



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Cosimo Pietro Guarini* – Luca Grimaldi**

Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del *giusto procedimento legislativo* (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)***

SOMMARIO: 1. Da una legge di bilancio (2019) all'altra (2020). – 2. Una decisione (di inammissibilità) dall'esito prevedibile. L'accostamento delle vicende che hanno condotto all'ordinanza n. 60 del 2020 a quelle valutate nell'ordinanza n. 17 del 2019. – 3. La problematica dell'apposizione della questione di fiducia su un provvedimento coperto da riserva di assemblea ... – 3.1. (Segue) ... e quella della legittimazione al conflitto tra poteri dei gruppi parlamentari. – 4. Alcune annotazioni conclusive (e alcuni spunti ulteriori).

1. Da una legge di bilancio (2019) all'altra (2020)

Con l'ordinanza n. 60 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato promossi da un cospicuo numero di parlamentari, *uti singuli*, e da alcuni gruppi parlamentari espressione delle forze politiche di opposizione («*Forza Italia-Berlusconi Presidente*», «*Lega Salvini Premier*» e «*Fratelli d'Italia*»), aventi ad oggetto la presunta lesione di talune loro attribuzioni costituzionali verificatasi durante l'*iter* di approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (c.d. legge di bilancio 2020).

Tale decisione segue di poco più di un anno l'ordinanza n. 17 del 2019, che, come noto, aveva dichiarato inammissibile un analogo conflitto, sollevato da parlamentari singoli e da un gruppo parlamentare («*Partito democratico*») – all'epoca dei fatti anch'essi di opposizione – avverso l'*iter* di approvazione della c.d. legge di bilancio 2019. In quella occasione, tuttavia, i ricorrenti si erano limitati a voler provocare una pronuncia di mero accertamento¹, senza

* Professore associato confermato di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

** Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

*** Il presente contributo, pur essendo il frutto di riflessioni condivise, è direttamente riferibile quanto ai §§ 2 e 3.1 a Cosimo Pietro Guarini e quanto al § 3 a Luca Grimaldi. I §§ 1 e 4 sono riferibili ad entrambi.

che da essa, cioè, potesse derivare (almeno in via immediata e diretta²) l'attivazione dell'esercizio provvisorio. Una ipotesi, questa, che i ricorsi in oggetto hanno, invece, messo in conto avendo espressamente richiesto l'annullamento della legge di bilancio³.

A tal proposito, è, forse, il caso di sottolineare che anche la sola ammissibilità alla fase del merito di un ricorso per conflitto tra poteri avente ad oggetto una legge di bilancio potrebbe determinare nefaste conseguenze di carattere economico non solo in ordine alla immediata gestione dei conti pubblici, ma anche in relazione agli effetti negativi che il clima di attesa e di incertezza, derivante dal possibile concretizzarsi dell'esercizio provvisorio del bilancio, rischierebbe di ingenerare sui mercati finanziari⁴. Probabilmente, anche in ragione di ciò, il giorno stesso della camera di consiglio in cui i ricorsi sono stati esaminati (27 febbraio 2020), l'Ufficio stampa della Corte costituzionale ha provveduto a diramare un comunicato in cui è stato anticipato il dispositivo di inammissibilità del conflitto senza, però, che ad esso fosse aggiunto alcun rilievo di carattere monitorio, come invece accaduto l'anno precedente⁵.

¹ L'autolimitazione del *petitum*, che configurerebbe una (alquanto inusuale) ipotesi di ricorso per «mero accertamento», è apparsa a F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte. Un recente conflitto di attribuzione "intra-potere" (legislativo) dichiarato inammissibile*, in *Lo Stato*, 2019, n. 2, 55 ss., 68 s., «poco funzionale, se non in contraddizione, o in conflitto, rispetto allo stesso sorgere di un conflitto quale è quello di attribuzione anche nella sua versione più leggera, per così dire, cioè quella da menomazione». Anche G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 9, pone la questione della sussistenza dell'interesse a ricorrere in casi in cui i legittimati attivi si limitino alla richiesta di una *actio finium regundorum* che non si associ alla domanda di annullamento dell'atto viziato da incompetenza. Di diversa opinione, invece, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, *passim*, il quale individua, nella vicenda, l'emergere di un «interesse legittimo costituzionale» (p. 15) che la Corte costituzionale non ignora; una sorta di «interesse diffuso sull'esercizio delle funzioni parlamentari» (p. 18), che giustifica l'interesse a ricorrere dei singoli parlamentari per ottenere una decisione di «mero accertamento» capace di fissare un «principio» (p. 30).

² In realtà, secondo A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, 183 ss., 183, l'accoglimento del ricorso nel merito avrebbe condotto «inevitabilmente» all'annullamento della legge di bilancio. Analogamente, tra gli altri, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 4, ad opinione del quale «sarebbe stato inverosimile per la Corte sottrarsi ad una tale conclusione logica».

³ Di diverso avviso, invece, R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene, in laCostituzione.info*, 28 dicembre 2018, secondo il quale «l'annullamento dell'atto prodotto da una serie di procedure viziate non è una conseguenza necessaria (...) almeno non conseguenza immediata dell'accoglimento del conflitto». Secondo M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 191 ss., 194 s., la tesi per la quale la Corte costituzionale potrebbe anche non annullare la legge di bilancio rifacendosi alla considerazione che il ricorso all'esercizio provvisorio è decisione spettante esclusivamente alle Camere, «per quanto controversa», non è «del tutto inconcepibile». Sulla delicata questione v., inoltre, E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il possibile annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 21 febbraio 2019; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo, e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, 2019, fasc. 5, 66 ss., 73 ss.; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1.

⁴ In tal senso, come fatto notare da A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, 591 ss., 600, nt. 8, se qualunque indugio nell'esame della vicenda avrebbe potuto gravemente nuocere agli interessi del Paese, è facile allora immaginarsi quale impatto avrebbe potuto determinare sulle aspettative dei mercati finanziari internazionali l'attesa (e l'incertezza) derivante dall'eventuale ammissione del conflitto alla fase del merito.

⁵ I comunicati stampa vertenti sulla vicenda dell'impugnazione della legge di bilancio 2019 erano stati invece due. Il primo del 10 gennaio con il quale la Corte rilevava che modalità decisionali analoghe a quelle seguite, qualora reiterate,

In realtà, l'esito negativo dei conflitti era prevedibile, tenuto conto della pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. I (pur non molti) precedenti deponavano in tal senso, soprattutto sotto il profilo oggettivo, sebbene, in realtà, uno spiraglio – peraltro, come si dirà, puntualmente praticato dai ricorrenti – lasciava qualche margine perché i ricorsi non fossero da considerarsi 'temerari'. Nondimeno, in sospeso rimaneva pure il profilo relativo alla legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari; questione, fin qui, lasciata sostanzialmente irrisolta dalla Consulta.

2. Una decisione (di inammissibilità) dall'esito prevedibile. L'accostamento delle vicende che hanno condotto all'ordinanza n. 60 del 2020 a quelle valutate nell'ordinanza n. 17 del 2019

Ancora una volta, quindi, oggetto di censura innanzi al Giudice dei conflitti è l'iter di approvazione di una legge di bilancio.

Nel caso di quella 2019, la notevole compressione delle procedure di approvazione è dipesa, in larga parte, da una lunga e complessa negoziazione con l'UE sui saldi di finanza pubblica, finalizzata al raggiungimento di un compromesso, poi raggiunto e, infine, ritenuto accettabile dall'allora maggioranza di Governo solo a ridosso della improcrastinabile scadenza dell'approvazione del bilancio. Come ricorda la stessa Consulta, «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, confluita nel maxi-emendamento»⁶. Di qui, le marcate forzature procedimentali derivanti, essenzialmente, «dalla “estremizzazione” della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole»⁷. Forzature, queste, indubbiamente gravi e lesive, *ictu oculi*, delle attribuzioni dei singoli parlamentari⁸.

avrebbero potuto «non superare il vaglio di costituzionalità». Il secondo comunicato dell'8 febbraio, diffuso dall'Ufficio stampa della Consulta in data coeva a quella del deposito dell'ordinanza n. 17 del 2019, invece, è stato decisamente più sfumato nei toni (cfr. V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1, 14 e nota 23). Più in generale, sull'uso dei comunicati stampa da parte della Corte costituzionale cfr. le osservazioni di A. CELOTTO, *I «comunicati stampa» aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*, in *Giur. cost.*, 2009, 3728 ss.; A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal Palazzo della Consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sull'«effetti preliminari» della dichiarazione di incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 2; C. TOMBA, *Brevi considerazioni sulla redazione delle decisioni della Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, 2017, 245 ss., 251 s.

⁶ Cfr. l'ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.4.

⁷ Cfr. l'ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.2.

⁸ Argomento ricorrente nella riflessione della dottrina che ha avuto modo di commentare l'ordinanza *de qua* è il domandarsi retoricamente «quale violazione più manifestamente grave di quella che si era verificata in occasione dell'approvazione del disegno di legge di Bilancio presso il Senato debba verificarsi perché la Corte ritenga che siano

Il Giudice dei conflitti, però, ebbe modo di ‘assolvere’⁹ l’operato degli organi legittimati passivi, ritenendo i comportamenti loro contestati quale inevitabile conseguenza di una situazione segnata, nel complesso, da necessità e urgenze difficilmente risolvibili e, per questo, da considerare a mo’ di esimenti o scriminanti di rilievo costituzionale¹⁰, anche in ragione del fatto che «la breve durata dell’esame e la modifica dei testi in corso d’opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma 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»¹¹. Sicché, la (più o meno) tacita accettazione stratificatasi nel corso del tempo in ordine al frequente ricorso alla questione di fiducia, specie se combinata alla prassi parlamentare dei maxi-emendamenti, non poteva essere ignorata in sede di deliberazione sull’ammissibilità del conflitto¹². È in tale sede che, giustappunto, «si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l’intervento della Corte per arginare l’abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare»¹³, anche alla luce delle recenti modifiche dei regolamenti camerati, volte al rafforzamento dell’«Esecutivo in Parlamento»¹⁴, che costituiscono una importante concausa della deprecabile situazione venutasi a creare.

Cionondimeno, la Corte costituzionale ebbe a precisare che l’assenza di «quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità» del conflitto tra poteri non avrebbe precluso esiti differenti ove si fossero

lese le prerogative del singolo con riferimento al potere legislativo» (così F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2019, 104). Nello stesso senso già A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 2019, fasc. I, 71 ss., 74; ID., *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, cit., 602 s.; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2018; EAD., *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2019, n. 1, 162 ss.; S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 5.

⁹ Utilizza tale verbo F. GABRIELE, *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, cit., 70.

¹⁰ Si conviene che «il discorso può apparire orribile» dal punto di vista dogmatico ma, come osserva G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 4, la sostanza che la Corte costituzionale vuole trasmettere «è che una decisione di bilancio che rispetta i vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita e che evita una procedura di infrazione per debito eccessivo è una decisione legittima anche se sacrifica le prerogative dei singoli membri del Parlamento, le quali sono, perciò, cedevoli rispetto alla necessità di rispettare i limiti esterni alla sovranità nazionale in materia di decisioni di finanza pubblica».

¹¹ Cfr. l’ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.4. In tale passaggio, secondo M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit., 200, la Consulta sembra trincerarsi ricordando «a coloro che contestano l’ideologia della governabilità (...) la responsabilità di aver concorso ad affermarla, sfidandoli a rimuoverla con le proprie forze».

¹² Per G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1, 7 s., è, però, «paradossale che la Corte faccia riferimento alla diffusione di una prassi, o meglio ad un abuso nelle procedure parlamentari, non per sottolinearne la maggiore gravità, ma per giustificarlo».

¹³ Cfr. l’ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.3.

¹⁴ Per dirla con A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L’istituzione governo: analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, 87 ss.

palesate, in altre situazioni, compressioni simili della funzione costituzionale dei parlamentari¹⁵.

Ed è proprio sulla scorta di tale monito che si può ritenere giustificata l'intrapresa di un 'nuovo' conflitto sulla legge di bilancio 2020. Difatti, la doglianza dei ricorrenti, in buona sostanza, è che i ritardi che hanno comportato la seria compressione dei tempi di discussione di tale legge non sarebbero derivati, questa volta, da stringenti (e inderogabili) vincoli eteroposti, ma da sfibranti conflitti politici interni alla maggioranza di governo¹⁶. Proprio a causa di ciò, trascinare così a lungo il confronto politico al di fuori dell'aula parlamentare, relegandolo nel limitato spazio della sola classe dirigente delle forze politiche di maggioranza ha, inopportuna, comportato la conseguenza di approvare al Senato una legge fondamentale, quale quella di bilancio, «in una sola lettura nell'arco di pochi giorni di effettivo lavoro d'aula», con l'apposizione della fiducia «su un maxiemendamento che ha ripreso in larga parte il lavoro della commissione». Appare persino «più problematico ciò che è successo nel successivo esame alla Camera quando il Governo ha posto la fiducia sull'identico testo approvato dal Senato. La conseguenza di questa seconda mossa è stata che i deputati non hanno potuto emendarlo e, quindi, che il Parlamento ha in sostanza operato come un'assemblea monocamerale; solo una camera ha realmente deciso, l'altra si è limitata a confermare la sua decisione»¹⁷. Sicché, il monito del Giudice costituzionale sarebbe stato manifestamente e nuovamente disatteso in materia di bilancio.

In verità, tra l'approvazione delle due leggi *de quibus*, la Corte aveva avuto modo di pronunciarsi anche su altri ricorsi per certi versi analoghi¹⁸. È evidente, però, che per quelli qui esaminati il riferimento immediato non può che essere quello che aveva condotto all'ordinanza n. 17 del 2019.

Più nel dettaglio, i ricorsi in commento indicano, dunque, le presunte plurime violazioni delle attribuzioni dei parlamentari *uti singuli* – e, nondimeno, dei gruppi parlamentari di cui costoro fanno parte – avvenute durante l'*iter* di approvazione della legge di bilancio 2020. In estrema sintesi:

¹⁵ Cfr. l'ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.5.

¹⁶ I ricorrenti, difatti, fanno notare che «nessuna delle ragioni giustificative ravvisate nella citata ordinanza n. 17 del 2019 – cioè è la serrata trattativa con l'Unione europea, le nuove modifiche al regolamento del Senato e l'esservi stata almeno una lettura effettiva da parte di ciascuna Camera – ricorrerebbe nel caso di specie, poiché le istituzioni europee avrebbero avallato il progetto di bilancio in via definitiva già il 20 novembre 2019» (cfr. l'ordinanza n. 60 del 2020).

¹⁷ Così G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2019. Tutto ciò assume contorni, a dir poco, «singolari ove si torni a pensare che il PD, poco più di un anno fa, quando era all'opposizione, poneva enfasi sul grave rischio per la tenuta della democrazia rappresentativa costituito dalle modalità di approvazione della legge di bilancio 2019 – al punto da essere, nella sostanza, il promotore, giusto appunto, del ricorso per conflitto tra poteri cui è seguita l'ordinanza n. 17 del 2019 – salvo, poi, una volta divenuto forza di governo, concorrere esso stesso a replicare per l'approvazione della legge di bilancio 2020 modalità quasi analoghe a quelle che aveva avvertito così tanto intensamente» (C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2020, fasc. 2, 149 ss., 162, nt. 72).

¹⁸ Il riferimento è ai ricorsi da cui sono scaturite le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019, commentate da F. FABRIZZI, *Le ord. 274 e 275/2019 su conflitti tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2020, fasc. 2, 174 ss.; R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale, in federalismi.it*, 2020, n. 2, 148 ss.

a) il disegno di legge di bilancio, presentato il 2 novembre 2019 in Senato, è stato approvato in prima lettura solo il successivo 16 dicembre e si è concluso con la presentazione di un maxi-emendamento del Governo parzialmente innovativo e sostitutivo della prima sezione del provvedimento, poi sottoposto al voto di fiducia dell'Assemblea;

b) è stato, poi, trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019 e il cronoprogramma dei lavori della V Commissione è stato del tutto irrituale, specie con riferimento al margine temporale per la presentazione degli emendamenti, e cioè meno di 24 ore dall'inizio dell'esame;

c) nella seduta del 19 dicembre, constatata l'assenza dei relatori, di gran parte dei componenti della Commissione e del rappresentante del Governo, i gruppi di opposizione, ritenendo ciò espressione di scarsa collaborazione istituzionale e della volontà di non prendere in considerazione alcuna modifica al testo, hanno abbandonato i lavori dell'organo;

d) nella seduta del 21 dicembre, i relatori e il Governo hanno espresso parere contrario sugli emendamenti, la qual cosa ha portato all'abbandono dei lavori da parte dei deputati dei gruppi di opposizione;

e) il 22 dicembre è iniziato l'esame dell'Assemblea, nel corso del quale, dopo la discussione generale, è stata posta dal Governo la questione di fiducia con l'approvazione definitiva della legge di bilancio alle ore 4.55 di martedì 24 dicembre 2019.

Da tale esposizione, secondo i ricorrenti, si evincerebbe la gravità delle violazioni delle attribuzioni parlamentari, «restituendo l'immagine di un preoccupante e patologico slittamento di un già allarmante bicameralismo di facciata a un illegittimo monocameralismo di fatto»¹⁹.

Ad ogni modo, la Corte costituzionale, prima di procedere all'esame dei passaggi censurati, ricorda che nel corso del tempo le regole per l'approvazione delle leggi, originariamente deputate alla valorizzazione del contraddittorio all'interno dello svolgimento delle procedure parlamentari, hanno ceduto il passo a istanze sempre più stringenti di efficienza e tempestività delle decisioni, principalmente in materia economica e di bilancio. Tale passaggio ha, con fin troppa evidenza, trovato la propria cristallizzazione sia in alcune modifiche regolamentari interne a ciò finalizzate, sia nella reinterpretazione di istituti già esistenti, ancorché non privi di aspetti di una qualche criticità. Le degenerazioni procedurali menzionate, pertanto, non sembra che possano essere considerate, di per sé e *prima facie*, violazioni di attribuzioni costituzionali, dovendosi piuttosto dare luogo ad un esame dettagliato sì da verificare se esse rispondono «a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio» ovvero se possono inquadrarsi come 'scostamenti' non consentiti delle dinamiche parlamentari di tal fatta da comprimere esizialmente le prerogative degli organi camerali deputati all'approvazione delle leggi.

¹⁹ Così nel ricorso degli appartenenti al gruppo parlamentare di «Forza Italia-Berlusconi Presidente». Tale approccio critico è condiviso da A. LAURO, Bis in "niet" (a margine dell'ordinanza n. 60/2020 della Corte costituzionale), in *Consulta online*, 2020, fasc. II, 261 ss., 268; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 2020, fasc. 4, spec. 22.

Ebbene, all'esito di siffatto esame la Consulta non rinviene elementi di tale evidenza e gravità²⁰ da ammettere il conflitto alla fase del merito precisando, anzi, che proprio l'accostamento dei ricorrenti alle vicende di cui all'ordinanza n. 17 del 2019 non appare perspicuo. Difatti, «mentre per l'approvazione della legge n. 145 del 2018 si era avuta la presentazione in Assemblea al Senato di un maxi-emendamento del Governo senza che la Commissione in sede referente avesse completato l'esame e votato un testo, nell'iter per l'approvazione della legge n. 160 del 2019 il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato ha riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio»²¹.

Gli altri passaggi evidenziano, inoltre, come il procedimento di approvazione della legge di bilancio 2020 denoti condizioni specifiche decisamente meno gravi di quelle che nel 2019 avevano condotto a ritenere inammissibile l'analogo conflitto.

Il Giudice costituzionale, infatti, con riferimento alle fasi svolte all'interno del Senato, rimarca:

a) che il DEF era stato approvato da un Governo diverso, la qual cosa ha certamente influenzato la presentazione tardiva del progetto di bilancio e un allungamento dei tempi di discussione dello stesso in Assemblea, particolarmente al Senato;

b) che la quasi contestuale emanazione del d.l. n. 124 del 2019 («Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili»), convertito, con modificazioni, in l. n. 157 del 2019, «parte sostanziale della manovra finanziaria e oggetto di un esame tendenzialmente parallelo presso la Camera, che lo ha trasmesso il 6 dicembre 2019 al Senato, il quale ne ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio, impegnando così parte del suo tempo»²²;

c) che, a differenza di quanto accaduto l'anno precedente, nell'iter per l'approvazione della legge n. 160 del 2019 il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato ha riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio e che il testo trasmesso da quest'ultima all'Assemblea era diverso solo per sottrazione, in virtù delle espunzioni e delle modifiche dovute alle inammissibilità già proclamate dal Presidente del Senato e al parere adottato dalla stessa Commissione sulla base della relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato;

²⁰ In realtà, parrebbe che ad avviso della Corte costituzionale la gravità delle deviazioni rispetto al giusto procedimento legislativo dovrebbe essere associata ad una «violazione manifesta» delle attribuzioni dei singoli parlamentari. Sul punto v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento*, cit., spec. 602 s.; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4; A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2019, fasc. 2; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 1, 246 ss.; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 2019, fasc. 2, spec. 13 ss.

²¹ V. Pord. 60/2020.

²² *Ibidem*.

d) che, infine, la questione di fiducia in Senato è stata votata il 16 dicembre 2019 su un testo sostanzialmente noto e istruito, in cui sono state accolte istanze espresse nel corso del dibattito parlamentare.

Se, per un verso, dunque, si può rilevare che il percorso seguito in Senato si sia svolto all'interno di una fisiologica dinamica istituzionale maggioranza-opposizione senza produrre menomazioni delle attribuzioni dei parlamentari singoli di gravità tale da impingerne l'annullamento, per altro verso, la Corte costituzionale, non senza una certa dose di *vis* polemica istituzionale, 'rimprovera' ai ricorrenti che presso la Camera «la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario – come era nella sua indiscussa facoltà – sul complesso degli emendamenti, al fine di evitare l'esercizio provvisorio»²³.

Come dire, *causa mali est ipse clamabit*. E ciò specie in considerazione della circostanza per cui il «pur ridotto periodo di discussione, ha comunque consentito una fase di esame in Commissione Bilancio, tanto che i deputati hanno qui presentato 1130 emendamenti (ben oltre il numero di 350 che in sede di Ufficio di presidenza i gruppi parlamentari avevano concordato al fine di ritenerli tutti segnalati per la votazione, come risulta dal verbale della seduta del 20 dicembre 2019)».

In altre parole, provocare le condizioni per rendere nei fatti impraticabile ogni discussione su proposte emendative e, poi, trarne giustificazione per un (tanto plateale quanto sterile) 'Aventino', dolendosi, infine, di ciò innanzi al Giudice dei conflitti, pare strumentale all'instaurazione di una lite (*ficta*) dai connotati marcatamente politici piuttosto che ad una genuina difesa di attribuzioni costituzionali²⁴. Senza contare, tra l'altro, come, alla luce di tutto ciò, risulti quanto meno improvvida l'evocazione da parte di alcuni ricorrenti della violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

La Consulta conclude, allora, che «dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un vulnus delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto», non senza rimarcare che il rispetto del c.d. giusto procedimento legislativo deve essere verificato in concreto e che «non assume rilievo l'assenza delle circostanze giustificative richiamate nell'ordinanza n. 17 del 2019 (...) che non costituiscono una tassonomia esaustiva di elementi giustificativi»²⁵.

²³ *Ibidem*.

²⁴ «Ricorsi connotati da evidenti intenti dimostrativi» li definisce A. LAURO, Bis in "niet", cit., 271.

²⁵ *Ibidem*.

3. La problematica dell'apposizione della questione di fiducia su un provvedimento coperto da riserva di assemblea ...

L'ordinanza in commento offre anche taluni spunti degni di nota su due questioni, ben presenti alla riflessione dottrinale, ma non ancora giunte ad una definizione sufficientemente chiara e netta, soprattutto se considerate alla luce delle precedenti pronunce di contesto rese dalla Consulta.

La prima problematica attiene all'utilizzo, da parte del Governo, dell'istituto della questione di fiducia.

A tale riguardo, va immediatamente rilevato come esso, pur prescindendo da ogni rilievo critico di ordine generale circa la sua compatibilità con il sistema costituzionale della forma di governo²⁶, sia stato inquadrato, nel corso degli anni e soprattutto nelle ricostruzioni più recenti, come un vero e proprio elemento distorsivo del procedimento contemplato dall'art. 72 Cost., in particolare ove utilizzato in concomitanza con la prassi del c.d. maxi-emendamento²⁷. Quest'ultima, come noto, si sostanzia nella presentazione di un unico emendamento, da parte del Governo, con cui modificare e sostituire l'intero testo del provvedimento da licenziare, ponendo su di esso la questione di fiducia, ed è stata stigmatizzata in diversi ricorsi promossi da singoli parlamentari a tutela delle proprie prerogative connesse al giusto procedimento legislativo, pur senza sortire effetti significativi.

Più precisamente, va rilevato, innanzitutto, come le criticità prodotte dalla pratica *de qua* in relazione al regolare esercizio delle attribuzioni costituzionali da parte dei parlamentari, in un primo momento non siano state oggetto di specifica attenzione nei ricorsi promossi dinanzi al Giudice dei conflitti. Così, in particolare, nella circostanza che ha condotto

²⁶ Sul punto, più in generale, *ex plurimis*, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996; C.F. FERRAJOLI, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 2008, n. 2, 587 ss.; G. RIVOSECCHI, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. I, Torino, 2008, 377 ss.; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, 789 ss.; V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, II ed., 2011, 231 ss.; S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 11 maggio 2015; A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3; E. LATTUCA, *L'approvazione della legge elettorale tra questione di fiducia e voto segreto*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 23 dicembre 2017. Con specifico riferimento al rapporto tra questione di fiducia e violazione delle attribuzioni di parlamentari singoli v., tra gli altri, R. MANFRELLOTTI, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 5 aprile 2019.

²⁷ Sulla prassi *de qua* v., tra gli altri, E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 807 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss.; i contributi raccolti in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, Cedam, 2010; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxi-emendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 3. Più di recente, anche per ulteriore bibliografia di contesto, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; I.G. VELTRI, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 23 maggio 2018; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, num. spec. 1; Y.M. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. parl.*, 2019, n. 1, 115 ss.

all'ordinanza n. 149 del 2016²⁸, quando la fiducia fu posta su un maxi-emendamento per l'approvazione della l. 20 maggio 2016, n. 76 (c.d. 'sulle unioni civili')²⁹. I profili problematici a tale prassi sottesi, tuttavia, non potevano non destare forti perplessità non solo sul piano dell'analisi teorico-dottrinale, ma anche su quello dei concreti rapporti tra parlamentari, organi camerali e Governo. Tale questione, infatti, è deflagrata, imponendosi al centro del dibattito, in occasione dei ricorsi relativi all'approvazione della legge elettorale, il c.d. *Rosatellum-bis*, risolti con le ordinanze nn. 277 e 280 del 2017³⁰. Puntualmente, poi, essa è stata riproposta nei ricorsi che hanno condotto alle ordinanze nn. 163 e 181 del 2018³¹, 17 e 275 del 2019.

La Corte costituzionale, a tal proposito, pur mantenendo un orientamento costante nel disconoscere la specifica gravità che, nei casi concretamente esaminati, l'istituto in parola avrebbe provocato sulle attribuzioni dei singoli parlamentari, non ha mancato di evidenziare le criticità che il suo evolversi, l'uso non sempre lineare che ne è stato fatto nei tempi più recenti e le intervenute modifiche regolamentari del 2017 hanno radicato nella dinamica politico-rappresentativa.

Sotto questo punto di vista, la sintesi dell'approccio della Corte costituzionale all'istituto della questione di fiducia, specie se coniugato all'utilizzo di maxi-emendamenti, è bene esplicitata nell'ordinanza n. 17 del 2019. La Consulta aveva rilevato «gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo»; nello stesso tempo, però, aveva fatto osservare che non può essere ignorato in sede di delibazione sull'ammissibilità del conflitto «che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

²⁸ A commento della quale v. S. CURRERI, *In memoriam dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, 384 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta online*, *Studi* 2017, fasc. I, 22 ss.; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, spec. 42 ss.

²⁹ Più nel dettaglio v. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piove?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss.; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, 2016, fasc. 3; L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, 2016, 103 ss.; F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, 2017, fasc. 2.

³⁰ All'indomani delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017, la questione è stata esaminata con riferimento all'ambito dei conflitti tra poteri, da M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos*, 2017, fasc. 3, 25 ss., 27 ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del conflitto tra parlamentari e Camera*, in *Nomos*, 2017, fasc. 3, 33 ss.; L. GRIMALDI-C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, 2018, fasc. I, 34 ss., 41 ss.; A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legge elettorale*, in *Diritti fondamentali*, 2018, n. 1, spec. 8 ss.; A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2018, 1977 ss.; M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Diritti fondamentali*, 2018, fasc. 1, spec. 12 ss. Per un'agile disamina dei principali profili problematici in ordine alla possibilità di porre, in generale, la questione di fiducia su una legge elettorale, v. S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 11 maggio 2015.

³¹ Commentate da A. LAURO, *Il conflitto tra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 27 settembre 2018.

Essa, tuttavia, aveva lasciato uno spiraglio che avrebbe potuto consentire una successiva ed eventuale verifica esterna sull'(ab)uso di tale prassi. Ciò al fine di «prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle 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»³².

In realtà, come già anticipato, è nell'ordinanza n. 277 del 2017 che era stato possibile cogliere, sia pure in forma di *obiter dictum*, una parziale apertura al sindacato costituzionale su un eventuale uso, per così dire, 'improprio' o 'distorto' della questione di fiducia, idoneo, in astratto, «a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)»³³.

A questa 'prudente' apertura, tuttavia, aveva fatto seguito ciò che appare come un sostanziale *revirement*. Già nell'ordinanza n. 181 del 2018, infatti, l'orientamento prefigurato sembrava essere stato smentito, almeno nella misura in cui veniva perentoriamente affermato che il singolo parlamentare «non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo». Sotto questo punto di vista, nella (di poco precedente) ordinanza n. 163 del 2018 la Corte costituzionale aveva statuito che «con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare nei confronti dell'esecutivo di attribuzioni individuali costituzionalmente protette». In siffatta occasione, però, «il *dictum* della Corte aveva assunto una connotazione contingente perché l'ambito spaziale era stato limitato, appunto, “alla fattispecie in esame” (...) e perché esso si è collocato nell'orizzonte di senso con il quale – seppur, secondo alcuni, con eccesso di formalismo³⁴ – sono state attribuite all'Assemblea, e non al singolo parlamentare, le prerogative dedotte in giudizio, escludendo, a corollario, che in tali evenienze possa configurarsi una “concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza”»³⁵.

Dopo quanto già detto sul punto nell'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte non ha mutato il proprio orientamento nemmeno nell'ordinanza n. 275 del 2019 dove, anzi, ha ribadito che l'applicazione dell'art. 116 reg. Camera (concernente il funzionamento dell'istituto della questione di fiducia) esclude che si possa sindacare la portata degli effetti che esso produce sull'approvazione del provvedimento legislativo. Anche in tale circostanza, tuttavia, era stato possibile rilevare una certa ambiguità di fondo lì dove il Giudice dei conflitti aveva rimarcato non esservi stata alcuna lesione di attribuzioni dei singoli parlamentari «pur in

³² V. l'ord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 4.3. Condivide, tra gli altri, tale auspicio R. MANFRELLOTTI, “Quindici uomini sulla cassa del morto”, cit., 7.

³³ V. l'ord. 277/2017. Sul punto cfr. le osservazioni di F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, cit., 96 ss.

³⁴ In tal senso, R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle “zone franche”?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 20 luglio 2018, 2, e A. JR GOLIA, *La fortezza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, n. 1.

³⁵ Così C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari*, cit., 158. Secondo G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, 476 ss., 494 ss., l'omissione nell'ordinanza n. 181/2018 della locuzione «alla fattispecie in esame», presente invece giusto appunto nell'ordinanza n. 163/2018, è da imputare ad errore materiale, non intendendo la Corte costituzionale «affermare in via assoluta l'inesistenza di attribuzioni costituzionalmente protette del singolo parlamentare nei confronti del Governo» (p. 496).

seguito all'applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia», dando l'impressione di avere piena consapevolezza di quanto l'utilizzo di quest'ultima, come quasi unanimemente sostenuto³⁶, «costituisca un elemento potenzialmente sempre lesivo della sfera di prerogative di senatori e deputati»³⁷.

Quelle che, però, potevano apparire le premesse per un successivo e deciso stigma sul ricorso 'spregiudicato' alla questione di fiducia, quando impropriamente finalizzato alla 'copertura' di vizi del procedimento di approvazione della legge ridondanti in lesioni delle attribuzioni del singolo parlamentare, non ha trovato conforto nell'ordinanza in commento nella quale ogni ambiguità sembra dissolversi nel verso meno auspicato dalla dottrina.

In modo alquanto inatteso, difatti, lì dove è dato leggere che «in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura», sembra delinarsi una netta battuta d'arresto di ogni aspettativa relativa ad un ridimensionamento 'esterno' dell'abnorme utilizzo dell'istituto in parola, specie se posto su maxi-emendamenti, e comunque della possibilità di farne questione nella sede del conflitto tra poteri. In questa occasione il Giudice costituzionale non solo non delimita al caso di specie il suo *dictum*, così come si era premurato di fare in situazioni precedenti, ma sembra voler spostare la questione *de qua* dalla prospettiva «dell'effettività democratica del processo legislativo-politico» – che emergeva nitidamente nell'ordinanza n. 17 del 2019 lì dove richiamava «l'attenzione sulla 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» – a quella dello svolgimento dell'*iter* legislativo stesso sul piano giuridico-formale³⁸, quale coerente sviluppo del suo orientamento sulla insindacabilità degli *interna corporis acta*³⁹.

Insomma, a differenza che in passato, la negazione della possibilità di sindacare l'applicazione dell'istituto della questione di fiducia nella sede della risoluzione dei conflitti tra poteri, in quanto causa o concausa della violazione di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare all'interno del procedimento legislativo, sembra assumere quasi i tratti di una regola generale (tutt'altro che pacifica o condivisibile), dal momento che la Corte lo esclude senza fare riferimento né al contesto specifico entro cui si pone la fattispecie esaminata, né agli elementi contingenti che la connotano. Uno sviluppo giurisprudenziale, questo, che appare denso di incognite, ove fosse confermato e consolidato.

³⁶ Per ulteriori riflessioni sul punto, a seguito dell'ord. 17/2019, v. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 5 ss.; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni del Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. spec. 3, 271 ss., 275 ss.; 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*, 2019, fasc. spec. 1, spec. 7 ss.

³⁷ Cfr. C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari*, cit., 169 s.

³⁸ Così R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, 19.

³⁹ La letteratura sul tema è decisamente vasta. Si rinvia, in questa occasione, a G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959*, cit., e ivi ulteriori riferimenti dottrinali di contesto.

3.1. (Segue) ... e quella della legittimazione al conflitto tra poteri dei gruppi parlamentari

Ampie aspettative erano riposte anche nel possibile riconoscimento ai gruppi parlamentari della legittimazione al conflitto tra poteri. D'altronde, era apparso «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»⁴⁰.

La problematica non è nuova⁴¹ e corre di pari passo sia con la natura giuridica che si voglia riconoscere ai gruppi⁴², sia con il ruolo che si voglia loro attribuire nel circuito democratico rappresentativo.

Ed in effetti segnali non pienamente ostativi a tale ipotesi potevano essere colti nella giurisprudenza di contesto della Corte costituzionale. I ricorsi precedentemente promossi da singoli deputati o senatori erano stati, infatti, quasi tutti ‘affiancati’, come nel caso in esame, pure da doglianze dei gruppi parlamentari cui essi afferivano. Il Giudice dei conflitti aveva fatto intendere, a questo riguardo, che «molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione»⁴³. Le

⁴⁰ N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 9. Similmente R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *LaCostituzione.info*, 28 dicembre 2018, secondo il quale «a che servirebbe garantire il ruolo dei gruppi nella formazione delle Commissioni se poi le Commissioni non sono messe nella condizione di esaminare il testo di legge che si sottopone all'approvazione del Senato? Naturalmente il ricorso dovrà essere molto attento a non limitarsi ad una denuncia generica della violazione delle procedure, ma molto preciso ad indicare gli episodi che hanno segnato la violazione delle prerogative dei gruppi e che non siano semplicemente violazioni di norme dei regolamenti interni del Senato (sul cui rispetto la Corte non vuole essere chiamata a giudicare)».

⁴¹ Di avviso contrario alla legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 275 ss. Favorevole, invece, R. BIN, *L'ultima fortezza, Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 140 ss.

⁴² Sulla questione la letteratura è molto ampia. Più di recente cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Bari, Cacucci, 2019, 299 ss.; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, 616 ss.; D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (nota a Corte Cass., SS. UU civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio AIC*, 2020, fasc. 3, 607 ss., 619 ss., ai quali si rinvia anche per ulteriori richiami dottrinali.

⁴³ Con riferimento a tali profili, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni del Parlamento*, cit., 272. Si pensi anche alla spinta dottrinale nel senso che pure alle «minoranze parlamentari» sia riconosciuta la possibilità di accesso attivo al conflitto tra poteri, particolarmente se «qualificate» Sul punto, che non sarà affrontato in questa sede, v. M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit.; EAD., *La tutela delle minoranze parlamentari*, cit.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quota di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019, n. 4, spec. 9; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, cit.; L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico*, cit.; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, e M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, entrambi in *federalismi.it*, 2019, n. 4; G. BUONOMO-M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 13 febbraio 2019. Secondo G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri*, cit., 504, i termini con i quali, nell'occasione, la minoranza parlamentare ricorrente non viene ammessa al conflitto tra poteri consentono di poter dire che la Consulta ha già «di fatto riconosciuto, seppur con un *obiter dictum*, la legittimazione attiva in astratto ex art. 134 Cost. di una minoranza qualificata di un decimo dei componenti di una delle Camere». V. anche A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2019, 328, e F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *federalismi.it*, 2019, n. 13, 4 s., la quale, in punto di profilo soggettivo, ritiene particolarmente convincente percorrere la strada della legittimazione della minoranza qualificata.

ragioni per le quali siffatto riconoscimento non era stato raggiunto erano apparse, inoltre, decisamente circoscritte e superabili⁴⁴. Non senza una certa dose di formalismo⁴⁵, la Consulta nell'ordinanza n. 17 del 2019, infatti, aveva rinvenuto l'ostacolo, così come nell'ordinanza n. 280 del 2017, nella mancanza «[del]la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»⁴⁶.

Anche sulla scorta di tali (non risolutamente contrari) precedenti, è stato di recente sostenuto che il gruppo parlamentare possa già ritenersi «tanto un “*soggetto sostanziale*” del conflitto di attribuzioni, quanto un “*soggetto processuale*” dello stesso»⁴⁷.

L'ordinanza n. 60 sembra, però, andare in senso opposto.

La Consulta, infatti, costretta, se così si può dire, a superare l'ostacolo formale che aveva precedentemente frapposto ad una sua espressa deliberazione sul punto in questione – considerato che i ricorsi *de quibus* hanno soddisfatto l'indicazione in precedenza richiesta – ribadisce che «l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico – venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni – non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento».

Tale passaggio, tuttavia, a ben vedere, non sembra costituire un arresto insuperabile per una futura legittimazione soggettiva dei gruppi parlamentari al conflitto tra poteri⁴⁸, rimarcando la Corte che è il piano oggettivo del conflitto ad essere stato inadeguatamente affrontato dai ricorrenti⁴⁹. Così, almeno, pare desumersi dal passaggio dell'ordinanza in cui si precisa che «i ricorsi lamentano nei confronti dei gruppi proprio la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi». Nondimeno, per ben due volte il passo citato limita al solo «*caso di specie*» l'esito negativo della richiesta di essere soggettivamente ammessi al conflitto, lasciando ancora una volta, sullo sfondo, impregiudicati (e, quindi, possibili) sviluppi positivi. Diversamente detto, ciò che i gruppi non possono far valere nel conflitto costituzionale – o, comunque, non possono far valere senza un'argomentazione specifica e articolata – sono le attribuzioni, invece, riservate ai

⁴⁴ Cfr., tra gli altri, M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, 2019, fasc. 1, 2 s.; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, cit., 11 ss.; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale*, cit., 6 s.; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale*, cit., 623.

⁴⁵ V. ancora F. FABRIZZI, *op. ult. cit.*, 5, secondo la quale, per «eccesso di formalismo», «da legittimazione del gruppo è stata liquidata assai sbrigativamente – troppo sbrigativamente». Cfr. anche A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 4, secondo il quale la formalità richiesta «appare un onore davvero sproporzionato». Peraltro, sotto questo punto di vista, non sono mancate in dottrina voci discordi: cfr. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, cit., 4 s.

⁴⁶ Cfr. Pord. 17/2019, *Considerato in diritto*, § 3.

⁴⁷ Cfr. A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 326 s.

⁴⁸ Di tale avviso A. LAURO, *Bis in “niet”*, cit., 262.

⁴⁹ Lo rimarca anche R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere ... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2020, n. 2, 89 ss., 91.

parlamentari *uti singuli*, non potendosi presupporre né una coincidenza piena e acritica delle loro rispettive attribuzioni, né una sovrapposizione di ruoli nel procedimento di approvazione della legge, né una possibile concorrenza processuale tra i primi e i secondi⁵⁰.

Dal punto di vista dell'attitudine dei gruppi ad essere parti del giudizio per conflitto tra poteri, non è mancato chi aveva fatto notare che, per quanto menzionati in Costituzione, «il vincolo costituzionale è solo quello *della rappresentazione proporzionale dei gruppi nella composizione di organi* [camerali], con la conseguenza che è pienamente legittimo che, ad esempio in presenza di organi con pochi componenti o di numerosi gruppi, alcuni gruppi non vi partecipino affatto o vi siano sottorappresentati». I gruppi parlamentari, pertanto, godono di una soggettività organica funzionale tutta interna alle Camere, «circoscritta nell'ambito delle sole previsioni dei regolamenti parlamentari» e sono «parti rappresentative delle istanze in concorso nel confronto politico *presso le Camere* (...) esprimendo la propria originale soggettività politica *solo all'interno delle Camere*». Tanto premesso, essi non dovrebbero «avere consistenza di potere dello Stato in quanto solo nominati in Costituzione, non già assegnatari di competenze ivi circoscritte, che invece discendono solo dai regolamenti parlamentari»⁵¹.

Né potrebbero, in qualche modo, limitare sul piano giuridico i parlamentari nell'esercizio del proprio mandato dal momento che la previsione non costituzionale secondo cui tutti i deputati e tutti i senatori appartengono ad un gruppo parlamentare, deve conciliarsi con il principio del divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.*, che impedisce sovrapposizioni o sostituzioni di questi nell'esercizio delle attribuzioni di singoli deputati o senatori⁵².

Conferme in tal senso deriverebbero anche dall'esame della natura giuridica degli organi *de quibus*: «se i gruppi presentano rilievo giuridico solo in quanto associazioni privatistiche di parlamentari, (...) essi non possono rilevare nell'ordinamento generale indipendentemente dalle Camere». La loro soggettività giuridica «consente di porre in essere solo rapporti giuridici che, ricadendo nell'ambito del diritto civile, non pertengono alla dimensione giuridica costituzionale di svolgimento delle attribuzioni degli organi parlamentari». Essi, pertanto, non potrebbero compiere in alcun modo atti di rilievo costituzionale⁵³.

⁵⁰ Tutto ciò escluso, M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo*, cit., 11, si chiede, «quali lesioni di attribuzioni costituzionali possano essere invocate da un gruppo parlamentare rispetto al procedimento legislativo, e in particolare, rispetto alla procedura di approvazione della legge di bilancio, diverse o ulteriori rispetto a quelle invocabili dai parlamentari *uti singuli*».

⁵¹ Così R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021*, cit., 11, 12, il quale aggiunge che «oltretutto i gruppi non durano oltre la legislatura ma possono venir meno o essere costituiti nel relativo corso, anche in una sola Camera e con denominazioni diverse di legislatura in legislatura, confermando che anche la relativa soggettività organica è contingente e precaria all'interno di ciascuna Camera, e comunque distinta dai partiti di riferimento, anche se ideologicamente collegata all'evoluzione politica di questi» (p. 13).

⁵² Cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021*, cit., 15; ID., *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere*, cit., 92.

⁵³ Ancora R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021*, cit., 13. Secondo l'A., dunque, «anche se le funzioni di indirizzo e controllo che ai gruppi si riconducono per evidenziarne la peculiare funzione nell'economia della dialettica democratica tra maggioranza e opposizioni non possono ritenersi espressive di "potere" in senso giuridico o formale» (p. 15), giungendo alla conclusione che «in

Ma anche a voler aderire ad una prospettazione della natura giuridica dei gruppi parlamentari differente da quella appena ricordata, ed anche a voler collocare il diniego della Corte esclusivamente nello specifico contesto esaminato, non vi paiono essere elementi per andare troppo oltre la sola generica possibilità che agli stessi non siano definitivamente chiuse le porte del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Insomma, considerata la discrezionalità che la Corte costituzionale si riconosce nel preferire di dichiarare inammissibile un conflitto tra poteri per assenza del presupposto oggettivo o, invece, soggettivo lì dove tali requisiti manchino entrambi⁵⁴, il confinamento della carenza del presupposto oggettivo del conflitto al solo caso di specie non è elemento conducente per argomentare, di per sé solo, il permanere di un'apertura ad una futura legittimazione dei gruppi parlamentari.

Come già rilevato, infatti, quand'anche la Corte costituzionale si muovesse nella direzione di equiparare questi ultimi a figure soggettive (...) titolari di funzioni di riconosciuto rilievo costituzionale, come tali tutelabili con lo strumento adesso in esame», permarrebbe l'ulteriore ostacolo costituito «dalla difficoltà ad ammettere che parte di un conflitto di attribuzione possa essere un soggetto espressione del pluralismo politico-sociale»⁵⁵. E ove pure siffatto limite soggettivo fosse superato, come già accaduto per il Comitato promotore del referendum abrogativo, si ritiene che (non si sa per quanto a lungo) si ricadrebbe in una situazione analoga a quella che caratterizza la (pur riconosciuta) legittimazione al conflitto tra poteri dei singoli parlamentari: soggetti attivi ma solo in astratto⁵⁶. Anzi, a dirla tutta, in una posizione persino peggiore considerato che le attribuzioni dei gruppi capaci di assurgere al tono costituzionale del conflitto tra poteri possono essere rinvenute, a differenza di quelle dei parlamentari, solo nei regolamenti parlamentari, riproponendo tutta «la ritrosia della Consulta ad intervenire nelle questioni riconducibili, per così dire, al “cuore” dell'ordinamento parlamentare»⁵⁷, come, per altri versi, depone la sua giurisprudenza sulla insindacabilità degli *interna corporis acta*, anche solo come parametro del contenzioso costituzionale.

termini generali si può concludere sul punto nel senso che non esiste alcuna base costituzionale dalla quale argomentare l'esistenza di sfere di “potere politico” che sostanzino attribuzioni in senso giuridico dei partiti o dei gruppi» (p. 15).

⁵⁴ Discrezionalità sull'uso della quale v. già il critico giudizio di A. RUGGERI, *Un conflitto di attribuzioni «deciso», ma non ancora definitivamente «risolto»*, in *Giur. cost.*, 1986, 268 ss., 278 s., secondo cui se essa risponde ad un principio di economia processuale «universalmente accolto in tutte le sedi giudiziarie», «complessivamente e retrospettivamente considerata, finisce con l'imprigionarsi, nei suoi esiti interpretativi come nelle sue premesse teoriche, in un perfetto circolo chiuso dal quale mostra di non intendere (o di non sapere) ancora svincolarsi». Più di recente, sul tema, v. l'ampio e documentato studio di M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, spec. 65 ss.

⁵⁵ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale*, cit., 624.

⁵⁶ Così, per primo, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit.

⁵⁷ Ancora A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale*, cit., 625.

Anticipazioni al n. 2 del 2020 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”

4. Alcune annotazioni conclusive (e alcuni spunti ulteriori)

La decisione in commento sembra costituire un nuovo rilevante tassello nel percorso che il Giudice dei conflitti ha iniziato a partire dall'ordinanza n. 149 del 2016, nella quale fu possibile riscontrare il suo inequivoco intendimento di voler dare forma alla c.d. «clausola di sicurezza»⁵⁸ con cui, a partire dall'ordinanza n. 177 del 1998, aveva lasciato per quasi venti anni⁵⁹ impregiudicata la possibilità che il parlamentare singolo assurgesse a potere dello Stato ai sensi dell'art. 37, l. n. 87 del 1953⁶⁰.

In quella occasione si ebbe modo di rilevare che non sarebbe stata «la tutela *tout court* del “giusto procedimento legislativo” a poter innescare le condizioni necessarie a rendere ammissibile un conflitto tra poteri sollevato da un singolo parlamentare»⁶¹ dal momento che la Corte costituzionale non sembrava (ed oggi lo sembra ancora meno) voler assumere il ruolo di giudice ‘politico’ delle dinamiche parlamentari di approvazione della legge, pur a fronte di violazioni delle prerogative costituzionali dei rappresentanti della Nazione.

La decisione in commento sembra rafforzare tale convincimento nella misura in cui respinge l'ipotesi che i gruppi parlamentari possano essere considerati soggetti investiti di attribuzioni costituzionali all'interno del procedimento di formazione della legge e rimarca che giammai un suo intervento possa sanzionare l'applicazione dell'istituto della questione di fiducia, anche ove il suo (ab)uso sia in grado di provocare torsioni di fatto della forma di governo parlamentare repubblicana. In fondo, come giustamente osservato, la Consulta è riuscita «nella notevolissima impresa argomentativa di respingere il ricorso sull'approvazione dell'ultima legge di bilancio senza dire una parola sulla lamentata violazione dell'art. 72 Cost. che detta le scarse ma essenziali fasi del procedimento legislativo»⁶².

La sensazione è che, sotto la spinta di nuovi soggetti legittimati o di soggetti che tale legittimazione – non senza ragionevoli (e *prima facie* fondati) argomenti – reclamano, l'istituto del conflitto tra poteri sia alla ricerca di un nuovo equilibrio complessivo, che dovrà essere indagato anche alla luce di possibili sviluppi che al momento non è dato all'osservatore di individuare con chiarezza.

⁵⁸ Così la definisce, a commento dell'ord. 177/1998, N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino 2001, 683 ss., 692; ID., «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, 1481 ss., 1487.

⁵⁹ La sistematicità con la quale ad essa non si era dato corso aveva ad alcuni suggerito di assimilarla molto di più a una mera «clausola di stile» (così L. GRIMALDI-C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 37).

⁶⁰ È sì vero, come fa notare V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 5, che nell'ord. 149/2016 «la Corte aveva ommesso di verificare la sussistenza del requisito soggettivo, perché la carenza del profilo oggettivo aveva reso sostanzialmente inutile la valutazione di elementi ulteriori»; è, però, altrettanto vero che, al di là del contenuto formale del dispositivo, la questione della legittimazione al conflitto del singolo parlamentare poteva trarsi implicitamente dall'intero *iter* motivazionale della pronuncia (v., in tal senso, M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit., 1107; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale*, cit., 29).

⁶¹ C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 44. Di analogo tenore le conclusioni di S. ROSSI, *Tra politica e procedura*, cit., 10. Diversamente, tra i primi, S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piove?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss.

⁶² S. CURRERI, *Corte costituzionale e uso “partitico” delle prerogative costituzionali*, in *laCostituzione.info*, 27 maggio 2020.

All'uopo, si pensa di poter leggere in tale prospettiva anche un recente ricorso promosso da un deputato in carica contro il Procuratore generale presso la Corte di cassazione e contro il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia per essere stato illegittimamente sottoposto in via indiretta ad intercettazioni telefoniche senza l'autorizzazione della sua Camera di appartenenza; intercettazioni sulla base delle quali il ricorrente è stato poi sottoposto all'azione disciplinare esercitata dal Pg presso la Corte di cassazione.

L'inammissibilità del ricorso dichiarata con ordinanza n. 129 del 2020 non desta particolare sorpresa in quanto è orientamento 'granitico' del Giudice dei conflitti che la difesa delle prerogative di cui all'art. 68 Cost. è nella esclusiva disponibilità delle Assemblee. Cionondimeno, anch'essa è indicativa della «torsione partitica delle garanzie costituzionali a tutela dell'esercizio del mandato parlamentare». Se «un tempo le camere erano unite nel difendere le proprie prerogative dal potere giudiziario, magari abusandone. Oggi, invece, di tali prerogative si fa un uso non politico ma partitico, per cui la maggioranza tende ad affermarle per sé e negarle per gli altri, indipendentemente dal merito giuridico della vicenda»⁶³.

Si fa, dunque, oggi più attuale e stringente la necessità di dare soluzione ad alcune problematiche che la dottrina aveva già segnalato in passato⁶⁴, quand'anche riferibili a (quelle che una volta potevano apparire per lo più quali) mere ipotesi di scuola. Tra queste, indubbiamente, la questione della giustiziabilità di quelle situazioni in cui le prerogative del singolo parlamentare siano esposte ad un uso camerale di tipo 'partitico', magari persecutorio e/o vendicativo⁶⁵. Anche perché l'esclusiva disponibilità processuale di Camera e Senato delle stesse, pur se rispondente ad un ordine formale preconstituito delle attribuzioni costituzionali, consente manipolazioni 'domestiche' che rischierebbero di costituire, in definitiva, un *vulnus* non solo per la posizione di un singolo parlamentare, ma innanzitutto per il corretto svolgimento della funzione che gli è, per sua parte o per l'intero, affidata.

Allo stato, l'unico spazio che appare astrattamente disponibile per l'individuazione di una legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri ancorata all'art. 68 Cost., sarebbe una tutela, per così dire, di 'secondo livello', subordinata, riflessa. Essa, però, dovrebbe potersi attivare almeno nel caso in cui «l'organo a tutela del quale la prerogativa è innanzitutto disposta, ponga in essere atti o comportamenti (anche omissivi) che, menomando l'interesse sotteso alla sua previsione costituzionale, riverberino i propri effetti

⁶³ Così ancora S. CURRERI, *Corte costituzionale e uso "partitico" delle prerogative costituzionali*, cit.

⁶⁴ Cfr., tra i primi, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; M.C. GRISOLIA, *L'iniziativa del singolo parlamentare nei conflitti di attribuzione tra poteri*, e A. SAITTA, *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposte dall'on. Previti e dalla Camera dei deputati*, entrambi in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *"Il caso Previti", Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, risp. 99 ss. e 207 ss.

⁶⁵ M. LOSANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l'applicazione dell'art. 68 comma 1 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2008, 2821 ss., 2835 e nt. 41.

dannosi su chi, in concreto, è chiamato a rispondere in sede giudiziaria di fatti di per sé illeciti, che possono essere ricondotti alla funzione parlamentare»⁶⁶.

Tale spazio non è attualmente ‘coperto’ dalle disposizioni costituzionali in ragione della prospettiva con cui il Costituente ha ritenuto di apprestare tali strumenti, e cioè a tutela delle Camere da ‘attacchi’ ostili di altri poteri e, più nello specifico, come noto, dell’autorità giudiziaria. «Tale spazio dovrebbe, dunque, essere delineato in via interpretativa, ma non in modo indiscriminato, dovendosi, piuttosto, tener conto dei limiti connaturati ad un conflitto di tipo endo-organico in cui il singolo dovrebbe contestare non la menomazione di un’attribuzione costituzionale a sé imputabile, bensì la violazione della sua *ratio* perpetrata dall’organo di cui è membro ove il suo utilizzo fosse piegato da quest’ultimo (o dalla maggioranza dei suoi componenti) a fini politici del tutto estranei al suo spirito e completamente inconferenti rispetto all’interesse da essa costituzionalmente tutelato»⁶⁷.

Ciò, peraltro, rischierebbe di spostare l’istituto del conflitto tra poteri su questioni relative, nella sostanza, alla tutela di diritti individuali, ancorché «speciali» (dei singoli parlamentari)⁶⁸; ‘mutazione’ che, secondo alcuni, la Corte costituzionale avrebbe già accettato nell’ordinanza n. 17 del 2019 attraverso «una complicata trasformazione del requisito (...), necessaria per configurarlo in modo che si adatti al riferimento non a poteri ma a diritti»⁶⁹.

Si dubita, però, che ciò sia nell’orizzonte prossimo della Consulta, benché non vi è motivo per escludere che essa abbia già rilevato di trovarsi di fronte a istanze ‘nuove’ da fronteggiare avendo a disposizione uno strumento ancorato a coordinate nel complesso ‘vetuste’, se correlate alla peculiare evoluzione delle odierne dinamiche politico-rappresentative⁷⁰.

È possibile che in siffatto panorama la Corte costituzionale stia ridefinendo «la sua piena integrazione nei gangli del funzionamento anche politico degli equilibri di maggioranza ed opposizione, sia pure nella posizione di custode e garante del rispetto delle regole

⁶⁶ Così C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 35. Di recente, dello stesso avviso, S. CURRERI, *Corte costituzionale e uso “partitico” delle prerogative costituzionali*, cit., secondo il quale la tutela dovrebbe essere diretta: «tale ricostruzione, oltreché politicamente evidente, ha anche fondamento costituzionale perché l’art. 68 Cost. tutela in modo esplicito i singoli parlamentari e soltanto indirettamente l’autonomia di ciascuna camera. Le situazioni giuridiche dei singoli parlamentari e di ciascuna camera sono quindi coordinate, ma politicamente e istituzionalmente distinte e in potenziale conflitto».

⁶⁷ Sia consentito rinviare ancora a C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 35, ma *passim*, ove una costruzione più articolata e sistematica della tesi qui solo sommariamente enunciata.

⁶⁸ Li definisce «una sorta di diritti speciali» M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell’art. 68 Cost.*, Padova, Cedam, 2000, 27, nt. 70.

⁶⁹ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, cit., 187. In questa prospettiva anche L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 11 aprile 2019.

⁷⁰ V., sotto questo profilo, le recenti osservazioni di M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo*, cit., 25 ss., in ordine alla opportunità di una riflessione sulla evoluzione della fase del controllo di ammissibilità del conflitto tra poteri.

costituzionali che connotano la forma di governo e l'esercizio del confronto democratico»⁷¹, delineando 'regole di ingaggio' diverse.

A tal proposito, è, forse, il caso di ricordare che «una Corte non è e deve temere di essere o anche solo di apparire (...) organo della e nella politica come conflitto» perché «la giustizia costituzionale non è prosecuzione in altra forma della contesa che si svolge in questi luoghi». Di qui, «consciamente o inconsciamente (...), una certa tendenza psicologica alla “terza via”, nei dispositivi e nelle motivazioni»⁷².

La giustizia costituzionale, dunque, è probabilmente alla ricerca di questa 'terza via' nel graduale processo di adattamento (anche) del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ad alcune prorompenti istanze di giustiziabilità che, prima quiescenti, solo oggi stanno avendo modo di emergere.

Ma «è saggezza della Corte darsi tempo, non forzare i tempi»⁷³.

⁷¹ Così V. BALDINI, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Diritti fondamentali*, 2019, fasc. 1, 6.

⁷² G. ZAGREBELSKY, *Corte in-politica*, in *federalismi.it*, 2004, n. 21.

⁷³ *Ibidem*.

ABSTRACT

Il presente contributo esamina l'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020, che dichiara inammissibili alcuni ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato promossi da singoli rappresentanti della Nazione e da gruppi parlamentari volti a sanzionare alcune presunte menomazioni costituzionali subite durante l'*iter* di approvazione della legge di bilancio 2020. La decisione offre elementi di novità e di interesse almeno su due questioni, relative alle limitazioni del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo, che non erano ancora giunte ad una definizione sufficientemente chiara e netta nelle precedenti pronunce di contesto rese dalla Consulta.

This essay examines the content of the decision no. 60 of 2020 of the Constitutional Court made on the occasion of the appeals brought by some parliamentarians for violation of the legislative procedure. These judgements offer some new elements to trace a line of future developments.

PAROLE CHIAVE

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, singolo parlamentare, gruppo parlamentare, questione di fiducia