

L'ORDINANZA 17/2019 A DISTANZA DI SESSANT'ANNI DALLA SENT. 9/1959:
UNA NUOVA «STORICA (MA INSODDISFACENTE) SENTENZA?»*

GIOVANNI TARLI BARBIERI**

Suggerimento di citazione

G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione delle considerazioni conclusive svolte in occasione 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”.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Università degli Studi di Firenze.
Contatto: giovanni.tarlibarbieri@unifi.it

1. Curiosamente, l'ord. 17/2019 giunge a sessant'anni dalla sent. 9/1959, la prima ad avere affrontato *ex professo* le problematiche dell'invalidità procedura della legge e a segnare, come è noto, il crollo di quello che era stato qualificato come un "antico feticcio", ovvero gli *interna corporis acta*¹.

Come è noto, tale pronuncia, che ha costituito un punto di riferimento mai formalmente superato dalla giurisprudenza successiva², soprattutto con riferimento all'irrilevanza dei regolamenti parlamentari ai fini del sindacato sui vizi formali delle leggi, è stata definita, per alcuni essenziali profili, «insoddisfacente»³. Similmente, anche l'ordinanza del 2019 ha ricevuto commenti diversi e per alcuni profili anche decisamente critici, essendosi autorevolmente osservato che in essa la stessa credibilità della Corte sarebbe stata messa a dura prova, poiché «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»⁴.

In realtà, pare condivisibile la tesi di chi vede nell'ordinanza in questione una pronuncia sicuramente compromissoria ma tale da segnare una tappa importante nel "cammino" della Corte verso la sindacabilità quantomeno delle patologie più evidenti del procedimento legislativo⁵: per questo si può convenire con la qualificazione dell'ordinanza stessa come «una decisione (quasi) storica» che ha visto (ma non è certo il primo caso) «l'uso da parte

¹ Si mutua un'espressione, assai nota, di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss. Su tale sentenza cfr. anche C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, *ivi*, 622 ss.; P. VIRGA, *Sindacato sugli "interna corporis" e poteri di indagine della Corte costituzionale*, *ivi*, 994 ss.; F. PIERANDREI, *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1959, I, 1020 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 1961, 855 ss.

² Per tutti, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, in particolare 203 ss.

³ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit.

⁴ F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, 5-6. Diversamente, si è osservato che la forzatura sarebbe giustificabile «se si pensa all'obiettivo sostanziale che la Corte in concreto ha inteso perseguire quando ha evitato, da un lato, l'effetto traumatico di una pronuncia d'illegittimità riferita all'intera legge di bilancio, ma non rinunciato, dall'altro, a tracciare a futura memoria una precisa linea di confine al potere della maggioranza nello svolgimento del processo legislativo»: E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019: molte novità ed un dubbio in tema di sindacabilità delle violazioni delle prerogative costituzionali dei parlamentari nel procedimento legislativo*, in *www.astrid-online.it.*, aprile 2019, 2.

⁵ Così, in particolare, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4.

della Corte degli strumenti processuali con molta flessibilità, posta al servizio di palesi ragioni di “politica giudiziaria”⁶.

Sicuramente però l’ord. 17/2019 segnala la necessità di definire uno statuto costituzionale delle opposizioni⁷ che, in effetti, appare oggi, come è stato affermato, «sguarnita di difese costituzionali»⁸, nonostante che il confronto tra maggioranza e opposizione costituisca «una dimensione irrinunciabile per conservare quel carattere propriamente deliberativo della decisione parlamentare che si proietta, qualificandolo, sul funzionamento complessivo della forma di governo»⁹; in questo ambito, è necessario riflettere sulla possibile introduzione anche nel nostro Paese del ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale. Sono note le obiezioni che parte della dottrina ha mosso a questa possibile innovazione, a cominciare dai rischi di sovraesposizione politica della Corte e di utilizzazione sistematica di questa nuova modalità di accesso, con conseguenti rischi anche di “ingolfamento” dell’organo di giustizia costituzionale¹⁰. Si tratta di obiezioni indubbiamente serie, ma che possono essere superate prevedendo, con la necessaria prudenza, un accesso limitato proprio ai vizi del procedimento legislativo o anche a particolari tipi di leggi (quali quelle che conferiscano deleghe legislative o quelle di conversione dei decreti legge).

Da questo punto di vista, l’ord. 17/2019, come è stato persuasivamente affermato, sembra atteggiarsi come una sorta di via intermedia tra *saisine parlementaire* e ricorso costituzionale diretto, nella parte in cui legittima al ricorso i singoli parlamentari: è vero infatti che, anche laddove esiste la prima via di accesso, la via del ricorso diretto consente comunque al giudice delle leggi di sindacare l’invalidità procedurale delle leggi¹¹.

⁶ V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *www.federalismi.it*, numero speciale 3/2019, 271.

⁷ M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4.

⁸ A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, 4.

⁹ G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, 300.

¹⁰ Sul punto, per tutti, G. D’ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1996; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare: modelli europei a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992, 91 ss.; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, 171 ss.; A. RUGGERI, *La Costituzione allo specchio: linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 1999, 184; C. PINELLI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati*, Cedam, Padova, 2004, 92.

¹¹ N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria*, cit., 10.

Tra l'altro, una introduzione di un ricorso *ad hoc* consentirebbe, da un lato, di superare i limiti esistenti circa la sindacabilità dei vizi formali nel procedimento in via incidentale, e, dall'altro, di evitare rischi di un potenziale sovraccarico snaturante del conflitto interorganico.

Sul primo versante, si è parlato del sindacato sui vizi dell'*iter legis* come di un caso di "strettoia", sia perché i giudici comuni non dispongono di strumenti di conoscenza privilegiata del procedimento di formazione della legge, sia perché non sussiste un reale interesse a far valere detti vizi¹². Ma anche a prescindere da tali rilievi, è stato autorevolmente osservato che «non è sempre facile, anzi è spesso assai difficile, essere rigorosi nel far valere le regole di procedura e di competenza», poiché «sul loro rispetto fa aggio il contenuto delle disposizioni sottoposte al controllo di costituzionalità», cosicché «l'eliminazione di norme per vizio formale avviene in casi di nessuna o scarsa importanza», oppure «dietro il vizio formale non è difficile scorgere un vizio sostanziale che viene colpito indirettamente, tramite una pronuncia sulla competenza. Il *chi*, insomma, è spesso più debole del *che cosa*, nel contenzioso costituzionale»¹³.

Sul secondo versante, la sent. 406/1989, la prima che, come è noto, ammise un conflitto tra i poteri dello Stato contro un atto con forza di legge, specificò che «può avvenire che, in relazione a leggi (o atti equiparati) che concernano direttamente competenze di organi pubblici e non anche l'ordine sostanziale e le connesse situazioni soggettive, e soprattutto non influiscano restrittivamente su queste ultime, si presentino scarse occasioni di controversia, e conseguentemente si formino zone franche di incostituzionalità. Ma a tale inconveniente può porsi rimedio (non già estendendo interpretativamente l'ambito del conflitto, bensì) modificando (ovviamente in via di revisione costituzionale) il sistema con l'introduzione di nuove impugnazioni in via principale (eventualmente ad opera di dati soggetti od organi e contro leggi ed atti equiparati aventi dati oggetti e/o per dati vizi)»¹⁴.

Peraltro, a fronte di tale affermazione, la successiva, "tormentata" ascesa dei conflitti interorganici su atti legislativi¹⁵ ha suscitato le preoccupazioni

¹² P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale*, cit., 264 ss.

¹³ G. ZAGREBELSKY, *Conclusioni*, in AA.VV., *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè, Milano, 2009, 320.

¹⁴ *Considerato in diritto*, n. 3. È poi da ricordare che anche l'ord. 79/2006, dichiarando inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da un partito politico, sul presupposto che lo stesso, in quanto organizzazione propria della società civile, non possa essere qualificato come potere dello Stato, osserva che «il riconoscimento ai partiti politici di poteri costituzionali [...] finirebbe con l'introdurre un nuovo tipo di giudizio costituzionale, avente ad oggetto la procedura di elezione delle Assemblee, e persino il procedimento di approvazione delle leggi».

¹⁵ Si mutua l'espressione di C. DE FIORES, *La «tormentata» ascesa dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, in *Giur. cost.*, 1999, 3923 ss.

della dottrina proprio in ordine alla possibile “trasfigurazione” degli stessi proprio in direzione di una *saisine parlementaire*, auspicando «una controvoltata» finalizzata «ad un più attento e meditato controllo delle condizioni di praticabilità del conflitto sulle leggi»¹⁶, sul presupposto della residualità dello stesso che non consente «di veicolare attraverso il conflitto reazioni a comportamenti altrui che andrebbero invece condotte con altri strumenti processuali»¹⁷.

Da questo punto di vista, anticipando quanto si dirà più oltre, la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato, ammessa dall’ordinanza in commento, pone indubbi rischi relativi all’aumento della conflittualità interna alle Camere e di conseguente aumento di controversie di indubbia coloritura politica di fronte alla Corte costituzionale¹⁸.

2. In questo senso, l’ordinanza si inserisce perfettamente nella presente stagione politico-istituzionale nella quale per diverse ragioni è evidente la sovraesposizione della Corte che ha riproposto in pienezza il dibattito sulla natura “politica” ovvero “giurisdizionale” di essa¹⁹. Ed in effetti, tanto per il *decisum* quanto per la legittimazione dei ricorrenti, quanto, infine, per la materia del contendere e per la richiesta (che non si riferisce all’annullamento degli atti lesivi della sfera di competenza dei ricorrenti) si è parlato di un «carattere (latamente) “politico” della pronunzia della Consulta»²⁰.

Di questa caratteristica, e dei rischi connessi, la Corte si è resa conto anche (ma non soltanto) nella parte in cui non ha ammesso, nel caso di specie, i gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: sul punto, l’ordinanza, richiamandosi a un recente precedente (ord. 280/2017), si limita a precisare che il difetto di legittimazione nel caso di specie deriva dalla circostanza (definita «assorbente») 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»²¹.

¹⁶ R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, in *Giur. cost.*, 1999, 3923.

¹⁷ R. BIN, *Un nuovo «ricorso diretto» contro le leggi?*, cit., 3922.

¹⁸ E. CHELI, *L’ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019*, cit., 3-4.

¹⁹ Sul punto, da ultimo, 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*, Giuffrè, Milano 2017; R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Giappichelli, Torino 2017.

²⁰ A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Consultaonline (www.giurcost.org)*, 2019, n. 1, 72.

²¹ *Considerato in diritto*, n. 3.

Da più parti si è contestata, e a ragione, la fondatezza delle argomentazioni, invero assai sintetiche, contenute nell'ordinanza²², che potrebbero essere interpretate come una valorizzazione (forse eccessiva) dei regolamenti dei gruppi, la cui natura giuridica è peraltro incerta²³. In effetti, è ben possibile riconoscere a un gruppo di minoranza una frazione di “potere oppositorio” dotato di tono costituzionale²⁴, anche perché appare «paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo»²⁵.

Anche la legittimazione dei singoli parlamentari (con le precisazioni contenute nell'ordinanza in esame), in luogo di quella dei gruppi, è stata criticata, in quanto sembra assecondare una concezione “atomistica” e arretrata della rappresentanza parlamentare. Probabilmente, dietro la prudenza (ma non la chiusura totale) della Corte stanno forse due ragioni convergenti: da un lato, il timore che attraverso una chiara legittimazione dei gruppi si potesse introdurre, in via giurisprudenziale, una piena “via italiana” alla *saisine parlementaire*²⁶; dall'altro, la labile e “liquida” configurazione del sistema partitico, che si ripercuote sul ruolo e sulla stabilità dei gruppi²⁷, ma anche sui rapporti tra gli stessi e i propri aderenti.

Questa chiave di lettura può forse riuscire a spiegare la rilevanza, nel tessuto argomentativo dell'ordinanza, della mancata individuazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare ha deliberato di proporre

²² Forti critiche all'ordinanza con riferimento alla mancata legittimazione ai gruppi parlamentari e alle motivazioni riferite alla legittimazione dei singoli parlamentari sono espresse anche da A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, 2; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, 4 ss.

²³ Sul tema, oltre a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 71 ss., cfr. i diversi contributi rinvenibili in *www.federalismi.it*, 2018, n. 13.

²⁴ Così, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit. 2; A. MANZELLA, *L'opposizione*, cit., 3 ss. Vista la pluralità delle prerogative dei gruppi anche all'esterno delle Camere (per tutti, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, 141 ss.), non appare condivisibile la tesi che esclude in radice la qualificazione dei gruppi come poteri dello Stato: 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 *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, 10 ss. Si consideri infatti che già C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, I, Cedam, Padova, 1957, 131 riteneva che i gruppi avessero assunto un rilievo esterno e riconosciuto da parte dell'ordinamento dello Stato.

²⁵ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 9. Sulla legittimazione dei gruppi parlamentari, cfr., in particolare, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972, 253 ss.

²⁶ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 9-10.

²⁷ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 8. Sul rapporto tra gruppi e partiti appaiono incidere anche i criteri di composizione dei primi, ormai assai diversi nei due rami del Parlamento a seguito della revisione del regolamento del Senato del dicembre 2017.

conflitto: rilevanza che potrebbe spiegarsi con l'obiettivo di imporre una deliberazione dell'assemblea, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del regolamento del gruppo del PD, quale «organo di elaborazione e di decisione degli indirizzi politici generali del Gruppo e delle questioni di preminente importanza politica», anche a garanzia delle minoranze interne.

Certo, in una stagione nella quale proprio il libero mandato parlamentare è, sia pure ambigualmente, posto in discussione²⁸, colpisce, forse al di là delle intenzioni, l'insistenza della Corte nella valorizzazione dei ricorrenti come «rappresentanti della Nazione» (cfr. già l'ord. 277/2017), nel riconoscimento ai singoli parlamentari di un fascio di facoltà riferibili all'esercizio del libero mandato parlamentare e tra queste, quelle inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che spettano ad essi come singoli rappresentanti della Nazione, individualmente considerati, «da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare»²⁹.

3. Come accennato, la prospettiva più convincente per valutare i contenuti dell'ord. 17/2019 è quella che legge gli stessi come parte di un "cammino" che ha visto la Corte costituzionale progressivamente sindacare quantomeno le patologie più evidenti del procedimento legislativo.

In questo senso, si può tentare un parallelismo, ancora una volta, con la sent. 9/1959: se è vero che con essa la Corte ha cercato di ribadire il proprio ruolo in una fase in cui essa doveva pienamente legittimarsi tra i poteri dello Stato³⁰ e erano ancora vive le polemiche della breve stagione "maggioritaria" della prima legislatura³¹, nell'ordinanza in questione la Corte, pur non accogliendo il ricorso, sottolinea come «le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare»³², e occorra «arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle

²⁸ In questa parte, la pronuncia è apparsa dubbia nella misura in cui, come è stato affermato, «almeno secondo quanto emerge dalla ricostruzione scientifica tradizionale», il singolo parlamentare, nell'esercizio delle sue competenze e nelle espressioni della sua volontà, «opera come organo interno della Camera con compiti che non esprimono la volontà definitiva del potere di appartenenza, ma concorrono a definire tale volontà attraverso i vari passaggi del procedimento legislativo e dell'attività di controllo»: E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019*, cit., 3.

²⁹ *Considerato in diritto*, n. 3.3.

³⁰ N. LUPO, *La difficile «tenuta» del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, 207 ss.

³¹ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2010. Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Jovene, Napoli, 2012, 6.

³² *Considerato in diritto*, n. 4.2.

forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco»³³, e come, infine, le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 abbiano «aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia»³⁴.

È vero: per ragioni legate a «elementi procedimentali e di contesto» tra i quali un ruolo decisivo è dato dalle peculiarità dell'approvazione della legge di bilancio, il ricorso non è accolto e in questo senso si scorgono facilmente «l'attenzione e le preoccupazioni della Corte sulle conseguenze sostanziali e sulle ripercussioni fattuali delle sue pronunce»³⁵. Ma ciò non può portare a vedere nell'ordinanza in questione una sorta di “rinneamento” della sent. 9/1959³⁶: da questo punto di vista rileva, infatti, non solo il monito contenuto nella parte finale, che preannuncia in altre situazioni futuri «esiti differenti»³⁷ ma soprattutto il fatto che con l'ordinanza in esame la Corte abbandona l'ingombrante precedente costituito dalla sent. 391/1995 nella quale l'approvazione di una legge di conversione di un decreto legge a seguito della questione di fiducia era stata “salvata” quale “procedimento speciale” previsto dai regolamenti parlamentari (peraltro puntualmente rispettati nel caso di specie), nonostante che esso non consentisse (e non consenta) una specifica discussione quella votazione «articolo per articolo» ai sensi dell'art. 72, primo comma, della Costituzione³⁸.

³³ *Considerato in diritto*, n. 4.3.

³⁴ *Considerato in diritto*, n. 4.5.

³⁵ V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento*, cit., 271. Questa preoccupazione spiega l'ambiguità del passaggio nel quale si legge che il maxi-emendamento «ricepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione» (*considerato in diritto*, n. 4.4); in realtà esso appare nei suoi contenuti largamente innovativo.

³⁶ Così, invece, S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 2-3.

³⁷ Si è parlato perciò di un «monito rinforzato»: E. CHELI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019*, cit., 2.

³⁸ In tal modo, quindi, la Corte, da un lato, aveva degradato le regole costituzionali a un carattere meramente direttivo e, dall'altro, diversamente dalla sent. 9/1959, aveva valorizzato il rispetto delle norme contenute nei regolamenti parlamentari (così, N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2010*, cit., in particolare, 152 ss.). Su tale pronuncia, G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1995, 4493 ss.; critici sui contenuti della pronuncia, in particolare, M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quad. cost.*, 2008, in particolare 841 ss.; G. PICCIRILLI, *Osservazioni introduttive sul ruolo dei regolamenti parlamentari nell'argomentazione della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2009, 561 ss.

In questo senso, l'ord. 17/2019 si ricollega direttamente alla nota sent. 32/2014 nella quale, con riferimento alla riforma della disciplina degli stupefacenti contenuta nella legge di conversione di un decreto legge sulle Olimpiadi di Torino del 2006, si afferma a chiare lettere che «una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost. [...] Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all’oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate. / Né la seconda e definitiva lettura presso l’altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6 febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l’Assemblea della Camera a votarlo “in blocco”»³⁹.

Altrettanto interessante è l'ord. 277/2017, nella quale la Corte ha dichiarato inammissibile un conflitto sollevato dal CODACONS (anche in questo caso in relazione alla procedura di approvazione della l. 165/2017), precisando che la posizione della questione di fiducia non può ledere «la libertà di voto e la sovranità dei cittadini tutti» ma semmai le «attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)».

Sono quindi prevedibili (e auspicabili) ulteriori sviluppi nella giurisprudenza costituzionale, anche perché le anomalie procedurali sopra richiamate costituiscono ormai, per citare l'ord. 17/2019 in commento, «una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere

La sent. 391/1995, invece, è valorizzata da chi ritiene che la Corte abbia valorizzato il rispetto, nel caso di specie, delle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari (così, L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 103 ss.) ma da questo punto di vista l'ordinanza in esame ribadisce quanto stabilito a partire dalla sent. 9/1959.

³⁹ *Considerato in diritto*, n. 4.4. Su tale pronuncia, in particolare, C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, 485 ss.; B. LAVARINI, *Incostituzionalità della disciplina penale in materia di stupefacenti e ricadute ante e post delictum*, *ivi*, 1901 ss.; F. MODUGNO, *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, Focus Fonti, 1/2014; P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della 'omogeneità normativa'*, *ivi*; G.M. FLICK, *Decreto legge e legge di conversione nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*; A. CELOTTO, *Uso e abuso della conversione in legge*, *ivi*.

legislativo»⁴⁰ che non possono «non richiamare l'attenzione sulla “questione delle questioni”, irrisolta da oltre cinquant'anni, vale a dire la giustiziabilità delle eventuali violazioni del diritto parlamentare»⁴¹.

Del resto, esaurita la stagione consensualistica e assembleare dopo il 1993, la procedura di approvazione di leggi anche assai rilevanti sul piano istituzionale ha formato oggetto di crescenti critiche che hanno avuto nell'utilizzazione sistematica della questione di fiducia uno degli aspetti più contrastati: è sufficiente ricordare, a tale proposito, la problematica approvazione delle leggi elettorali per il Parlamento nazionale a partire dalla l. 270/2005 che hanno evidenziato «criticità procedurali»⁴², o, detto altrimenti, procedure «sotto stress»⁴³ e, per alcuni, un «logoramento del diritto parlamentare»⁴⁴.

In questo senso, appare oggi pienamente attuale il rilievo secondo il quale «una maggiore vigilanza sul rispetto dei principi costituzionali in tema di formazione delle leggi è la sola via per garantire un pieno rispetto di essi da parte di tutti gli organi costituzionali», per cui «una applicazione senza eccessive remore delle norme costituzionali contribuisce ad accrescere la credibilità del giudice della costituzionalità delle leggi»⁴⁵.

Saranno però necessarie ulteriori precisazioni da parte della Corte costituzionale, in particolare con riferimento all'affermata impossibilità che nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato trovino ingresso censure che riguardino esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera⁴⁶: se, infatti, da una parte, questa limitazione, in linea con quanto affermato già nella sent. 9/1959⁴⁷, porta a esigere «che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione»⁴⁸, dall'altra, l'ordinanza non riscontra «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni

⁴⁰ *Considerato in diritto*, n. 4.3.

⁴¹ L. CIAURRO, *Italicum*, cit., 126.

⁴² L. CIAURRO, *Italicum*, cit., 103 ss.

⁴³ R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale*, cit., 53 ss.

⁴⁴ E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale*, cit., 133 ss.

⁴⁵ A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, in *La formazione delle leggi*. Tomo I, 1, *Comm. cost.*, Zanichelli-II foro italiano, 1985, 119.

⁴⁶ *Considerato in diritto*, n. 3.5.

⁴⁷ In questa parte ritenuta ancora valida da una parte della dottrina, data «la flessibilità congenita» di tali atti: M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, cit., 30.

⁴⁸ *Considerato in diritto*, n. 3.5.

manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale» anche perché, nel caso di specie, i lavori parlamentari si sono svolti in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato, per di più introdotte nella riforma del dicembre 2017. Rimane quindi l'ambiguità di una giurisprudenza costituzionale che, quando ha utilizzato le disposizioni regolamentari, lo ha fatto solo per valutarne il rispetto nei casi concreti⁴⁹.

4. Uno dei meriti principali dell'ord. 17/2019 è quello di riaffermare (sia pure, nel caso di specie, senza trarne tutte le implicazioni) la centralità dei contenuti dell'art. 72 Cost.⁵⁰, dai quali si evince che «il procedimento legislativo è certo quello che perviene alla decisione assommando il massimo di garanzie»⁵¹.

La scelta di costituzionalizzare la fase in Commissione è stata giustamente definita «una scelta di campo ben precisa in ordine al ruolo che il Parlamento deve assumere nel procedimento legislativo (ma anche, più in generale, nel sistema istituzionale)»⁵², tanto che la dottrina maggioritaria, a cominciare da Elia⁵³, ha ricostruito l'esame in Commissione dei disegni di legge come una fase autonoma nell'ambito del procedimento legislativo⁵⁴, che ha rivestito un ruolo determinante nella prassi fino alla metà degli anni novanta: dall'art. 72 Cost., infatti, si desume «una concezione del Parlamento che non sia quella di un organo di registrazione di decisioni prese in altre sedi, ma di effettiva elaborazione dei testi legislativi, d'onde l'esigenza di un procedimento

⁴⁹ Per tutti, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 71 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁵⁰ Efficacemente si è parlato dei quattro commi dell'art. 72 come di altrettanti «punti cardinali»: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 309.

⁵¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 310.

⁵² P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1389. Da parte di altri si è affermato che «enunciazioni costituzionali che investano le singole fasi della formazione delle leggi non costituiscono certamente una novità nell'ambito delle costituzioni contemporanee e neppure tra le costituzioni meno recenti, ma la tendenza a disciplinare più analiticamente il procedimento legislativo rivela prevalentemente un intento di razionalizzazione delle procedure e di garanzia del mantenimento di un certo assetto istituzionale, più che lo scopo di attribuire ai giudici un più ampio potere di controllo sulla formazione della volontà delle assemblee rappresentative»: A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, in *La formazione delle leggi*. Tomo I, 1, *Comm. cost.*, Zanichelli-II foro italiano, 1985, 109-110.

⁵³ L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 895 ss.; ID., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "F. Serafini"*, 1961, 42 ss.

⁵⁴ Da ultimo, C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012, 132 ss.

articolato in fasi e momenti non eliminabili»⁵⁵. In definitiva, quindi, il ruolo centrale riconosciuto alle Commissioni parlamentari nel procedimento legislativo dall'art. 72 Cost. «ha il chiaro significato di conservare, in capo al Parlamento, un reale potere di decisione»⁵⁶, attraverso una previa, ponderata valutazione di un collegio ristretto che dovrebbe, come filtro, anche prevenire possibili «colpi di mano» nei confronti del *plenum*⁵⁷.

L'ord. 17/2019 ribadisce la necessità «che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale» e che siano rispettati i principi di cui all'art. 72 Cost. «volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti», anche e soprattutto «a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa». Ciò vale in particolare per la legge di bilancio annuale «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche». Non a caso, «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione»⁵⁸.

Tale affermazione è da rimarcare a maggior ragione da quando la latitudine della decisione parlamentare sui documenti di bilancio è stata

⁵⁵ A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, cit., 123. In questo senso, di fronte all'eventuale mancato esame da parte della Commissione in sede referente, il giudice delle leggi avrebbe comunque «tutti gli elementi per valutare se il precetto costituzionale è stato adempiuto, senza che sia necessario far ricorso alla disciplina regolamentare, che non dovrebbe in nessun caso essere assunta direttamente quale parametro per il controllo di costituzionalità delle leggi» (p. 121). Similmente, si è affermato che «la presenza di una Costituzione rigida e garantita dalla Corte costituzionale ha sensibilmente ridotto lo spazio tradizionalmente lasciato all'autonomia regolamentare delle Camere, i cosiddetti *interna corporis*. E non si tratta di riduzione meramente teorica o astratta, ben potendo la Corte costituzionale giudicare della legittimità costituzionale di una legge che, a prescindere dal fatto che abbia rispettato o meno le disposizioni regolamentari, sia stata approvata in maniera difforme da quanto espressamente previsto dalla Costituzione»: V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 481-482.

⁵⁶ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., 1389.

⁵⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 309.

⁵⁸ *Considerato in diritto*, n. 4.1.

razionalizzata ma anche ridimensionata a seguito dell'introduzione delle unità di voto parlamentare (d.lgs. 279/1997).

Rimane però, anche a seguito dell'ordinanza in esame, a dispetto della *ratio* dell'art. 72 Cost., la constatazione della progressiva, generale marginalizzazione della fase dell'esame in Commissione delle proposte di legge nella prassi⁵⁹.

Il paradosso dell'attuale stagione politico-istituzionale è quello per cui, venuto meno il sistematico ricorso alle procedure decentrate a partire dalla XI legislatura⁶⁰, la generalizzazione del procedimento normale non si è accompagnata a un rafforzamento del ruolo delle Commissioni ma solo a una centralità della fase in Aula, peraltro solo potenziale, giacché anch'essa sempre più frequentemente condizionata dell'ormai quasi sistematico ricorso alla questione di fiducia.

In questo senso, la recente riforma del regolamento del Senato appare un'occasione persa: non solo essa ha introdotto contenuti che, come ricordato nell'ordinanza, sembrano avere aggravato alcune "distorsioni procedurali"⁶¹, ma una delle scelte di fondo, ovvero la generalizzazione della sede referente o redigente, oltre ad apparire dubbia sul piano della legittimità costituzionale⁶², risulta, almeno nella sua prima applicazione, inefficace, sia per la pervasività delle "riserve di assemblea", sia per le dinamiche tra maggioranza e opposizioni che giustificano il sistematico "richiamo" al procedimento normale delle proposte di legge più controverse sul piano politico⁶³. A ciò si aggiungano le limitazioni intrinseche di una riforma destinata a trovare applicazione in un solo ramo del Parlamento.

⁵⁹ Da ultimo, G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2018, n. 2, 11 ss.

⁶⁰ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CASAMASSIMA, A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia, II. Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, 155 ss.

⁶¹ Così, l'ordinanza ricorda che il nuovo testo dell'art. 161, commi 3-ter e 3-quater, potrebbe avere favorito la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera: tali nuove regole procedurali, infatti, «verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi», risultano «foriere di effetti problematici, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti»: *considerato in diritto*, n. 4.4.

⁶² R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, 133; cfr. anche A.I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rass. parl.*, 2018, 26; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato, Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *www.nomos-leattutalitaneldiritto*, n. 3/2017, 14.

⁶³ Sul punto, sia consentito un rinvio al mio *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *www.federalismi.it*, numero speciale 3/2019, 75 ss.

5. Proprio questa considerazione introduce al “seguito” dell’ord. 17/2019 che il sistema politico sembra avere interpretato in modo del tutto riduttivo, quasi sotto silenzio.

Eppure il tessuto argomentativo e, soprattutto il contenuto finale dell’ordinanza⁶⁴, avrebbe richiesto al Parlamento una riflessione seria sull’opportunità di un percorso riformatore che coinvolga la disciplina del procedimento legislativo contenuta nei regolamenti parlamentari.

Viceversa, colpisce l’inerzia delle Camere, nonostante che l’uso distorto dei maxiemendamenti e della questione di fiducia nella legislazione di bilancio sia ormai risalente⁶⁵ e nonostante che nella scorsa legislatura, nel corso dell’esame parlamentare sull’approvazione della revisione costituzionale “Renzi-Boschi” e nella successiva campagna referendaria, da più parti fosse stata invocata l’esigenza di rendere più rapido ed efficiente il procedimento legislativo, considerato (a torto o a ragione) non più idoneo a svolgere quella funzione centrale che la Costituzione gli assegna.

In definitiva, una organica riforma dei regolamenti parlamentari, anche senza investire la Costituzione⁶⁶, dovrebbe individuare un nuovo, realistico punto di equilibrio tra Governo e Parlamento anche e soprattutto nel procedimento legislativo, senza sacrificare i diritti delle opposizioni. Del resto, come ebbe a ricordare Alessandro Pizzorusso, la stessa esperienza francese della V Repubblica dimostra che «il ripristino del potere del Governo di dirigere l’attività legislativa, non soltanto ha reso possibile quel graduale recupero del ruolo del Parlamento (dopo il suo schiacciamento iniziale) che è dimostrato all’evidenza della recente riforma costituzionale, non solo ha consentito di sperimentare con successo quel controllo preventivo di costituzionalità delle leggi che appariva all’inizio tutt’altro che privo di rischi, ma ha addirittura consentito al Governo di rinunciare a quel potere normativo primario che i costituenti gli avevano accordato»⁶⁷.

⁶⁴ In essa, come è noto, si afferma: «In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. *Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti*: considerato in diritto, n. 4.5 (il corsivo non figura nel testo dell’ordinanza).

⁶⁵ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, 224-225. A tale prassi si accompagna l’utilizzazione, altrettanto distorta, della decretazione d’urgenza in questa materia.

⁶⁶ Ed anzi dandone un’attuazione più coerente con i suoi contenuti: si pensi alla discutibile applicazione, nei regolamenti parlamentari, dell’art. 72, comma 2, Cost., nella parte in cui demanda ai regolamenti stessi la previsione di «procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza».

⁶⁷ A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, 46.

Peraltro, anche recenti proposte di trasformazione della procedura di approvazione delle leggi di bilancio in una sorta di “redigente speciale” vanno nella direzione di potenziare il lavoro istruttorio delle Commissioni e quindi della capacità decisionale delle Camere che sarebbero chiamate a votare in Assemblea sui saldi generali e sui blocchi di articoli che compongono i titoli del disegno di legge, con la scelta di un numero selezionato di emendamenti⁶⁸.

In ogni caso, presupposto essenziale per ogni riforma anche del procedimento legislativo non può che essere «il recupero della componente prescrittiva del modello di forma di governo disegnato in Costituzione e, in particolare, del valore di limite *giuridico* delle disposizioni che presidiano la separazione dei poteri»⁶⁹.

Appare però tutt'altro che scontato, anche alla luce delle vicende politiche e degli equilibri politici nella XVIII legislatura che sia possibile superare quella «pigrizia istituzionale»⁷⁰ nella manutenzione dei regolamenti parlamentari che pure ha impedito una strategia di ammodernamento e aggiornamento del funzionamento delle due Camere di un Parlamento ancora bicamerale paritario⁷¹.

⁶⁸ P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2017, 97 ss.

⁶⁹ C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 233.

⁷⁰ L'espressione è di M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 6, 26.

⁷¹ F. BASSANINI, A. MANZELLA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento*, cit., 13.