

I MAXI-EMENDAMENTI E LA CORTE COSTITUZIONALE (DOPO L'ORDINANZA N. 17 DEL 2019)\*

NICOLA LUPO\*\*

**Sommario**

1. Premessa: i maxiemendamenti, incostituzionali ma persistenti, e le novità dell'ultimo decennio. – 2. Davvero un'occasione sprecata? – 3. I soggetti legittimati a sollevare conflitto: i singoli parlamentari sì; le minoranze parlamentari no; i gruppi forse. – 4. La limitazione del profilo oggettivo: ammissibili solo violazioni “manifeste” e rilevabili “nella loro evidenza”. – 5. I parametri del giudizio: la riaffermazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo e il *revirement* rispetto alla sentenza n. 391 del 1995. – 6. Il profilo temporale, all'interno del procedimento euro-nazionale. – 7. Conclusioni: un “supermonito” e una nuova via di accesso (nell'ambito dell'auto-manutenzione della giustizia costituzionale).

**Suggerimento di citazione**

N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione introduttiva svolta 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”.

Scritto destinato agli Studi in onore di Antonio Ruggeri.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università LUISS Guido Carli di Roma.

Contatto: [nilupo@gmail.com](mailto:nilupo@gmail.com)

### **1. Premessa: i maxiemendamenti, incostituzionali ma persistenti, e le novità dell'ultimo decennio**

In un suo contributo ad un seminario che ebbi occasione di organizzare, in Luiss, il 1° ottobre 2009, Antonio Ruggeri affrontò da par suo il tema dei maxiemendamenti, sostenendo, tra l'altro, che la nozione di "articolo" è una "nozione costituzionalmente presupposta" e che l'approvazione della legge "articolo per articolo", richiesta dall'art. 72, primo comma, Cost., ha "per sua *ratio* immanente la formazione di una volontà politicamente libera e consapevole attorno ad un oggetto (il singolo articolo, appunto) connotato da una sua propria, complessiva identità concettuale e positiva". Ruggeri, perciò, aderiva con convinzione alla tesi dell'illegittimità costituzionale della posizione della questione di fiducia sui maxiemendamenti e si spingeva altresì a prefigurare una serie di possibili innovazioni costituzionali volte ad affrontare alla radice il nodo, ridisegnando le norme sulla normazione al fine di evitare le prassi devianti affermatesi nei modi di produzione normativa<sup>1</sup>.

Da allora, come è noto, non sono intervenute innovazioni costituzionali sul punto, mentre sul piano delle tendenze legislative la prassi dei maxiemendamenti, al pari di altre pure criticamente richiamate in quel contributo (relativamente, ad esempio, ai decreti-legge "omnibus"), si è andata consolidando anche in contesti politico-istituzionali differenti da quel "bipolarismo conflittuale" a coalizioni eterogenee cui pure era parsa perfettamente congeniale<sup>2</sup>: non solo passando indenne, come era prevedibile, le alternanze tra governi di centro-destra e centro-sinistra, nonché l'esperienza dei cosiddetti "governi tecnici"; ma altresì resistendo – a quanto sembrerebbe, dopo 12 mesi – alla significativa discontinuità registratasi a seguito delle elezioni del 2018 e alla formazione di un governo autodefinitosi come "populista" e appoggiato da due forze politiche entrambe portate a porsi in

<sup>1</sup> Così A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovvero della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. LUPO, Cedam, Padova, 2010, p. 19 s. Il convegno trae origine dal libro di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008. Per un'affermazione di tale tesi, e per un panorama del dibattito svoltosi fino ad allora, cfr. anche N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 s., spec. 73 s.

<sup>2</sup> Cfr., per l'espressione virgolettata, V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, spec. p. 47 s. Per un quadro dell'evoluzione della prassi cfr. G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 44 s., nonché D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, p. 3 s., e P. GAMBALE, G. SAVINI, *L'evoluzione dell'attività normativa tra Parlamento e Governo nella XVII legislatura: profili ricostruttivi e risvolti problematici*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 1, p. 131 s., spec. 145 s.

chiave polemica rispetto agli schemi della *party politics*. Anzi, come si vedrà, proprio in questa ultima fase si sono registrati alcune ulteriori degenerazioni della prassi in essere.

Sembra perciò aver trovato conferma l'osservazione secondo cui, sul piano della tattica politico-parlamentare, tutti gli attori del procedimento legislativo – al di là delle rituali dichiarazioni rese pubblicamente – finiscono per ricevere un qualche tornaconto da tale prassi. I parlamentari di maggioranza, pur chiamati a “ingoiare qualche rospo” (magari gradito ad altri partner della coalizione), sono comunque in condizione di dichiarare ai propri *stakeholders* che sono stati costretti a farlo, “per non far cadere il Governo”; gli stessi parlamentari di opposizione possono evitare di assumersi qualsivoglia responsabilità nella formazione di un testo legislativo approvato “a colpi di fiducia”, anche nei casi, tutt'altro che infrequenti, in cui il maxiemendamento raccolga proposte emendative di cui si sono fatti portatori; oltre, ovviamente, al Governo, che è in condizione di dire la parola definitiva sul testo da votare “a scatola chiusa” (anche a prescindere dall'iter precedentemente svoltosi presso le Camere)<sup>3</sup>.

In qualche occasione si sono invero approntate alcune misure volte a determinare un'attenuazione del fenomeno, non tanto in termini quantitativi, quanto nei suoi caratteri più chiaramente contrastanti con la logica del procedimento legislativo, oltre che con taluni principi costituzionali che ne sono alla base (tra cui l'obbligo di previo esame in commissione dei progetti di legge, anch'esso previsto, al pari di quello sulla votazione “articolo per articolo”, dall'art. 72, primo comma, Cost.). In considerazione degli obiettivi limitati perseguiti con tali tentativi e, soprattutto, dei loro effetti tutt'altro che decisivi nel conformare la prassi in esame, più che di rimedi, perciò, dovrebbe forse parlarsi di palliativi.

Si pensi in particolare alla tendenziale corrispondenza, in parte derivante da un auto-vincolo assunto dallo stesso Governo, in altra parte discendente da indicazioni dei Presidenti di Camera e Senato (convergenti nella loro direzione di fondo, ancorché non coincidenti quanto alle forme di verifica), tra i contenuti del maxiemendamento e il testo che fino a quel momento aveva costituito l'oggetto dell'esame parlamentare, e quindi da ultimo in seno alla commissione in sede referente<sup>4</sup>. In tal modo, come è stato notato, “vincolando

<sup>3</sup> Cfr. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 1 s., spec. 4, nonché G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 234 s.

<sup>4</sup> Come si osserva in Servizio Studi-Osservatorio sulla legislazione, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII Legislatura. Aggiornamento al 20 ottobre 2017*, Camera dei deputati, Roma, 2017, p. 43: “Nella XVII legislatura è stata confermata la prassi instauratasi nella parte finale della precedente: alla Camera la questione di fiducia è stata sempre posta sui testi licenziati dalle Commissioni di merito, con la rinuncia da parte del Governo alla presentazione

il testo del maxiemendamento al perimetro tracciato dall'esame in commissione, non solo si evita di vanificare il lavoro istruttorio, ma si cerca di non svilire l'assemblea a mera sede di ratifica di decisioni" che potrebbero risultare completamente "sconosciute" ai parlamentari<sup>5</sup>. Si tratta di una misura che ha portato alcuni autori ad accostare il procedimento legislativo che così, a seguito della posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento, si è venuto ad originare al procedimento in sede redigente, seppur ovviamente con alcune atipicità rispetto alla medesima sede redigente, per come disciplinata dai regolamenti parlamentari<sup>6</sup>.

Tuttavia, proprio nel primo anno della XVIII legislatura questa misura ha rivelato la sua debolezza. In almeno due occasioni, infatti, il Governo – senza suscitare reazioni da parte del Presidente del Senato – ha posto la questione di fiducia su maxiemendamenti, aventi natura in parte innovativa rispetto a quelli che erano stati esaminati dalle Commissioni in sede referente<sup>7</sup>.

La stessa disciplina introdotta nel regolamento del Senato in occasione della riforma del 20 dicembre 2017 (art. 161, commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, del regolamento del Senato), la quale pure era volta a codificare le conseguenze procedurali della questione di fiducia nel procedimento legislativo<sup>8</sup> e a

di maxiemendamenti". Tant'è che, ove si è reso necessario apportare modifiche a quel testo, l'Assemblea ha proceduto ad un rinvio in Commissione, in modo da far sì che fosse questa a determinare il testo su cui il Governo ha poi posto la questione di fiducia. Sempre in quel documento si ricorda che "al Senato non si forma un testo della Commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge stessi e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito". In sede di conversione di decreti-legge, che è il procedimento in cui la questione di fiducia è più frequentemente utilizzata, in Senato "si rende pertanto indispensabile la presentazione di un maxiemendamento, che in genere ha comunque rispecchiato gli emendamenti approvati in Commissione".

<sup>5</sup> In questi termini cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e della XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3, p. 3 s.

<sup>6</sup> Così, sulla base soprattutto dell'esperienza della Camera nella XVII legislatura (anche registrando che nei rari casi in cui vi sono state variazioni rispetto al testo licenziato dalle commissioni il Governo tende a darne conto in Assemblea), cfr. V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, Jovene, Napoli, 2017, p. 103 s., spec. 113 s. In proposito, D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e della XVI legislatura*, cit., p. 10, parla di un "procedimento redigente atipico".

<sup>7</sup> Si tratta del disegno di legge di bilancio per il 2019 (di cui si dirà *infra*, nel testo e nelle note) e del disegno di legge di conversione del decreto-legge "sicurezza" 4 ottobre 2018, n. 113 (cfr. A.S., XVIII legislatura, res. sten., 6 novembre 2018). Con riferimento al decreto-legge "milleproroghe" (25 luglio 2018, n. 91) segnalano invece il rispetto di questa tendenza D. DE LUNGO, N. PURIFICATI, *Il Governo può porre "la fiducia in bianco"? Lo strano caso del decreto Milleproroghe*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 3, p. 10.

<sup>8</sup> Cfr. l'art. 161, comma 3-bis, reg. Sen. Nel senso che "la riforma organica del Regolamento ha elevato al rango di disposizione regolamentare i principi della pronuncia della Giunta del 1984, attraverso l'inserimento all'articolo 161 di un comma che ne riproduce in buona parte il contenuto" cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*,

stabilizzare ed estendere l'applicazione di alcuni dei rimedi deboli o palliativi di cui si è appena detto – in primo luogo, codificando la procedura che al Senato consentiva una verifica da parte della Commissione bilancio sui contenuti del maxiemendamento, anche dopo la sua presentazione e dopo la posizione della questione di fiducia, e in secondo luogo permettendo, conformemente alla prassi della Camera, pure al Presidente del Senato di svolgere comunque un vaglio sull'ammissibilità dell'emendamento<sup>9</sup> –, si è rivelata priva di effetti frenanti; se non addirittura, come si vedrà, alla luce della sua applicazione nella sessione di bilancio 2018, controproducente, per lo meno agli occhi della Corte costituzionale.

Sul piano della giurisprudenza costituzionale si sono registrate, nel decennio trascorso da quel convegno, le novità più significative. Consistenti, da un lato, nella qualificazione della questione di fiducia su maxiemendamenti in termini di “problematica prassi”<sup>10</sup>, anziché di consuetudine costituzionale, come pure sarebbe stato possibile ai sensi della lettura proposta, da tempo, da autorevolissima dottrina<sup>11</sup>: una qualificazione che invece la Corte non aveva

in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 1, spec. p. 53 s. Più in generale, sulla tendenza della riforma del regolamento del Senato del 2017 a codificare, per quanto possibile, orientamenti assunti dalla Presidenza cfr. F. S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Vol. 619, Fasc. 2285, 2018, p. 59 s.; N. LUPO, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 2; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Focus Fonti, 23 luglio 2018, spec. p. 4 s.; R. IBRIDO, *Sulle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*, *ivi*, spec. p. 4 s.

<sup>9</sup> Va infatti ricordato che la Presidenza del Senato, a partire dalla XIV legislatura, aveva, da un lato, negato di poter effettuare il proprio vaglio di ammissibilità su un emendamento sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia e, dall'altro, consentito alla Commissione bilancio di esprimere le proprie osservazioni su tale testo: cfr. A.S., XIV legislatura, res. sten., 2 febbraio 2006 (in cui il presidente del Senato Pera affermò che “la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo”) su cui cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, *cit.*, p. 47 s. e, con sguardo retrospettivo, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, *cit.*, p. 55 s. Ad avviso di questi ultimi, la nuova formulazione del regolamento “esclude pertanto ripensamenti sotto il profilo del merito una volta posta la questione di fiducia”.

<sup>10</sup> Si fa riferimento alla sentenza n. 251 del 2014, nella quale il “ricorso da parte del Governo ai maxiemendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia”, è qualificato come una “problematica prassi”. Cfr., in proposito, G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, *cit.*, p. 301 s.

<sup>11</sup> Sulla questione di fiducia come consuetudine costituzionale cfr., in particolare, A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia: ancora sui rapporti fra maggioranza ed opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, n. 5-6, p. 39 s. e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. p. 255 s. Per una recente rilettura cfr. A. RAZZA, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, spec. p. 3 s. Lo stesso 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 *Consulta on line*, 2019, n. 1, p. 71 s., spec. 73),

esitato ad utilizzare per esempio con riferimento ad un istituto meno cruciale – e assai meno utilizzato – quale la mozione di sfiducia nei confronti del singolo ministro<sup>12</sup>. Dall'altro, nel progressivo allontanamento dai principi affermati in quella sentenza, la n. 391 del 1995, che, all'inizio delle "legislature del maggioritario", aveva sostanzialmente dato un "via libera" all'uso dello strumento, ma che finora non ha mai condotto ad accogliere una questione di legittimità costituzionale o un conflitto di attribuzione volto a lamentare la violazione dell'art. 72, primo comma, Cost. Un allontanamento da quel precedente che ha portato la Corte a sottolineare come la questione di fiducia su maxiemendamenti originari una serie di effetti negativi, in quanto precludendo "una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina" eterogenea in tal modo introdotta e non consente alle commissioni di svolgere l'esame referente richiesto dall'art. 72, primo comma, Cost. (sentenza n. 32 del 2014)<sup>13</sup>.

L'ultima tappa di questo percorso giurisprudenziale è rappresentata dall'ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17. Poiché si tratta di un'ordinanza che riprende temi cari a lui, in cui tra l'altro la Corte ha ammesso, per la prima volta, la possibilità di un conflitto di attribuzione da parte di singoli parlamentari, e poiché sulla sua lettura ho qualche elemento di dissenso rispetto a Antonio Ruggeri, che la ha, prontamente commentata, con la consueta, incredibile ipertempestività<sup>14</sup>, credo che l'occasione offerta dagli *Scritti* in Suo onore si riveli, per così dire, perfetta per continuare un dialogo – sia a distanza, sia di persona – che per lo sviluppo dei miei studi è stato sempre assai proficuo, sin dai tempi della tesi di dottorato: una tesi in tema di fonti del diritto, sui procedimenti c.d. "duali" come categoria potenzialmente generalizzabile (dal titolo *La funzione legislativa del parlamento in rapporto con le autonomie normative primarie di governo e regioni*), la quale fu

seppure in un fugace passaggio, si spinge a domandarsi se non si tratti di "una convenzione ormai convertita in consuetudine *contra Constitutionem*".

<sup>12</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla sentenza n. 7 del 1996, su cui, in particolare, cfr. la rilettura di P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti: contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, p. 75 s., spec. 110 s. e 150 s. (rilevando come la disciplina della mozione di sfiducia individuale ben avrebbe potuto essere qualificata in termini di convenzione, anziché di consuetudine).

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2014, n. 2, p. 396 s., e C. CUPELLI, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, p. 505 s. Anche nella sentenza n. 22 del 2012 erano stati scorsi chiari segnali nella direzione indicata nel testo: cfr., in particolare, sin dal titolo, M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, n. 1, p. 292 s.

<sup>14</sup> A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 71 s.

profondamente influenzata dai Suoi scritti in materia e fu discussa davanti a una commissione nazionale della quale Antonio Ruggeri era componente. Fino a quando ci siamo ritrovati, una ventina d'anni dopo, a far ingresso assieme nella direzione di *Quaderni costituzionali*, ovviamente con un peso specifico ben diverso, che emerge con regolarità nelle discussioni che si svolgono in quel consesso, ma nelle quali Antonio Ruggeri non ha mai fatto pesare, neanche per un attimo, la sua assai maggiore autorevolezza scientifica.

## 2. Davvero un'occasione sprecata?

A prima lettura, specie se il punto di vista è quello – qui adottato – dei maxiemendamenti, verrebbe da dire che l'ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile, in sede di valutazione preliminare e sommaria di ammissibilità, in camera di consiglio, il conflitto di attribuzione sollevato da 37 senatori del gruppo PD sull'iter in Senato del disegno di legge di bilancio per il 2019, rappresenti, in qualche modo un'occasione sprecata. In questa chiave, essa avrebbe potuto rappresentare un'ottima opportunità per colpire la prassi dei maxiemendamenti, sancendone il contrasto con l'art. 72, primo comma, Cost. (oltre che con gli artt. 70 e, nella specie, 81 Cost.), e fors'anche, per sviluppare ulteriormente il sindacato in sede di conflitto di attribuzioni sulle vicende parlamentari, secondo alcuni al punto da rivedere i tradizionali orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non sindacabilità dei regolamenti parlamentari<sup>15</sup>. Tuttavia, a guardare meglio, vi sono almeno tre argomenti che portano a domandarsi se davvero questa fosse l'occasione più propizia per una pronuncia siffatta.

In primo luogo, va considerato che al centro del ricorso presentato dai senatori del gruppo PD non è, come forse astrattamente ci si sarebbe potuto attendere, la prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti, né le sue conseguenze procedurali, le quali, come da tempo si è avvertito, sono in grado di scardinare sostanzialmente tutti i principi costituzionali relativi al procedimento legislativo. Bensì, in continuità con la linea seguita da tale gruppo nel corso dell'iter parlamentare, il profilo temporale (oltre alla lesione del principio di leale collaborazione): il fatto cioè che non vi sia stato il tempo materiale perché i senatori conoscessero il testo del maxiemendamento che si

<sup>15</sup> Cfr., in questo senso, sin dal titolo, S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 4, spec. p. 3, ad avviso del quale “dall'ordinanza in commento pare doversi intendere preclusa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari tramite il conflitto di attribuzioni”. Simile l'orientamento di A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 72, per il quale si sarebbe “persa, ancora una volta, l'opportunità per rivedere (o, diciamo pure, abbandonare) il risalente e – ahimè – radicato orientamento volto a “blindare” i regolamenti” parlamentari.

accingevano a votare<sup>16</sup>. Una circostanza che si spiega alla luce del carattere prettamente politico del ricorso, visto come una sorta di prosecuzione della condotta parlamentare seguita dal gruppo PD, presentato in gran fretta anteriormente all'approvazione definitiva e, soprattutto, alla promulgazione della legge di bilancio, e attento ad evitare di chiedere espressamente l'annullamento della medesima legge<sup>17</sup>.

In secondo luogo, si possono ben comprendere, da un lato, le ragioni che hanno portato la Corte a non utilizzare questa come l'occasione più propizia per colpire i maxiemendamenti. Ancorché le violazioni registratesi in questo caso siano state particolarmente marcate (anche se almeno in parte legate ad un contesto istituzionale per più versi peculiare), una pronuncia siffatta avrebbe determinato una serie di rilevantissimi effetti a cascata, dei quali la Corte avrebbe finito per portare una quota significativa di responsabilità. Effetti, poi, ulteriormente accentuati dalla strutturazione "in due tempi" del giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri: il dover decidere anzitutto esclusivamente sulla sua ammissibilità, seppure soltanto *prima facie*, e il fatto di aver scelto di farlo in tempi rapidissimi avrebbero infatti determinato un clima di incertezza proprio nei giorni in cui la legge di bilancio si accingeva a produrre i suoi effetti sull'ordinamento. Clima che si sarebbe inevitabilmente trascinato per qualche mese, in attesa dello svolgimento dell'udienza pubblica e della decisione nel merito del conflitto.

In terzo e ultimo luogo, non pare potersi sostenere che si sia trattato di un'occasione propriamente sprecata, perché l'ordinanza ha il merito di non limitarsi – come pure avrebbe potuto fare, ove avesse optato per un approccio per così dire conservativo – a giudicare inammissibile il conflitto, bensì di delineare una serie di elementi che, d'ora in poi, paiono idonei a rendere più agevole l'attivazione di strumenti idonei ad assicurare il rientro del procedimento legislativo all'interno dei binari fissati dalle disposizioni costituzionali. Anzitutto, auspicabilmente, in nome di un'azione che dovrebbe svolgersi nell'ambito della sfera di autonomia parlamentare, grazie all'iniziativa delle stesse Camere, in raccordo con il Governo; ma altresì con la prospettiva – in qualche misura, la minaccia – di un sindacato più attento da parte della Corte costituzionale, da esercitarsi in occasioni più propizie, nelle quali colpire le prassi più manifestamente devianti dalle regole costituzionali e che finiscano per menomare i diritti attribuiti dalla Costituzione ai singoli parlamentari.

<sup>16</sup> Per indicazioni sull'iter della legge di bilancio per il 2019 cfr. G. BUONOMO-M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 febbraio 2019, p. 1 s., e M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, n. 3, p. 537 s.

<sup>17</sup> Su questo aspetto cfr. le accurate riflessioni di E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 febbraio 2019.

Al fine di costruire questa prospettiva, la Corte ha reso una pronuncia che non esiterei a definire “compromissoria”, ma che pare comunque mantenere uno sguardo alto e aprire prospettive di notevole interesse. Essa ha infatti fornito elementi innovativi di non poco momento sia sul piano processuale, sia su quello sostanziale: consentendo, per un verso, ai singoli parlamentari e, eventualmente, in prospettiva, anche ai gruppi parlamentari di sollevare conflitto di attribuzione, in caso di evidente menomazione dei loro diritti; e, preconstituendo, per altro verso, i parametri in nome dei quali scrutinare più attentamente le prassi affermatesi presso le Camere nel procedimento legislativo.

### **3. I soggetti legittimati a sollevare conflitto: i singoli parlamentari sì; le minoranze parlamentari no; i gruppi forse**

Il profilo che ha destato maggiore attenzione, e che pure sul piano politico-istituzionale sembra suscettibile di originare i maggiori effetti *pro futuro*, è probabilmente quello processuale. Dopo aver lasciato più volte impregiudicata la questione, da tempo oggetto di autorevoli sollecitazioni dottrinali<sup>18</sup>, la Corte ha finalmente optato per aprire la strada – seppure, per il momento, “in linea di principio”, e con alcune significative cautele – ai ricorsi per conflitti di attribuzione tra poteri sollevati da singoli parlamentari. Come la stessa Corte ha sottolineato, fino all’ordinanza n. 17 del 2019 essa aveva sì in più occasioni escluso in concreto la legittimazione di singoli parlamentari, ma era però sempre stata attenta a non rifiutarla in radice e la aveva negata solo con riferimento a specifiche fattispecie<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Si vedano, seppure con varietà di prospettazioni, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. p. 140 s., N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. p. 312 s.; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 121 s.; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2001, n. 3, p. 305 s., spec. 319 s.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. Azzariti, Giappichelli, Torino, 2002, p. 77 s., spec. 94 s.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, spec. p. 90 s.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, n. 3, p. 1107 s.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 328 s.

<sup>19</sup> Cfr., tra gli altri, C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *www.rivistaaic.it*, 2017, n. 4; A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *www.forumcostituzionale.it*, 27 settembre 2018; e V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2019, n. 1.

Se si guarda con occhio ingenuo alle disposizioni costituzionali sul Parlamento, invero, il caso in cui il singolo parlamentare pare più chiaramente dotato di prerogative sue proprie sembrerebbe essere quello delle immunità previste dall'art. 68 Cost.: sia nella formulazione originaria di tale articolo, sia in quella derivante dalla legge costituzionale n. 3 del 1993). Eppure, con riferimento a queste ultime si è affermata – con chiarezza, a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988 della Corte costituzionale – la linea interpretativa secondo cui le immunità previste dalla Costituzione sono volte a tutelare l'organo Parlamento e configurano soltanto indirettamente e “di riflesso” delle posizioni giuridiche soggettive in capo ai singoli parlamentari<sup>20</sup>. Il che tra l'altro spiega come mai abilitato a sollevare – o a resistere a – i conflitti di attribuzione sollevati ex art. 68 Cost., nel modello delineato dalla suddetta sentenza n. 1150 del 1988 e poi fatto proprio dal legislatore, non è il singolo parlamentare, bensì il ramo del Parlamento a cui egli appartiene.

Tuttavia, come la Corte ha rilevato nell'ordinanza n. 17 del 2019, nell'ambito del Parlamento, che è istituzione complessa, articolata e polifunzionale, è naturale che siano numerosi gli “organi-potere”: organi configurabili cioè “come poteri a sé stanti, idonei ad essere parti nei conflitti di attribuzione”, quando le loro attribuzioni siano lese o usurpate da altri organi parlamentari (e altresì, sembrerebbe, da organi che parlamentari non sono). Tra gli organi-potere vi sono, appunto, accanto alle commissioni di inchiesta e alla commissione di vigilanza sulla RAI, anche i singoli parlamentari. Essi appaiono, infatti, dotati di un “complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato”, e che la Corte ha fatto discendere dagli artt. 67, 71 e 72 Cost. La Corte ha richiamato altresì l'art. 68 Cost., riguardo al quale peraltro ha espressamente ribadito la giurisprudenza secondo la quale quelle configurate da tale articolo sono prerogative dell'organo, e

<sup>20</sup> Su questa chiave interpretativa, e sul ruolo svolto dalla sentenza n. 1150 del 1988, cfr. G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., p. 147 s. *Contra*, seppur dubitativamente, cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 307 s. Si noti che questa interpretazione dell'art. 68 Cost. è alla base, da un lato, della irrinunciabilità della garanzia per il singolo parlamentare e, dall'altro, del fatto che le votazioni concernenti le immunità si svolgono a scrutinio palese, in quanto non le si ritiene qualificabili come votazioni “riguardanti persone” ai sensi dell'art. 113, comma 2, reg. Senato o “riguardanti le persone” ai sensi dell'art. 49, comma 1, reg. Camera. Un orientamento, quest'ultimo, affermatosi per reazione al diniego dell'autorizzazione a procedere (a scrutinio segreto) nei confronti dell'on. Bettino Craxi (cfr. il parere della Giunta per il regolamento della Camera del 5 maggio 1993) e oggetto di motivate critiche in dottrina: cfr. G. LASORELLA, *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1994, n. 3, p. 51 s., spec. 72 s., nonché – nei confronti della tesi per cui le immunità non sarebbero affatto, neanche di riflesso, garanzie anche individualmente operanti nei confronti del singolo parlamentare – N. ZANON, “*Sfere relazionali*” riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1481 s.

perciò solo mediatamente sono attribuite in capo ai suoi componenti. La Corte, infatti, appoggiandosi sulla sentenza n. 379 del 1996, ha fatto leva su una (invero assai labile) distinzione tra “una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare”, da un lato, tutelabili mediante il conflitto di attribuzioni sollevato dal singolo parlamentare; e, dall’altro, quelle che spettano al singolo parlamentare, solo “in quanto componente dell’assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare”, le quali rispetto alle prime sarebbero, appunto, “diverse e distinte”<sup>21</sup>.

Per sostenere questa posizione la Corte ha compiuto due operazioni invero non proprio pacifiche. Da un lato, ha ricompreso il potere di presentare emendamenti all’interno del potere di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost., tralasciando perciò le non poche differenze esistenti quanto ai titolari, ai contenuti e al regime giuridico di tali poteri<sup>22</sup>. Dall’altro, ha finito per privilegiare una visione atomistica della dinamica parlamentare, laddove ha osservato che i diritti su richiamati, di parola, di proposta e di voto, sono “da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare”. Sembra quasi una visione ottocentesca dell’attività del parlamentare, visto che è nell’esperienza comune che tali diritti sono oggetto di sistematiche e continue limitazioni anzitutto da parte del gruppo di appartenenza, oltre che del presidente di assemblea.

Peraltro, non è da escludere che la Corte abbia volutamente inteso valorizzare tale visione della dinamica parlamentare, che pare tornata di attualità negli ultimi anni, in un momento in cui il sistema partitico appare più mobile e de-istituzionalizzato rispetto al secolo scorso<sup>23</sup>. A maggior ragione in una fase nella quale, forse proprio per reagire a questa tendenza, i gruppi tendono a ricorrere a strumenti sempre più rigorosi di limitazione dei diritti dei loro componenti, vanificando in larga parte gli effetti di sistemi elettorali fondati (anche) su collegi uninominali e spesso ponendosi in chiave critica pure rispetto al tradizionale e fondamentale principio del divieto di mandato

<sup>21</sup> La distinzione appare piuttosto labile perché in entrambi i casi si tratta di prerogative costituzionali attribuite al singolo parlamentare: il fatto, poi, che le seconde siano previste e configurate, sul piano procedurale, più nell’interesse dell’organo che nell’interesse del singolo non pare sufficiente ad alterarne la natura (anche) di posizioni giuridiche individuali. A maggior ragione, l’esigenza di una tutela davanti alla Corte costituzionale pare potersi ipotizzare – sulla base delle motivazioni utilizzate nell’ordinanza n. 17 del 2019 – nei casi in cui l’organo di appartenenza, in esito a procedure parlamentari variamente delineate, ma in genere concluse con una decisione assunta con una votazione a maggioranza, non le garantisca, bensì le comprima in modo (costituzionalmente) improprio.

<sup>22</sup> Differenze evidenziate con efficacia, pur nella convergenza di finalità tra iniziativa legislativa e potere di proporre emendamenti, da G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. p. 66 s.

<sup>23</sup> Cfr., per tutti, A. CHIARAMONTE-V. EMANUELE, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 2017, n. 4, p. 376 s.

imperativo<sup>24</sup>. Il singolo parlamentare viene ora a disporre così di un'arma in più, seppure utilizzabile solo a determinate condizioni, che la giurisprudenza sarà chiamata, negli anni prossimi, a definire con maggior precisione, in risposta alle sollecitazioni che già cominciano ad arrivare per effetto delle dinamiche politiche.

La Corte ha invece negato in forma categorica l'ammissibilità di un ricorso di minoranze parlamentari, e in particolare del ricorso che era stato presentato, nell'occasione, da una quota di senatori superiore al decimo dei componenti dell'assemblea. La Corte ha rilevato come la Costituzione attribuisca a tale frazione solo poteri in ambiti diversi da quelli oggetto del conflitto, poteri che la Corte ha ritenuto "non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto del ricorso".

Una negazione che suona forse fin troppo categorica<sup>25</sup>, visto che l'individuazione in Costituzione della frazione di un decimo dei deputati o dei senatori è da intendersi come esemplificativa di una minoranza parlamentare di una certa consistenza, specie all'interno di una disposizione come l'art. 72 Cost., tutta rivolta ai regolamenti di Camera e Senato, affinché ne sviluppino i contenuti, nelle dinamiche del procedimento legislativo. E che, a ben vedere, tale appare pure nell'ambito dell'art. 94 Cost.: una disposizione, quest'ultima, che, com'è noto, fissa soltanto alcuni cardini del rapporto fiduciario, i quali sono stati poi ampiamente integrati ad opera dei regolamenti parlamentari e delle consuetudini costituzionali, anche dando origine a procedure fiduciarie del tutto sconosciute alla carta fondamentale, come la mozione di sfiducia individuale (che ai sensi della già ricordata sentenza n. 7 del 1996 la Corte ha ritenuto essere prevista da una consuetudine costituzionale) e la stessa questione di fiducia.

L'inammissibilità del conflitto sollevato dal gruppo PD è stata invece motivata solo ed esclusivamente da ragioni processuali di tipo contingente. La Corte ha infatti ritenuto assorbente la mancanza, nel ricorso, della "necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte". Un'argomentazione tutta fattuale che, seppure a costo di un irrigidimento della procedura necessaria per presentare ricorso (richiedendosi cioè, a quanto si desume, una delibera ad opera del gruppo, non ritenendosi sufficiente una mera sottoscrizione del ricorso da parte della maggioranza dei parlamentari che vi appartengono, come

<sup>24</sup> Si veda, ad esempio, il dibattito su "Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione", i cui atti sono stati pubblicati in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, n. 13.

<sup>25</sup> Adesivamente, cfr. invece M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 4, p. 4.

era accaduto nella specie)<sup>26</sup>, ha consentito alla Corte di lasciare impregiudicata la delicata questione relativa alla legittimazione del gruppo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione.

Una legittimazione che, con ogni probabilità, potrà agevolmente essere riconosciuta in futuro<sup>27</sup>: visto che, in effetti, sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche reali che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo.

#### **4. La limitazione del profilo oggettivo: ammissibili solo violazioni “manifeste” e rilevabili “nella loro evidenza”**

Una indiscriminata apertura al ricorso presentato da singoli parlamentari avrebbe però rischiato di inondare la Corte di conflitti di attribuzione di carattere prettamente politico<sup>28</sup>; oltre che, nella specie, di portare ad una decisione nel senso dell’ammissibilità del ricorso. Si spiega perciò come mai la Corte abbia fissato, limitatamente ai conflitti sollevati dai parlamentari, piuttosto in alto l’asticella quanto alla sussistenza del profilo oggettivo.

In primo luogo, la Corte ha ribadito che in sede di conflitto di attribuzioni non possono trovare ingresso “le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari o delle prassi di ciascuna Camera”. E, in effetti, si tratta di una limitazione già altre volte riconosciuta, sia in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi (sentenza n. 9 del 1959), sia in sede di conflitti di attribuzione tra poteri (sentenza n. 379 del 1996; ordinanza n. 149 del 2016). Una limitazione quest’ultima, del resto, che è stata oggetto di severe critiche, ma che appare coerente con il necessario “tono costituzionale” del conflitto<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Critiche su questo profilo sono venute, tra gli altri, da S. CURRERI, *L’occasione persa*, cit., p. 4 e 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](http://www.federalismi.it), 20 febbraio 2019, n. 4, p. 2 s.

<sup>27</sup> In senso non dissimile, L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l’intervento della Corte?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 marzo 2019, p. 3. *Contra*, cfr. 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](http://www.federalismi.it), 20 febbraio 2019, n. 4, p. 10 s.

<sup>28</sup> Lo nota anche A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 71 s., il quale peraltro dubita che forme di giurisdizionalizzazione della lotta politica possano “davvero delinearci, salvo un incattivimento della lotta stessa conseguente ad un grave sfilacciamento del tessuto sociale ed istituzionale”.

<sup>29</sup> Cfr. *infra*, la nota 41. Sul “tono costituzionale” cfr. C. MEZZANOTTE, *La nozione di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 110 s., spec. 112, nonché, per una rilettura critica della nozione, R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., p. 125 s., e G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il mulino, Bologna, 2018, p. spec. 282 s.

In secondo luogo, e soprattutto, la Corte ha ritenuto che il suo sindacato vada “rigorosamente circoscritto ai vizi che determinino violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari” e ha altresì reputato “necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione”. In altri termini, occorre che il parlamentare “alleggi e compri una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionale” a lui attribuita.

Un requisito nuovo, quest’ultimo, di creazione giurisprudenziale e che appare tutt’altro che agevole da superare. La giustificazione che si fornisce è quella dell’ossequio al principio di autonomia delle Camere (con richiami ai vari filoni di giurisprudenza che hanno riconosciuto ad esse significative sfere di autonomia, fino alla recente sentenza n. 262 del 2017 in materia di autodichia). E altresì, in modo più sfumato, di un’attenzione della Corte ad evitare di entrare, salvo che in casi (appunto) evidenti, in dispute tra gli organi politici. Non casualmente, la formulazione adottata evoca, come è stato prontamente notato<sup>30</sup>, quell’“evidente mancanza” che la Corte, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, ritiene debba sussistere per giustificare una dichiarazione di illegittimità costituzionale di un decreto-legge per violazione dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza ex art. 77 Cost.

Quello che non appare del tutto chiaro è se quest’ultimo requisito si applichi a qualsivoglia conflitto di attribuzione sollevato da singoli parlamentari, non importa nei confronti di chi; o se esso, come lascerebbe intendere la *ratio* che ha portato alla sua introduzione, tutta legata all’autonomia delle Camere, occorra solo per i conflitti sollevati (da singoli parlamentari ma) nei confronti di altri organi parlamentari. A meno che la Corte non abbia inteso limitare, secondo una prospettiva avanzata in dottrina<sup>31</sup> ma non univocamente desumibile dall’ordinanza n. 17 del 2019, la proponibilità dei conflitti sollevati dai singoli parlamentari solo nei confronti di menomazioni derivanti dalla camera di appartenenza, o comunque di altri organi parlamentari.

<sup>30</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 10 febbraio 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 71 s.

<sup>31</sup> Cfr., tra gli altri, L. CARLASSARE, *Principi del sistema e concretezza dell’interesse: due criteri per la Corte in un difficile conflitto*, in *Il “caso Previti”*, cit., p. 63 s.; M. C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell’art. 68 Cost.*, Cedam, Padova, 2000, spec. p. 212 s.; G. G. CARBONI, *Prospettive di accesso del parlamentare*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 447 s.

### **5. I parametri del giudizio: la riaffermazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo e il *revirement* rispetto alla sentenza n. 391 del 1995**

Ancorché, come già si è accennato, la Corte abbia optato per l'insussistenza della violazione manifesta delle prerogative costituzionali dei parlamentari, almeno per come rappresentate nel ricorso, non sono pochi i passaggi nei quali si sono individuati con chiarezza e si sono valorizzati con convinzione una serie di principi costituzionali che il Parlamento è tenuto a rispettare nel procedimento di approvazione delle leggi. In proposito, anzi, come si è accennato, l'ordinanza n. 17 del 2019 ha il pregio di superare alcune esitazioni che avevano caratterizzato, in passato, la giurisprudenza costituzionale e che avevano concorso a determinare il successo di prassi devianti, e in particolare di quella consistente nella posizione della questione di fiducia su *maxi*emendamenti.

La Corte ha infatti affermato 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”. Il che significa che gli “snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati 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”. E', in altri termini, la stessa titolarità della funzione legislativa sancita dall'art. 70 Cost. a richiedere che tutti i parlamentari siano posti in condizione di “collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti”.

Si tratta di un implicito, ma chiarissimo *revirement* rispetto alla più volte criticata sentenza n. 391 del 1995, nella quale la Corte aveva invece ritenuto possibile per i regolamenti parlamentari delineare procedimenti speciali (tra i quali quello di conversione dei decreti-legge e “quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo”), anche in deroga ai principi di cui all'art. 72, primo comma, Cost. Un orientamento che aveva incoraggiato la diffusione della prassi dei *maxi*-emendamenti e che evocava alcuni aspetti di una antica teorizzazione risalente a Carlo Esposito, ai sensi della quale le norme di cui agli artt. 64 e 72 Cost. esprimerebbero “regole con valore organizzatorio e direttivo degli organi” parlamentari, piuttosto che “canoni di valutazione” dai quali far discendere l'invalidità di singoli atti legislativi, la quale però era stata oggetto di parziali ripensamenti (anche a seguito della sentenza n. 9 del

1959), e poi di severe e motivate critiche dottrinali<sup>32</sup>. Un orientamento che – come si è accennato – la stessa Corte aveva almeno in larga parte rimeditato, e che ora sembra essere stato, si spera definitivamente, abbandonato.

Non solo. La Corte ha altresì affrontato il delicato ma cruciale nodo del ruolo della prassi e del precedente nel diritto parlamentare. Lo ha fatto, da un lato, per sostenere che “la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di delibazione sull’ammissibilità del conflitto”, visto che della questione di fiducia su maxiemendamenti si “è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”.

Tuttavia, dall’altro lato, si è altresì mostrata pienamente consapevole dei rischi derivanti da quello che altrove si è chiamato “l’inseguimento del peggior precedente”<sup>33</sup>, che – gradualmente, ma inesorabilmente, in mancanza di un’azione da parte di soggetti terzi rispetto al gioco politico – conduce a “un progressivo scostamento dai principi costituzionali”. Se è vero che “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità”, tuttavia ciò non può giustificare “qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*”. Si tratta di un fenomeno che, ad avviso della Corte, va accuratamente evitato: occorre “prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell’esercizio del potere

<sup>32</sup> Il riferimento è a C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1326 s., spec. 1332 (a difesa del dogma della insindacabilità degli *interna corporis*) e Id., *La Corte costituzionale in Parlamento*, ivi, 1959, p. 622 s., spec. 628 s (sulla distinzione, appunto, tra disposizioni costituzionali vincolanti e meramente direttive nei confronti del legislatore). Cfr. inoltre, criticamente e anche per ulteriori indicazioni, A. A. CERVATI, *Art. 72, in Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, 1985, p. 108 s., spec. p. 113 s.; M. MANETTI, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Annuario 2010 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2012, p. 3 s., spec. 11 s.; e G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni ’50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45, 2016, p. 127 s.

<sup>33</sup> Cfr., proprio a proposito dei maxi-emendamenti, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 s., e ora I.G. VELTRI, *Decretazione d’urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 maggio 2018. Più in generale, per riflessioni sulla degenerazione delle prassi parlamentari nelle legislature del maggioritario e sul ruolo del precedente parlamentare, cfr., tra gli altri, D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2017, n. 1, p. 533 s.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 4, p. 741 s.; *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il mulino, Bologna, 2013; e R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

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”.

Infine, sempre con riguardo ai principi sostanziali, la Corte ha sottolineato come le “forzature procedurali” in questione abbiano avuto ad oggetto la legge di approvazione del bilancio dello Stato, divenuta ancora più centrale dopo che in essa sono stati ricondotti, in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, larga parte dei contenuti prima collocati nelle leggi finanziarie e nelle leggi di stabilità<sup>34</sup>. Un bilancio che è diventato perciò “il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche (Corte cost. n. 61 del 2018), e che la Corte aveva già enfaticamente definito, riferendosi peraltro ai bilanci regionali (a partire da Corte cost. n. 184 del 2016), un “bene pubblico”<sup>35</sup>. L’ordinanza n. 17 del 2019 vi ha ora aggiunto un significativo riferimento storico, ricordando come il bilancio contenga decisioni che “costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare”.

Si tratta di affermazioni di non poco rilievo, che i presidenti di Camera e Senato dovranno tenere in adeguata considerazione nell’assicurare che i principi in questione siano rispettati nel procedimento legislativo, e in particolare sin dalle prossime sessioni di bilancio: l’alibi secondo cui la questione di fiducia consente di derogare alle norme sul procedimento legislativo – per usare una formula in passato impiegata da un Presidente del Senato<sup>36</sup> – non sembra infatti trovare più alcun appiglio nella giurisprudenza costituzionale.

## **6. Il profilo temporale, all’interno del procedimento euro-nazionale**

Come si è accennato, al centro del ricorso è coerentemente con la condotta parlamentare seguita dall’opposizione, a sua volta obbligata a non disconoscere completamente il comportamento dei precedenti governi che hanno fatto ampio uso della questione di fiducia sui maxiemendamenti, il profilo temporale: il fatto cioè che non vi sia stato il tempo materiale perché i senatori, e in particolare quelli della Commissione bilancio, fossero in condizione di conoscere il testo (visto che l’esame in Commissione del testo dell’emendamento, in larga parte diverso rispetto a quello su cui si era fin lì incentrato l’esame parlamentare, si era svolto in complessivi 70 minuti).

<sup>34</sup> Cfr., per tutti, A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, VII ed., Cacucci, Bari, 2018, p. 212 s.

<sup>35</sup> Per tale espressione cfr., sin dal titolo, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvecchi, Roma, 2017.

<sup>36</sup> Cfr. *supra*, la nota 9.

La Corte, nell'operazione di contestualizzazione del ricorso, ha evitato di sviluppare specificamente questo profilo. Del resto, le opzioni sulla programmazione dei lavori e sui tempi di esame sono decisioni cruciali e per definizione ad altissimo tasso di politicità<sup>37</sup>, ed è estremamente difficile identificare, sia in astratto, sia un concreto, un tempo minimo per l'esame di un certo provvedimento (tra l'altro variabile a seconda del fatto se si sia in prima, seconda o terza lettura, oltre che del grado di consenso che lo circonda).

La Corte ha inoltre rimarcato la mancata specificazione, nel ricorso, di alcuni elementi, ossia: che il testo del maxiemendamento fosse non del tutto, ma solo in parte nuovo; che l'esame di tale maxiemendamento da parte della Commissione bilancio del Senato avesse avuto luogo non in sede referente, bensì solo per la valutazione dei suoi profili finanziari; infine, come si è accennato, che tutto ciò fosse avvenuto in (prima) applicazione di una nuova disciplina (art. 161-*bis*, commi 3-*ter* e 3-*quater*, del regolamento del Senato), ai sensi della quale la Commissione bilancio è chiamata ad esprimere un parere sui profili finanziari dei maxi-emendamenti e al Governo è consentito procedere alla riformulazione di un testo altrimenti inemendabile, soltanto "per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale"<sup>38</sup>.

Invero, sembra trattarsi, in quest'ultimo caso, di un elemento abbastanza marginale, almeno nell'economia delle conseguenze procedurali derivanti dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti: è da queste che discende, almeno sul piano potenziale, lo scardinamento delle grandi regole che ispirano il procedimento legislativo, e a ben vedere ogni procedimento parlamentare. Il Governo è infatti in condizione di scegliersi un testo, anche del tutto nuovo, e, in forza dei principi di priorità, inemendabilità e indivisibilità che discendono dalla posizione della questione di fiducia, di aggirare ogni possibilità di votare emendamenti ad esso riferiti, come pure di procedere a votazioni per parti separate: si evita perciò la necessaria verifica sulla sussistenza di una maggioranza che supporti ogni singola disposizione in esso contenuta e, impedendosi ogni forma di "tracciabilità" quanto alla paternità delle singole disposizioni legislative approvate, si ostacolando altresì l'attribuzione delle relative responsabilità politiche<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Da ultimo, cfr. I. CIOLLI, M. LUCIANI, *Le Parlement et le temps: le cas italien*, in *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, a cura di G. Toulemonde, E. Cartier, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 281 s.

<sup>38</sup> Cfr. anche *supra*, il par. 1.

<sup>39</sup> Si vedano, tra gli altri, A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 s.; L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 6, p. 4573 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 807 s.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 263 s.; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale

Tuttavia, la Corte ha fatto un espresso riferimento a tale innovazione regolamentare: al fine di rimarcare una lacuna del ricorso, che non soltanto non si è dato cura né di rapportare specificamente il contenuto del maxi-emendamento al testo del disegno di legge di bilancio fino a quel punto oggetto di esame parlamentare, ma neppure si è domandato se il percorso seguito si fosse sviluppato in ossequio alla nuova disciplina regolamentare. Una disciplina che ha “codificato” una prassi posta in essere, nelle legislature passate, dalla Presidenza del Senato al fine di attenuare, in misura invero minimale, le conseguenze deleterie derivanti dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti<sup>40</sup>. Una disciplina della quale peraltro, in un passaggio dell’ordinanza, la Corte è sembrata suggerire la necessità di un’ulteriore revisione<sup>41</sup>.

Tutt’altro che marginale pare invece il richiamo – presente già nel comunicato stampa che ha anticipato l’esito del ricorso<sup>42</sup> – alle scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione, dalle norme di attuazione, e dai vincoli europei. Il punto è che il procedimento di approvazione della legge di bilancio si inserisce ormai necessariamente e strutturalmente all’interno di un complesso procedimento euro-nazionale, denominato “semestre europeo” o “calendario comune di bilancio”, che è in parte disciplinato da norme dell’Unione europea e in parte da norme dell’ordinamento italiano, nel quale sono coinvolti sia istituzioni europee sia organi costituzionali italiani<sup>43</sup>. Come

scientifico, Napoli, 2018, spec. p. 367 s.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 155 s.

<sup>40</sup> Parla, in proposito, di una “convenzione costituzionale Pera-Morando” S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all’ordinanza n. 17/2019*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 2019, n. 1, p. 2. Cfr. anche *supra*, il par. 1.

<sup>41</sup> Sottolinea il carattere paradossale di questo passaggio dell’ordinanza n. 17 del 2019 A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell’ordinanza n. 17 del 2019*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3 aprile 2019, p. 3 s.

<sup>42</sup> Su cui cfr. R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell’ordinanza della Corte*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), n. 2019, n. 1; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, *ivi*; R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019, breve riflessione sulla possibile giustiziabilità avanti alla Corte della stessa legge di bilancio prima sezione*, *ivi*; A. ANZON DEMMIG, *Il conflitto di parlamentari sulla legge di bilancio: prime osservazioni sul comunicato stampa della Corte Costituzionale*, *ivi*.

<sup>43</sup> Sotto l’etichetta di “procedimenti parlamentari euro-nazionali” possono ricomprendersi i procedimenti caratterizzati da due elementi: per un verso, quelli che coinvolgono istituzioni nazionali (di uno o più Stati membri) ed europee (di cui almeno una di natura parlamentare); e, per altro verso, quelli che sono disciplinati in parte dal diritto dell’Unione europea, e per altra parte dal diritto (costituzionale-parlamentare) nazionale. Per un esame del calendario comune di bilancio nella prospettiva del Parlamento italiano cfr. D.A. CAPUANO, E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227 s., e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il mulino, Bologna, 2018, p. 288 s.

l'ordinanza correttamente ha ricordato, nella manovra di bilancio per il 2019 “la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale”.

Non rileva più di tanto, ovviamente, in questa sede, determinare le cause di questo *mismatch* temporale. In che misura, cioè, esso sia disceso dall'iniziale fissazione, da parte del Governo Conte, di saldi-obiettivo chiaramente contrastanti con le indicazioni previamente concordate in sede europea. E in che misura, invece, esso vada fatto risalire, ancora più a monte, al ritardato insediamento del Governo dopo le elezioni del 4 marzo 2018, con la (necessitata) presentazione di un Documento di economia e finanza (DEF) di tipo quasi “notarile” da parte del Governo Gentiloni il 28 aprile 2018; e la conseguente più elevata politicizzazione, se non “drammatizzazione”, della successiva nota di aggiornamento (NADEF), presentata dal Governo Conte il 27 settembre 2018, oltre che del negoziato che su di essa si è svolto nelle settimane seguenti. Sta di fatto che il Governo, in esito a tale negoziato, ha accettato di rideterminare i saldi, e dunque anche il contenuto, della legge di bilancio soltanto a metà dicembre 2018: quando il relativo disegno di legge era prossimo, per così dire, al suo capolinea; o almeno al termine previsto dalla Costituzione e considerato anche dal suddetto calendario di bilancio.

Certo, in termini meramente costituzionalistici, un rimedio allo sfioramento temporale esiste, essendo prevista la possibilità di un esercizio provvisorio (art. 81, quinto comma, Cost.). Tuttavia, non si può sottacere che una tale eventualità avrebbe determinato un disallineamento rispetto alle tempistiche europee e, soprattutto, che la mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio avrebbe sicuramente lanciato un messaggio di grande incertezza e debolezza delle istituzioni italiane nei confronti dei mercati, delle istituzioni dell'Unione e degli stessi partners europei.

In qualche modo, nella situazione che si era venuta a creare, una volta deciso di adottare una manovra più restrittiva rispetto a quella delineata nella NADEF, la presentazione di un maxi-emendamento su cui porre la questione di fiducia ha rappresentato, per il Governo, una necessità ineludibile per gestire le procedure parlamentari. L'alternativa sarebbe infatti consistita nel lasciare campo libero all'azione parlamentare e nell'individuare i (nuovi) saldi a consuntivo dell'esame parlamentare della legge di bilancio, e degli emendamenti approvati: con tutte le incognite e i rischi del caso, un po' come accadeva nelle leggi finanziarie anteriori al 1988 (quelle per l'approvazione delle quali era d'altronde frequente, non a caso, il ricorso all'esercizio provvisorio).

Le argomentazioni da ultimo richiamate sul profilo temporale, anche in relazione al procedimento euro-nazionale di bilancio, non intendono assolutamente portare a dire che la violazione della Costituzione nell'iter legislativo oggetto del conflitto di attribuzione non sussistesse, ma soltanto ipotizzare che il profilo temporale, da solo o anche assieme a un generico richiamo al principio di leale collaborazione, fosse inidoneo a identificare una chiara menomazione delle attribuzioni parlamentari. A ulteriore conferma del fatto che il caso prescelto, quello della legge di bilancio per il 2019, non era probabilmente il più idoneo perché la Corte costituzionale andasse a colpire la prassi, purtroppo consolidatasi nel corso dei decenni, dei maxi emendamenti con posizione della questione di fiducia.

È innegabile che in occasione della legge di bilancio per il 2019 si sia verificato un ulteriore aggravamento di tale prassi, per effetto della presentazione di un maxi-emendamento con contenuti fortemente innovativi rispetto a quelli fino a quel momento oggetto dell'esame parlamentare. Tuttavia, va altresì considerato che violazioni chiare ed evidenti, anche se di intensità variabile, dei diritti di parlamentari e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo discendono da ogni caso di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti.

#### **7. Conclusioni: un “super-monito” e una nuova via di accesso (nell’ambito dell’auto-manutenzione della giustizia costituzionale)**

L'ordinanza n. 17 del 2019 è dunque una pronuncia di inammissibilità assai articolata e significativa. Contenente una serie di considerazioni che, come da più parti si è notato nelle reazioni “a caldo”<sup>44</sup>, si muovono sul piano del merito, per effetto dell'opzione della Corte di introdurre come in requisito di ammissibilità una valutazione sul carattere manifesto delle violazioni che il ricorso presentato dai parlamentari intendeva lamentare.

Ma è anche un'ordinanza che, valutata nel suo complesso, suona come una sorta di “super-monito” nei confronti del legislatore, visto che la Corte si è posta ora nelle condizioni di impedire che tali violazioni abbiano a ripetersi nel futuro. Come la Corte ha affermato nel penultimo periodo della motivazione, “in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”.

<sup>44</sup> Cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., p. 73; e F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 febbraio 2019, n. 4, p. 5 s.

Analogamente a quanto è accaduto in altre recenti occasioni<sup>45</sup>, la Corte è sembrata aver avvertito l'incostituzionalità delle norme o delle vicende sottoposte, ma ha evitato, almeno per il momento, di portare alle sue ultime conseguenze tale primo approccio, anche per non assumere decisioni che avrebbero prodotto effetti di notevole impatto, e ha preferito lasciare ancora del tempo al legislatore: nell'auspicio di suscitare così nel legislatore una maggiore attenzione al rispetto di quei principi e valori costituzionali che la Corte ha esplicitamente ricavato e condiviso.

In chiave sistemica, inoltre, l'ordinanza n. 17 del 2019 ha compiuto un passo importante e, parrebbe, difficilmente reversibile, e anzi suscettibile, come si è accennato, di applicazioni ulteriori: quello di rendere percorribile anche ai singoli parlamentari la via del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato per violazioni manifeste delle loro prerogative costituzionali.

Il passo così compiuto si inquadra nell'ambito di una tendenza, propria degli ultimi anni di attività della Corte costituzionale, volta ad ampliare le vie di accesso ad essa. Nell'impossibilità di portare a compimento con lo strumento della revisione costituzionale un'opera di manutenzione della giustizia costituzionale, che pure parrebbe ormai necessaria, specie alla luce delle evoluzioni registratesi nel quadro comparato e nell'Unione europea, la Corte costituzionale italiana sta gradualmente provvedendo, in via giurisprudenziale, ad allargare le maglie delle vie di accesso ai suoi giudizi. Una sorta di "auto-manutenzione" della giustizia costituzionale, che peraltro va condotta con attenzione e cautela, posto che ad essa non partecipano, almeno direttamente, gli altri organi costituzionali<sup>46</sup>.

In questa ottica, l'aver operato questo allargamento, almeno per ora, a favore dei singoli e non dei gruppi o delle minoranze parlamentari, si può spiegare anche in nome della volontà di evitare la costruzione – integralmente in sede giurisprudenziale – di una via di accesso alla Corte del tutto nuova per

<sup>45</sup> Il parallelo più facile è quello con l'ordinanza n. 207 del 2018, sul c.d. "caso Cappato", in materia di suicidio assistito, con cui la Corte ha rinviato all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle relative questioni di legittimità costituzionale. Si noti che in entrambi i casi si tratta di ordinanze scritte, per fortuna del lettore, con lo stile redazionale tipico delle sentenze (come era del resto già accaduto anche per l'ordinanza n. 24 del 2017, sul c.d. "caso Taricco"). Sull'ordinanza n. 207 del 2018 si è registrato, come è noto, un vivacissimo dibattito: tra i tanti, cfr. A. RUGGERI, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 20 novembre 2018, p. 571 s.; M. MASSA, *Una ordinanza interlocutoria in materia di suicidio assistito. Considerazioni processuali a prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 dicembre 2018; C. MASCIOTTA, *Innovazioni procedurali e "nuovi diritti": i chiaroscuri dell'ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 6.

<sup>46</sup> Cfr. C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale italiana: un'opera necessaria, da non lasciare solo alla Corte costituzionale*, in *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di C. Decaro, N. Lupo, G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino, 2012, p. IX s., spec. XXVII s.

l'ordinamento italiano, che, come si era preventivamente notato<sup>47</sup>, sarebbe risultata assai simile a quella prevista in altri ordinamenti da apposite disposizioni costituzionali (la cosiddetta *saisine parlementaire*, azionabile da un certo numero di parlamentari): una via di accesso tutta incentrata sulla logica del confronto tra articolazioni del potere politico-parlamentare, che la Corte ha evidentemente ritenuto poco consona alle caratteristiche e alla storia della Corte costituzionale italiana. Non si sa se possa aver esercitato un qualche peso anche la constatazione che un una forma di sindacato di costituzionalità azionabile dalle minoranze parlamentari, seppure limitato alle sole leggi elettorali, fosse stato previsto dalla revisione costituzionale respinta dal referendum del 4 dicembre 2016<sup>48</sup>.

Ad ogni modo, la Corte ha invece preferito porre al centro della sua azione, anche in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, la tutela dei diritti individuali (qui, in particolare, quelli del singolo parlamentare). Adottando una soluzione simile a quella già percorsa in altre occasioni (per tutte, si pensi alla sentenza n. 161 del 1995 in materia di *par condicio*, ove per la prima volta ammise un conflitto di attribuzioni su un decreto-legge appunto in nome della garanzia nei confronti della compressione irreversibile di diritti fondamentali, nella specie di diritti politici)<sup>49</sup>, a dimostrazione del fatto che nel trattare controversie relative alla tutela dei diritti individuali la Corte si trova evidentemente più a suo agio di quanto non accada allorquando sia chiamata a dirimere puri contrasti tra poteri.

In qualche misura, perciò, la Corte pare aver così delineato, in via appunto giurisprudenziale, una sorta di via intermedia tra *saisine parlementaire* (esistente, come è noto, in Francia, Germania e Spagna) e ricorso costituzionale diretto (*Verfassungsbeschwerde* in Germania o *recurso de amparo* in Spagna): forse consapevole del fatto che pure negli ordinamenti in cui esiste la *saisine parlementaire* è comunque spesso la via del ricorso diretto, per violazione dei diritti fondamentali, quella che ha consentito al giudice costituzionale di affrontare le principali deviazioni dalle norme costituzionali che si producono in Parlamento<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Quel vuoto che indebolisce la democrazia*, in *La Repubblica*, 9 gennaio 2019, p. 31.

<sup>48</sup> Avanza questa ipotesi M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, cit., p. 2.

<sup>49</sup> Cfr., per tutti, C. PINELLI, *Può la pari opportunità di voci convertirsi nell'imposizione del silenzio?*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 1363 s., e P. VERONESI, *Atti legislativi e conflitti di attribuzione*, ivi, p. 161 s. Di recente, l'ammissibilità dei conflitti di attribuzione aventi ad oggetto atti legislativi è stata ulteriormente estesa, anche appoggiandosi sulla sentenza n. 161 del 1995, dalla sentenza n. 229 del 2018.

<sup>50</sup> Emblematico è il caso spagnolo, nel quale è stato il *recurso de amparo*, espressamente esteso anche alle decisioni e agli atti senza forza di legge delle assemblee legislative dall'art. 42 della legge organica sul Tribunal Constitucional, a permettere all'organo di giustizia costituzionale di entrare

nell'ambito interno delle Camere con una intensità difficile da immaginare all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978 (così E. GÓMEZ CORONA, *Las Corte Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008, p. 305 s.). Cfr. anche le rassegne di A. DEL PINO CARAZO, *El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia constitucional*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2000, n. 3, p.85 s. e M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, ivi, 2016, n. 35, p. 93 s.