presentati”. La Corte, dunque, come nel caso dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#), nuovamente giunge nella sostanza a riconoscere sussistenti le violazioni di cui si dolgono i parlamentari ricorrenti, di cui, però, anche in questo caso, nega il carattere manifesto, per tal via sbarrando la strada all'accesso allo scrutinio di merito del conflitto, con una pronuncia che, data l'articolazione e precisione dei rilievi contenuti, risulta maggiormente confacente a una valutazione a cognizione piena, più che sommaria.

⁶⁷ Su di esso si sofferma con particolare attenzione G. PISTORIO, *Fiat iustitia ne pereat mundus. Un monito ultimativo sull'abuso del ricorso ai maxi-emendamenti con questione di fiducia. Nota all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1/2019, 135 ss.

⁶⁸ Così, A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giur. cost.*, 1986, 793, che, sul punto, rinvia a H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, trad. it, Torino, 1965, 166 ss. Secondo l'Autore il rischio paventato è evidente “particolarmente in questo tipo di giudizio”.

quella dell'inammissibilità, che, per contro, attiene esclusivamente all'assenza dei requisiti di procedibilità dell'azione.

Utilizzo che, per quanto sopra – ed è questo il punto –, pare essersi concretato anche nel caso di specie, come logico corollario della statuizione resa dalla Corte nel famoso precedente del 2019, i cui rischi, collegati a possibili “deliri di onnipotenza” erano già stati ampiamente e avvedutamente evidenziati dai commentatori della pronuncia *de qua*⁶⁹.

7. *Le questioni non esaminate.*

Da ultimo, è d'interesse sottolineare come nelle pronunce in commento la Corte, illustrate le argomentazioni “di merito” legate all'inesistenza delle violazioni manifeste delle prerogative proprie dei ricorrenti, la Corte abbia, infine, affermato come “queste assorbenti ragioni dispensano dall'esame di altri aspetti del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione degli atti asseritamente lesivi delle attribuzioni del singolo parlamentare ed alla configurabilità, quale potere dello Stato, del solo Presidente del Consiglio dei ministri, indicato nel ricorso quale legittimato passivo anche in proprio”⁷⁰.

È, in particolare, curioso osservare come la Consulta abbia messo in dubbio che il Presidente del Consiglio integri effettivamente un potere dello Stato abilitato, in quanto tale, a sollevare conflitti costituzionali e/o a esserne parte resistente.

Ora, fermo restando che l'indicazione del ricorrente risulta meramente indicativa, in quanto – allo stato attuale delle cose – è compito della Corte procedere all'individuazione dei necessari contraddittori del potere ricorrente⁷¹, in ogni caso, a parere di chi scrive, la questione della legittimazione del Premier avrebbe comunque dovuto essere risolta positivamente.

⁶⁹ In tal senso, limpide sono, al riguardo, le parole di F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale*., cit., 5-6, secondo cui “*la stessa credibilità della Corte viene messa a dura prova, se è vero che la legittimazione di un giudice non elettivo (ma professionale) sta fondamentalmente nel rigoroso rispetto delle regole processuali ed in particolare di quelle che assicurano il rispetto del contraddittorio e dei diritti della difesa. Utilizzare la procedura dell'ammissibilità per emettere un giudizio di merito – per di più inappellabile – significa aprire la strada all'onnipotenza di una Corte che non risponde a nessuno dei propri (possibili) errori*”.

⁷⁰ L'inciso è tratto in particolare dall'[ordinanza n. 66 del 2021](#). Nell'[ordinanza n. 67 del 2021](#), è leggermente differente. Ivi, infatti, avendo la deputata Cunial sollevato conflitto non nei confronti del Presidente del Consiglio, bensì delle due Camere e, all'occorrenza, del Governo, la Corte afferma “*che, infine, queste assorbenti ragioni dispensano dall'esame di altri aspetti del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione degli atti asseritamente lesivi delle attribuzioni del singolo parlamentare ed alla proponibilità del conflitto nei confronti anche del Senato della Repubblica, organo al quale non appartiene la parlamentare ricorrente*”.

⁷¹ Come, del resto, la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto nell'[sentenza n. 420 del 1995](#), con cui per la prima volta è stata affermata espressamente la regola per cui “*spetta a questa corte, al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'organo interessato cui l'atto asseritamente lesivo va imputato ed al quale, quindi il ricorso deve essere notificato*”

Secondo D. FLORENZANO, *L'art. 37, comma 4 l. n. 87 del 1953 e l'obbligo della corte di individuare gli organi «interessati» al giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato*, in *Foro it*, 1997, I, 1724 ss., sono molteplici le ragioni a sostegno della ritenuta sussistenza di tale funzione in capo alla Corte. Innanzitutto, il significato ricavabile dall'art. 37, comma 4, della l. n. 87 del 1953, dal quale si ricaverebbe che l'atto di “disposizione” segue a un'attività di individuazione che deve essere svolta dalla Corte, e nell'ambito del quale la stessa dizione di “organi interessati”, potendo legittimamente comprendere anche soggetti/organi comunque “interessati” e, quindi, diversi dall'organo che ha compiuto l'atto lesivo/invasivo, sembrerebbe presupporre pure uno specifico compito del giudice, posto che l'individuazione di soggetti meramente “interessati” non potrebbe essere addossata (esclusivamente) al ricorrente. Vi sarebbe poi anche un altro ordine di ragioni a conferma dell'impostazione *de qua*, legato all'inesistenza, nel primo segmento del giudizio, di un obbligo del ricorrente di evocare in giudizio i soggetti interessati alla controversia e comunque al fatto che il potere/dovere in questione apparrebbe adeguato e consequenziale al ruolo che le disposizioni hanno assegnato alla Corte costituzionale nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, in particolare alla funzione di “chiarire” quali debbano essere i conflitti giustiziabili e soprattutto chi debbano essere i “poteri” dello Stato e quindi le “parti” del giudizio. Infine, secondo l'Autore, si deve pure constatare come il riconoscimento dell'esistenza di un dovere di collaborazione della Corte comporti un'apprezzabile e utile attenuazione del rigore formale nella valutazione di ammissibilità, da un lato, sollevando il ricorrente da un onere che è particolarmente

In tal senso, invero, per quanto la giurisprudenza in materia sia piuttosto ondivaga, un utile appiglio può comunque rinvenirsi nell'ambito dell'[ordinanza n. 40 del 2015](#), ove, in relazione al conflitto sollevato proprio dal Presidente del Consiglio nella nota vicenda relativa alla richiesta avanzata dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (U.A.A.R.) al Governo di avviare trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost., la Corte ha evidenziato che “sotto il profilo soggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri, è legittimato a promuovere il presente conflitto in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla stipula delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione”.

In quel caso, dunque, è stata espressamente riconosciuta la legittimazione in sede di conflitto interorganico del Presidente del Consiglio, sia in proprio, che in rappresentanza del Consiglio dei Ministri.

Per cui, su questa base e considerato che, in relazione all'emergenza Covid-19, il Presidente può ritenersi l'organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla adozione dei vari d.p.c.m. regolanti la limitazione delle libertà fondamentali dei cittadini, in forza della delega contenuta nei decreti-legge adottati dal Governo, si è dell'avviso che anche nel caso di specie sarebbe stato possibile pervenire a conclusioni analoghe al richiamato precedente del 2015.

Ad ogni modo, sempre in relazione alle questioni non esaminate, è, altresì, d'interesse evidenziare come la Corte non abbia preso posizione sulla richiesta dei ricorrenti di auto-sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dei decreti-legge in materia di Covid-19.

La questione è stata, evidentemente, assorbita nella declaratoria di inammissibilità dei conflitti.

Tuttavia, sembra alquanto emblematico che la Corte non abbia speso neppure una riga sul punto, quasi a voler in tal modo rimarcare, con ciò, la propria totale preclusione a fare questione, quantomeno in sede di conflitto, della legittimità dei provvedimenti in questione.

8. *Brevi considerazioni conclusive.*

Pur non essendosi riconosciuta alcuna violazione certa delle prerogative dei parlamentari ricorrenti (come nel caso dell'[ordinanza n. 17 del 2019](#)), al di là di tutti gli aspetti più sopra considerati, sembra potersi dire che con le [ordinanze nn. 66](#) e [67](#) la Corte abbia, di fatto, scelto di “spalleggiare” il Governo, evitando di prendere posizione (almeno, in sede di conflitto) sulla

gravoso, almeno nei casi in cui l'individuazione del convenuto e dei soggetti “interessati” è obiettivamente problematica, dall'altro, escludendo che possano esservi declaratorie di inammissibilità fondate sulla constatazione di omesse o errate indicazioni da parte del ricorrente circa l'organo “interessato” da evocare.

Per completezza, occorre ricordare come in dottrina la sussistenza di tale potere in capo alla Corte era già stata prefigurata in dottrina da M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., 120, secondo cui ““L'individuazione degli organi interessati, cui il ricorso deve essere notificato – e quindi dei poteri che, oltre l'attore, saranno parti nel conflitto –, deve essere operata dalla stessa corte costituzionale, che dovrà, a tal fine, fondarsi, sulle « ragioni del conflitto » che, secondo l'art. 26 delle norme integrative, debbono essere sommariamente esposte nel ricorso con cui esso viene sollevato, nonché sulle norme costituzionali invocate”, nonché da A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 799, il quale chiariva che “nel giudizio davanti alla Corte per conflitto di attribuzione tra poteri, l'indicazione degli organi a cui deve essere notificato il ricorso, al fine dell'istaurazione della seconda fase del giudizio, deve essere effettuata dalla stessa Corte”.

Cfr, nello stesso senso, anche S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Dig. discipl. pubbl.*, Torino, 1989, 385; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 363; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, cit., 386, per cui la determinazione degli organi “rappresenta il risultato di una serie di operazioni interpretative talora assai complesse che si presentano inevitabilmente aperte a risultati differenti. Di conseguenza, non potendo far funzionare il principio della tassatività delle parti attraverso la determinatezza della formula che le indica, il legislatore ha supplito affidando alla Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, il compito di stabilire a chi debba essere notificato il ricorso”.

peculiarità della coppia di atti (decreto-legge e d.p.c.m.) prescelta dall'esecutivo per gestire l'emergenza Covid-19.

È fin troppo noto il dibattito sorto in dottrina a proposito del rapporto formale tra fonti del diritto legato ai provvedimenti emergenziali adottati dal Governo, tanto che, come evidenziato, in materia, “Si è evocato lo Stato di eccezione”; si sono fatti paragoni con la “dittatura cui i romani facevano ricorso in situazioni di pericolo per la Repubblica”, si è scritto “non siamo in guerra (o invece sì?) e via drammatizzando”⁷².

Così come notoria è pure la discussione circa i rischi legati alla scelta di affrontare l'emergenza “a colpi” di d.p.c.m., con connesso svuotamento delle libertà costituzionali dei cittadini⁷³ e instaurazione di quello che è stato definito un “dominio sanitario”⁷⁴.

Ora, nonostante – bisogna ammettere – qualche profilo di criticità sia innegabile dal punto di vista delle fonti, soprattutto in considerazione della durata, oramai superiore a un anno, della emergenza sanitaria, che di fatto ha trasformato la crisi dovuta alla diffusione del virus una situazione, purtroppo, ordinaria, nella quale, venuto meno il carattere straordinario della situazione, la fonte normativa di riferimento dovrebbe essere individuata nella legge ordinaria adottata dal Parlamento e non più negli atti aventi forza di legge del decreto, la scelta della Consulta di dichiarare l'inammissibilità dei conflitti decisi con le [ordinanze nn. 66 e 67](#) appare in un certo qual modo conservativa.

Decidendo di non deciderli nel merito, infatti, il giudice costituzionale, almeno per il momento, ha (politicamente) inteso preservare la stabilità di un sistema già ampiamente sotto stress da tutti i punti di vista (normativo, economico, ecc.).

Forse la scelta migliore, nonostante tutto, in questo momento storico.

Essa non va comunque letta nel senso dell'abdicazione da parte della Corte del proprio ruolo: non è detto, infatti, che in futuro, in altra sede, il giudice costituzionale non possa essere chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dei vari decreti e d.p.c.m.

La “resa dei conti” potrebbe essere solamente rimandata.

⁷² Così, al fine di sostenere una tesi contrapposta, ricorda M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto*, cit., richiamando sul punto il pensiero di A. VENANZONI, *L'innominabile attuale*, cit., D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in [Astrid Rassegna](#), n. 5/2020, 2; C. ZUCHELLI, *Lo “stato di eccezione” e i pericoli per la Costituzione che finisce violata*, in [IIDubbio](#), 4 aprile 2020; G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale di eccezione*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2020, I; M. OLIVETTI, *Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in [Avvenire](#), 11 marzo 2020; M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in [la Repubblica](#), 3 marzo 2020.

⁷³ Così, G. GUZZETTA, *Le bugie di Conte Orwell: il Parlamento ridotto a barboncino del capo*, in *Il Riformista*, 12 maggio 2020; ID, *Covid: Parlamento a bagnomaria, democrazia calpestata*, in *Il Riformista*, 14 ottobre 2020.

⁷⁴ Cfr. M. RECALCATI, *I paradossi della tirannia sanitaria*, in [La Stampa](#), 13 ottobre 2020.