

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*

di Marco Armanno – Professore associato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo

ABSTRACT. The paper deals with two conflicts of constitutional powers on the enforcement of Italian constitutional norms on the legislative process. In particular, with orders nn. 17/2019 and 60/2020, the Constitutional Court judged on the admissibility of two constitutional conflicts between powers of the State, promoted by some Members of the Italian Parliament (and Parliamentary Groups) against the Majority of MP's which approved the National Budget Law. The most peculiar aspects of the two cases concerned the very nature of the controversy; the powers of the Constitutional Court under art. 134 c. 2 Cost.; the institutional context in which these conflicts arose. To be more clear, in the two specific constitutional conflicts it is given that organs of Parliament are challenging the validity of Legislative Acts of the very same organ to which they belong (the Parliament) assuming their invalidity on a formal point of view; moreover, the Constitutional Court is then asked to rule on the admissibility of this kind of constitutional conflict without any kind of guarantees of “adversarial principle”; finally, the institutional context in which these conflicts are arising is characterized by an evident failure of the bicameral principle (the political regime seems to incline towards a “*de facto*” monocameralism). The contribution tries to

* Articolo sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

outline possible solutions on a normative side, backing an evolution of the Constitutional Court case law on the admissibility of Constitutional conflicts between powers of the State towards an increasingly incisive role of admissibility phase of the conflicts, as a tool for an immediate protection within the system of constitutional guarantees.

SOMMARIO: 1. Il secondo conflitto sulla legge di bilancio: dall'ordinanza n. 17/2019 alla n. 60/2020 passando per le ordinanze nn. 274 e 275/2019. – 2. La legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari tra profili formali e profili sostanziali: una decisione adottata «nel caso in specie» o una pronuncia pilota? – 3. Le esigenze di un bilanciamento e l'assenza del contraddittorio nel giudizio di ammissibilità dei conflitti tra poteri. – 4. La “dottrina” della Corte sulla forma di governo parlamentare e lo scivolamento verso un monocameralismo di fatto o un bicameralismo “a geometria variabile”. – 5. L'evoluzione della fase del controllo di ammissibilità del conflitto tra poteri quale strumento per la tutela immediata di istanze di giustizia costituzionale e alcune possibili soluzioni (interpretative o de iure condendo?).

1. Il secondo conflitto sulla legge di bilancio: dall'ordinanza n. 17/2019 alla n. 60/2020 passando per le ordinanze nn. 274 e 275/2019

A distanza di poco più di un anno, e con un *pathos* assai minore di quello che aveva accompagnato la prima, analoga vicenda conclusa con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte torna a pronunciarsi su un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso da alcuni parlamentari avverso il procedimento di approvazione della legge di bilancio¹.

¹ Il dibattito sull'ordinanza n. 17 del 2019 è stato amplissimo.

Si vedano, almeno: A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, 183 ss.; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l'intervento della Corte?*, in *forumcostituzionale.it*, n. 3/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, n. 2/2012; E. CHELI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 429 ss.; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, n. 7/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa*, in *federalismi.it* n. 4/2019; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di “prerogative” e “diritti” dei Parlamentari)*, in *forumcostituzionale.it*, 2019; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e*

Tra le due si collocano le ordinanze n. 274 e 275 del 2019 alle quali farò riferimento con l'obiettivo di ricostruire la posizione assunta dalla Corte su alcuni nodi fondamentali dei quali mi occuperò partitamente nei paragrafi successivi².

Il primo di essi riguarda la questione della legittimazione dei gruppi parlamentari a promuovere un conflitto avente ad oggetto una legge per violazione di norme relative al suo procedimento di approvazione, su cui la Corte sembra giungere a conclusioni che manifestano una tendenziale chiusura rispetto a possibili prospettive di sviluppi futuri.

ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato, in *federalismi.it*, n. 4/2019; T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e confitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 291 ss.; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e "soglia di evidenza". Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari di perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 191 ss.; R. MANFRELOTTO, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento (ord. n. 17/2019)*, in *forumcostituzionale.it*, 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it* n. 4/2019; A. MORRONE, *"Lucciole per lanterne". La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it* n. 3/2019; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 2019, 180 ss.; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1-2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.*, 1/2019, pp. 165 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta on line*, 1/2019, pp. 71 ss.; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

A questi si aggiungano gli interventi di A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente dell'Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine dell'ord. n. 17/2019*; O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggerimento sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, tutti svolti 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", in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

² Non costituisce oggetto di specifica analisi, invece, la recentissima ordinanza n. 86 del 2020 che, pur confermando il riconoscimento della legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri, affronta e risolve, anche in questo caso nel senso della inammissibilità, una vicenda che non riguarda la regolarità del procedimento di approvazione della legge.

Il secondo attiene alla problematica assenza, nel giudizio di ammissibilità – utilizzato in questo come nei precedenti esaminati quale sede per una vera e propria decisione di merito – di ogni forma di contraddittorio che stride con la definizione, comunemente accolta, del conflitto interorganico quale giudizio di parti e forse, più profondamente, con lo stesso concetto di giurisdizione e di processo. Rispetto a tale connotazione, che appare ormai radicata nella prassi, si proverà, in conclusione, anche a suggerire qualche possibile soluzione.

L'ultimo profilo oggetto di indagine riguarda la lettura, forse addirittura definibile come una vera e propria "dottrina", che la Corte, nell'ordinanza del 2020, tratteggia del funzionamento della forma di governo parlamentare italiana, non solo con riguardo alla funzione di controllo delle Camere sul Governo (in ciò sovrapponendosi in parte al secondo nodo problematico indicato) ma anche quanto alla evoluzione silenziosa, ma inesorabile, del suo funzionamento come un sistema di monocameralismo di fatto o di bicameralismo "a geometria variabile".

L'ordinanza n. 60 del 2020 dichiara inammissibili tre ricorsi (reg. confl. poteri numeri 3, 4 e 5 del 2020) presentati dai Presidenti dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati «Forza Italia - Berlusconi Presidente», «Lega Salvini Premier» e «Fratelli d'Italia», dai componenti di tali gruppi, nonché dai questi ultimi in quanto tali, nei confronti del Governo, del Presidente e della V Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (da qui: Conferenza dei capigruppo), del Presidente, dell'Assemblea e dei Relatori della Camera dei deputati (nonché, per i ricorsi di cui ai numeri 3 e 5 del reg. confl. poteri 2020, della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica) – avverso la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e il relativo iter di approvazione, ai fini dell'accertamento dell'avvenuta violazione delle prerogative costituzionali spettanti agli stessi ricorrenti.

Compare subito un primo – ma non è l'unico e forse nemmeno il più rilevante – tratto distintivo rispetto all'azione promossa dai 37 senatori del PD e dal relativo gruppo parlamentare nel dicembre 2018 e decisa con l'ordinanza n. 17 del 2019: nel ricorso promosso dai parlamentari e dal gruppo della Lega (non negli altri due) era anche chiesto, infatti, anche l'annullamento dei relativi atti, ivi compresa la legge n. 160 del 2019. Così non era invece avvenuto nella precedente occasione, nella quale, peraltro, il conflitto era stato depositato quando ancora l'iter di approvazione della legge di bilancio non era concluso, e con l'espressa indicazione da parte dei ricorrenti dell'esclusione dal

petitum dell'annullamento della legge di bilancio. Una scelta questa, evidentemente dettata da ragioni in qualche misura strategiche e, segnatamente, dall'obiettivo di evitare che l'eventuale accoglimento del ricorso determinasse il travolgimento dell'intera legge di bilancio, e indurre così la Corte ad aprire le porte alla fase del merito³.

Tra le due pronunce, come accennato, non v'è una assoluta soluzione di continuità, poiché la "trama giurisprudenziale" del conflitto di attribuzione su atto legislativo promosso da singoli parlamentari si era nel frattempo arricchita di un altro capitolo, scritto dalla Corte con le ordinanze n. 274 e 275 del 2019, sebbene queste non riguardassero la procedura di approvazione del bilancio e fondassero, la pur comune decisione di inammissibilità, su ragioni solo in parte sovrapponibili a quelli dell'ord. n. 17 del 2019⁴. Esse, cionondimeno, consentono di definire meglio alcuni aspetti problematici che emergono anche dalla lettura della più recente ordinanza del 2020.

Le due pronunce richiamate, al pari della precedente n. 17 del 2019, giungevano a una identica soluzione di inammissibilità, pur trattandosi di due ricorsi parzialmente diversi tra loro.

Analogo l'oggetto, e cioè l'introduzione in sede di conversione del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135 (*Diposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*) di una norma «intrusa, vale a dire una regolamentazione priva di qualunque collegamento contenutistico o funzionale rispetto al decreto-legge». Non del tutto coincidenti le doglianze, poiché il procedimento di approvazione era avvenuto con modalità distinte al Senato e alla Camera, e solo in quest'ultima era stata posta la questione di fiducia anche se i ricorrenti invocavano la violazione dei medesimi parametri, e cioè gli artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77 della Costituzione. A differenza del caso deciso nella 17 del 2019 e in quello risolto con la 60 del 2020 i ricorrenti erano singoli parlamentari: due senatori e tre deputati, per la precisione.

³ Nel caso di accoglimento del ricorso nel merito, l'annullamento della legge di bilancio sarebbe stato probabilmente inevitabile, alla luce dell'indicazione ricavabile dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87. A tal proposito si rinvia alle considerazioni di E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, cit. e E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, cit.

⁴ Sulle due ordinanze si vedano R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *federalismi.it*, n. 2/2020; F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2020; C. P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora sui 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 costituzionale AIC*, n. 2/2020; G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: un vicolo cieco?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2020, pp. 144 ss.

Non si poneva, dunque, la questione della legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari, e la Corte ha confermato quanto aveva riconosciuto nel precedente dello stesso anno, con un approdo che appare ormai difficilmente reversibile, in materia di conflitti⁵. E cioè, per usare le sue stesse parole, il riconoscimento dell'«esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea», suscettibili, come tali, di essere difese innanzi alla Corte con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri.

Era così risolta – sembrerebbe in senso definitivamente positivo – la questione che la Corte costituzionale, in passato, aveva lasciato espressamente come “impregiudicata”, in pronunce che negavano la legittimazione individuale del parlamentare quale parte di un conflitto; e cioè, se in altre situazioni, fossero «configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionali, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordd. n. 163 del 2018, 277 del 2017, 225 del 2001, 177 del 1998)⁶.

Nell'ordinanza n. 17 del 2019 la legittimazione del singolo parlamentare era per la prima volta affermata esplicitamente, a tutela del potere di partecipare al procedimento legislativo: «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentate della Nazione»⁷. In quella occasione, la legittimazione del parlamentare era stata affermata in astratto ma negata in concreto, tanto da indurre taluno a definire l'apertura della

⁵ A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, cit. parla del consolidamento di un orientamento volto a un definitivo riconoscimento dello *status* di parlamentare come potere dello Stato.

⁶ Nell'ordinanza n. 86 del 2020 la Corte ha confermato tale indicazione, pur negando che nel caso in specie il parlamentare ricorrente agisse a tutela di una propria attribuzione.

Un'analisi delle precedenti pronunce della Corte in relazione a conflitti sollevati da singoli parlamentari è reperibile in V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, cit., spec. pp. 3 ss. Più in generale sulla legittimazione del singolo parlamentare al conflitto C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017 e T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, cit.

⁷ Ord. n. 17 del 2019, punto 3.3. del *Considerato in diritto*.

La possibile legittimazione del parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato era già stata ipotizzata da G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, p. 98 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1990, pp. 312 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 164; R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, pp. 288 ss. e R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, pp.140 ss. In termini perplessi anche A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, p. 273.

Ritenevano, viceversa, non praticabile tale strada M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, I, 1973, p. 264, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1459.

Corte “meramente virtuale”, o a ritenere, addirittura, la soluzione della Corte frutto di una vera e propria acrobazia concettuale⁸. Precisava, infatti, la Corte che la legittimazione del parlamentare deve essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto, innanzitutto al fine di evitare che possano cadere sotto il giudizio della Corte «le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari delle prassi di ciascuna Camera», e ciò «in ossequio al principio di autonomia delle Camere»⁹.

Con la 274 e la 275 del 2019 i termini di ammissibilità di tale tipo di conflitto, in buona sostanza confermati, sono in parte rimodellati, giungendosi comunque, anche in questo caso, alla affermazione solo sul piano teorico della legittimazione dei singoli parlamentari, negata poi in concreto.

L’aspetto di maggiore interesse ha a che fare, ancora una volta, con il collegamento tra valutazione del profilo soggettivo e di quello oggettivo del controllo di ammissibilità: per aprire il varco alla fase del merito, è necessario che le violazioni delle prerogative costituzionali siano *manifeste e rilevabili nella loro evidenza* già in sede di sommaria delibazione. La Corte non esclude, in astratto, che il vizio lamentato, e cioè «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in sede di conversione», possa «costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari» (ord. n. 274) né che «l’eventualità della presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare» (ord. n. 275). Non esclude nemmeno che, in concreto, si possa essere in presenza di vizi intensità tale da soddisfare il primo requisito, quello cioè del loro carattere manifesto, ma ritiene di non disporre di elementi sufficienti per apprezzarne la gravità. A tale argomento se ne aggiunge un altro, e cioè la non particolare rilevanza delle menomazioni denunciate¹⁰.

⁸ Nel primo senso A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, cit., 71. Nel secondo A. MORRONE, *“Lucciole per lanterne”*. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare, cit.

⁹ Ord. n. 17 del 2019, punto 3.5. del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Si legge nell’ord. n. 274 del 2019: «Dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancante il confronto parlamentare, né sui contenuti dell’emendamento, né sulla sua ammissibilità».

Dunque, alla “insufficienza di prove” si aggiunge anche, per così dire, la “particolare tenuità del fatto”¹¹.

La Corte stessa rammenta, richiamando la propria giurisprudenza in materia di conversione dei decreti - legge (segnatamente le sentenze nn. 226 e 181 del 2019, 154 del 2015, 32 del 2014 e 22 del 2012), che «non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto della sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma Cost. (...) a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare»¹².

Ma, in ambedue i casi, come detto, si giunge a una sorta di declaratoria di inammissibilità “per insufficienza di prove”, laddove nella precedente pronuncia la Corte aveva ritenuto i fatti lamentati nel ricorso introduttivo dimostrati, ma in qualche modo giustificati, in ragione delle particolari circostanze che avevano preceduto e accompagnato la approvazione della legge di bilancio.

Dall'argomentare della Corte, affiora anche una qualche nota critica nei riguardi della prospettazione delle doglianze contenuta nei ricorsi; un riferimento a una motivazione carente, o addirittura contraddittoria degli atti introduttivi che non emergeva per nulla nel precedente della 17 del 2019¹³. Qui, vi erano alcuni dati oggettivi che in una qualche misura spiegavano la compressione del dibattito parlamentare; nei casi più recenti, decisi con le due ordinanze successive, invece, tali giustificazioni mancano, ma la Corte rileva l'assenza nei ricorsi di elementi sufficienti a dare prova della gravità e dell'intensità delle lesioni delle attribuzioni parlamentari.

Proprio nella sottolineatura della assenza di prova della gravità della lesione subita, il controllo di ammissibilità appariva pienamente ricondotto allo schema di un “giudizio di parti” al quale, in

¹¹ Viceversa, nel precedente costituito dall'ord. n. 17 del 2019, la prova delle violazioni era fornita, e queste apparivano di una certa gravità, ma ciò era giustificato da alcuni «elementi procedurali di contesto» che la Corte riteneva potessero, almeno in parte, motivare un «abuso del procedimento legislativo», o comunque non renderlo «tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali del parlamentare che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale». In particolare, la Corte richiamava la nuova formulazione degli artt. 102-bis, e 161 commi 3-ter e 3-quater del Regolamento del Senato (punto 4.5. del *Considerato in diritto*).

¹² Così, testualmente, l'ordinanza n. 274 del 2019; la 275, sul punto, è invece più stringata. Come rammenta R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, cit. l'incostituzionalità della legge di conversione che inserisca norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge è stata di recente ribadita dalla Corte costituzionale nella sent. n. 247 del 2019.

¹³ In particolare nell'ord. n. 275 del 2019, in conclusione, la Corte osserva: «infine, le contraddittorie allegazioni dei ricorrenti sul punto dispensano dall'esame di altri profili di ammissibilità del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione dell'atto o dell'omissione asseritamente lesivi delle attribuzioni dei singoli parlamentari».

tempi assai recenti e con parole di grande chiarezza, la Corte ha ricondotto il conflitto interorganico, provando a ridefinirne i sempre labili confini con il giudizio di legittimità costituzionale: «il conflitto tra poteri dello Stato è un giudizio tra le parti e, quand'anche abbia ad oggetto un atto di valore legislativo, resta necessariamente e strettamente ancorato (...) alla verifica del rispetto delle relative sfere di attribuzione dei poteri in contrasto, e quindi delle sole disposizioni costituzionali relative al rapporto tra questi ultimi»¹⁴.

Che il conflitto tra poteri sia un giudizio tra parti è fuor di dubbio, in ciò prestandosi ad analogie certamente più agevoli con il giudizio di legittimità costituzionale in via principale che non con quello in via incidentale. O meglio, come si vedrà oltre, lo è di certo se si guarda alla fase del merito, come è noto, però, solo eventuale; assai più problematicamente se si guarda, invece, alla fase del controllo di ammissibilità, nella quale manca ancora una parte resistente e in cui la deliberazione della Corte avviene in camera di consiglio, esclusivamente sulla base del contenuto del ricorso presentato dalla parte ricorrente.

Nelle due ordinanze, di contro, la Corte ha ritenuto evidentemente che l'“insufficienza della prova” della lesione della sfera di attribuzioni lamentata dai ricorrenti non fosse colmabile a esito dell'eventuale sviluppo del contraddittorio; da qui una pronuncia immediatamente e definitivamente negativa. O, forse, ha reputato che la gravità delle conseguenze connesse all'attivazione di un conflitto potesse essere giustificata solo in presenza di “evidenze processuali” tali da rendere assai probabile l'accoglimento del conflitto nel merito, riemergendo così il modello del controllo di ammissibilità come strumento per evitare di attivare un meccanismo destinato ad alterare gli equilibri tra i poteri in tutti i casi in cui ciò non si palesi strettamente necessario.

2. La legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari tra profili formali e profili sostanziali: una decisione adottata «nel caso in specie» o una pronuncia pilota?

Tornando all'analisi dell'ordinanza n. 60 del 2020 mi sembra che siano due i profili meritevoli di una particolare considerazione.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 229 del 2018, punto 2.2. del *Considerato in diritto* su cui si vedano le osservazioni di A. PUGIOTTO, *Metamorfosi e tramonto della «residualità» nei conflitti tra poteri da atto legislativo*, in *Giur. cost.*, 2019, pp. 501 ss.

Il primo riguarda la legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari, inserendosi a pieno titolo nella fase del controllo di ammissibilità, quello relativo all'accertamento della sussistenza dei presupposti soggettivi.

La Corte risolve negativamente la questione della legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati Forza Italia - Berlusconi Presidente, Lega Salvini Premier e Fratelli d'Italia: «Nel caso di specie, 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».

Dunque, ancora una volta, una decisione che appare ritagliata sul caso specifico ma che, a differenza di quanto avvenuto nell'ord. n. 17 del 2019 (sul punto oggetto di non poche critiche) non si fonda su ragioni meramente formali che qui non sono neppure accennate – la Corte non precisa cioè se i gruppi avessero o meno fornito prova delle modalità con cui il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto, come da lei stessa richiesto – ma su rilievi di natura sostanziale¹⁵.

In altre parole, la Corte prende atto che le lesioni invocate dai gruppi erano integralmente sovrapponibili a quelle mosse dai singoli parlamentari, e ciò le avrebbe rese mancanti di un proprio autonomo rilievo, dal momento che il riconoscimento dei gruppi parlamentari in Costituzione «non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento».

Argomentando *a contrario*, si ricava che tale legittimazione sarebbe riconosciuta ai gruppi solo nel caso in cui questi agissero invocando lesioni o menomazioni di natura diversa e cioè fondati su parametri differenti da quelli invocati dai singoli parlamentari.

¹⁵ Deve rammentarsi che, anche nell'ordinanza n. 280 del 2017 (sulla quale si veda 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, pp. 34 ss.) la Corte costituzionale aveva fornito alcune indicazioni in merito alla legittimazione dei gruppi parlamentari, e negato, nella fattispecie, la sussistenza del requisito soggettivo dei ricorrenti, ritenendo che non fosse dato comprendere in quale veste si presentassero le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici; inoltre, l'indeterminatezza del profilo soggettivo era aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari non fosse supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale.

Si tratta di rilievi che, ben vedere, assumono una portata prescrittiva assai più pregnante di quelli che emergevano dal precedente del 2019. In quel caso eravamo in presenza di un vizio “formale”, facilmente superabile, come sembrerebbe confermare il caso in specie.

La Corte compie ora un passo in avanti, e il riferimento alle due uniche disposizioni che disciplinano, o meglio richiamano, i gruppi parlamentari in Costituzione, il 72, c. 3 e l’82, c. 2 e al criterio di proporzionalità rispetto ai medesimi della composizione delle commissioni permanenti e di quelle di inchiesta, vale a restringerne sensibilmente gli spazi di autonoma giustiziabilità in sede di conflitto. Anche il rinvio alla definizione dei gruppi quali «riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante», ripresa da pronunce precedenti¹⁶, sembra sottintendere la valorizzazione della (sola) dimensione politica della proiezioni dei partiti all’interno della Camere; mira cioè a escludere qualunque “automatismo” della loro eventuale legittimazione rispetto a quella riconosciuta ai singoli parlamentari (pur se solo in astratto) sulla base degli artt. 67, 68, 69, 71, c.1 e 72 della Costituzione.

V’è soprattutto da dubitare che tale legittimazione possa mai essere riconosciuta con riguardo alla possibile lesione o menomazione subita nel corso del procedimento legislativo: pur con uno spinto sforzo di immaginazione è difficile ipotizzare 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*.

I margini lasciati ai gruppi per incunarsi, attraverso un conflitto, nella prospettiva di un’azione volta a garantire la correttezza del procedimento legislativo sembrano così restringersi dal momento che, le uniche ipotesi concretamente immaginabili sarebbero quelle di un conflitto relativo alla composizione delle commissioni medesime che non rispettasse quel criterio di proporzionalità o di forme di limitazione della partecipazione de gruppi all’*iter legis* diverse ed ulteriori rispetto a quelle invocabili dai singoli parlamentari che di quei gruppi fanno parte.

Dunque, sulla scorta della precisazione della Corte, è da ritenersi improbabile che, in futuro, possa essere riproposto un conflitto da uno o più gruppi parlamentari in nome e per conto dei parlamentari che lo compongono, invocando la lesione di attribuzione che la Costituzione

¹⁶ Così nella sentenza n. 49 del 1998, punto 4 del *Considerato in diritto* e , analogamente nelle sentenze nn. 298 del 2004, 193 del 2005 e 174 del 2009.

attribuisce a questi ultimi. Potrebbe semmai immaginarsi l'attivazione da parte di un gruppo parlamentare di un conflitto fondato sulla lesione di prerogative distinte da quelle che la Costituzione attribuisce direttamente in capo al singolo parlamentare. Ma, come si è visto, né l'art. 72 né l'art. 82 sembrano fornire un riferimento solido: in entrambi i casi l'unica attribuzione costituzionale riconosciuta ai gruppi sarebbe quella alla composizione effettivamente proporzionale delle commissioni (permanenti e di inchiesta) ma ciò ben difficilmente potrebbe tradursi in una menomazione determinata dal procedimento legislativo o attinente alla approvazione della legge. Senza considerare poi che si ricadrebbe in un ambito che appare integralmente coperto dai regolamenti parlamentari e rispetto al quale, dunque, un eventuale intervento della Corte in sede di conflitto apparirebbe precluso.

Dunque: o menomazioni che non attengono al procedimento legislativo, o se a esso riferibili, meramente ripetitive di quelle lamentate dai singoli componenti del gruppo.

3. Le esigenze di un bilanciamento e l'assenza del contraddittorio nel giudizio di ammissibilità dei conflitti tra poteri

Il secondo elemento che suscita interesse nella più recente pronuncia della Corte intercetta invece il merito della questione e dunque, a rigore, si collocherebbe al di fuori del perimetro della delibazione sulla ammissibilità del conflitto: lo spostamento tutt'altro che impercettibile da una soluzione che sembrava dettata da circostanze di carattere eccezionale a una rilettura di sistema dei limiti entro i quali è ammessa una compressione o, per utilizzare la terminologia della Corte talune *deformazioni e dilatazioni* degli strumenti di esame e approvazione della legge di bilancio.

Il tratto di maggiore novità della pronuncia rispetto ai precedenti del 2019, è certamente costituito dal riferimento che la Corte fa al necessario bilanciamento tra le ragioni del contraddittorio e quelle della efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari. Tale bilanciamento, realizzato mediante alcune modifiche regolamentari e talune prassi applicative, viene adesso ricostruito in una dimensione sistemica, all'interno della quale, si precisa, «non assume rilievo l'assenza, rilevata dai ricorrenti, delle circostanze giustificative richiamate da questa Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019, trattandosi di ragioni riferite a uno specifico caso concreto, che

non costituiscono una tassonomia esaustiva di elementi giustificativi e che è pertanto necessario valutare le circostanze specifiche relative all'approvazione della legge n. 160 del 2019».

Le circostanze specifiche, così ricollocate, sembrano perdere quei tratti eccezionalità che avevano supportato la pronuncia di inammissibilità del 2019, aprendosi a una "inevitabilità", e dunque a una eccezionalità che assume piuttosto un carattere di "normalità", legata strutturalmente alla natura stessa della legge di bilancio e alle scansioni temporali che ne accompagnano la approvazione.

Da qui alla esigenza di un bilanciamento tra esigenze contrapposte il passo è breve.

La prospettiva di una tavola di beni e valori tra i quali effettuare operazioni di bilanciamento, consente infatti, di superare la fase emergenziale che sembrava avere giustificato la soluzione della Corte sulla legge di bilancio approvata nel dicembre 2018. E così, quelli che allora erano «alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto» diventano oggi elementi decisivi di quello che la Corte definisce un necessario e inevitabile bilanciamento tra la *valorizzazione del contraddittorio*, e *l'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari*.

L'eccezione si afferma come regola, per due essenziali ordini di ragioni.

Il primo potrebbe definirsi di carattere oggettivo e statico: la materia economica e di bilancio, proprio in ragione della definizione rigorosa di termini per la approvazione, si espone inevitabilmente alla adozione di strumenti che garantiscano la tempestività e l'efficienza delle procedure parlamentari «in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei».

Il secondo, che ha una valenza essenzialmente storica, diacronica, e dunque dinamica, rafforza il primo: l'originaria ed esclusiva finalizzazione delle procedure parlamentari alla tutela del contraddittorio, con il passare degli anni, si è dovuta evolvere per garantire anche la realizzazione degli obiettivi di efficienza e tempestività sopra citati.

Ciò si è tradotto, sul piano normativo, da un canto nella modifica di alcune previsioni dei regolamenti parlamentari, dall'altro nell'utilizzazione di quelle esistenti sfruttando nella misura più ampia possibile – con «indubbie deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali» - la «naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche».

Ora, però, se la Corte definisce sempre più chiaramente i termini del conflitto in una prospettiva di bilanciamento tra esigenze contrapposte emerge con chiarezza la problematica assenza del contraddittorio nella fase del controllo di ammissibilità del conflitto interorganico.

Il modo in cui la Corte utilizza tale fase del giudizio nelle quattro ordinanze delle quali ho dato conto – e che peraltro non costituisce una novità nella giurisprudenza in materia di conflitti interorganici – ricorda quello di un giudizio cautelare innanzi a un giudice amministrativo; i tempi strettissimi che avevano accompagnato la decisione del 2019, con una fissazione della camera di consiglio a poche ore dal deposito del ricorso, rafforzavano tale impressione.

Nel caso della ordinanza n. 60 del 2020 i tempi sono stati appena meno serrati ma si conferma il modello di un giudizio nel quale si manifesta una esigenza di tutela immediata di posizioni giuridiche, spostandosi così il baricentro dal piano oggettivo a quello soggettivo. Appare davvero distante lo schema “classico” del conflitto tra poteri, nel quale i tempi stessi di definizione della fase di deliberazione e – conclusa questa e a seguito della notifica alle controparti – della fissazione della discussione del merito, sono sempre state caratterizzate da una spiccata elasticità, affidata a un’ampia discrezionalità della Corte nel definire i tratti della sua articolazione bifasica.

L’analogia con il giudizio cautelare amministrativo risulta, però, a una analisi più approfondita, meno stringente di quanto possa apparire.

Per quanto ci si sforzi di rintracciare punti di contatto tra controllo di ammissibilità e strumenti di tutela cautelare, resta la assoluta peculiarità, un vero e proprio *unicum* sul piano del diritto processuale, di una fase deliberatoria che si svolge in camera di consiglio, in assenza delle parti e sulla base del solo ricorso introduttivo. La stessa parte ricorrente non è ammessa né a esporre le proprie ragioni oralmente né a presentare alcun tipo di atto o memoria integrativa prima che la Corte si pronunci sulla ammissibilità.

Di contro, tutti i procedimenti cautelari previsti nel processo amministrativo, anche quelli di carattere monocratico, *ante causam* o in pendenza del giudizio, sono introdotti con un ricorso notificato alle altre parti, e prevedono forme di garanzia, seppur attenuate, del contraddittorio; nelle due ultime ipotesi alla fase della decisione monocratica, segue comunque la decisione collegiale¹⁷.

¹⁷ Per un quadro generale sui procedimenti cautelari nel processo amministrativo si rinvia a E. FOLLIERI, *La fase cautelare*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017, pp. 284 ss. e A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2019, pp. 285 ss.

Nulla di tutto ciò nella fase di giudizio di ammissibilità del conflitto nel quale la decisione ha sempre carattere collegiale ma non presuppone alcuna previa notifica del ricorso né, dunque, partecipazione delle parti alla camera di consiglio.

Addirittura, caso anche questo unico nel panorama dei giudizi innanzi la Corte, il ricorso stesso è soggetto ad un regime di deposito a sé stante che non prevede alcuna forma di pubblicità. La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale avverrà, unitamente a quella dell'ordinanza che, eventualmente, ne dichiarasse la ammissibilità e dunque solo a esito di tale fase di "giudizio" e subordinatamente a una soluzione positiva. Viceversa, per tutta la fase del "giudizio" di ammissibilità, il contenuto del ricorso è destinato a restare segreto o, almeno, così dovrebbe accadere.

Il virgolettato riferito al "giudizio" è davvero d'obbligo; a ben vedere, del giudizio – sol che a questo si provi a dare un significato costituzionalmente orientato – resta assai poco: non ci sono parti, non c'è contraddittorio, non c'è alcuna forma di pubblicità; addirittura la stessa posizione della Corte come giudice, ovvero la sua "terzietà" è assai discutibile¹⁸.

Basti pensare che, in sede deliberativa, alla Corte spetta il compito, ove necessario, di integrare o di modificare l'ambito soggettivo del conflitto, con una giurisprudenza che ha visto in più occasioni la Corte rettificare il numero o la qualifica dei soggetti individuati come "contropoteri" dal ricorrente e, in qualche occasione, addirittura "rimodellare" la stessa legittimazione attiva di quest'ultimo. A rigore, al ricorrente non è richiesta l'indicazione del potere contro il quale il conflitto è sollevato e al quale perciò, in caso di esito favorevole del controllo di ammissibilità, esso andrà notificato¹⁹.

In particolare, ai sensi dell'art. 55, c. 7 del codice del processo amministrativo «nella camera di consiglio le parti possono costituirsi e i difensori sono sentiti ove ne facciano richiesta. La trattazione si svolge oralmente e in modo sintetico».

L'art. 56, c. 2, prevede che «ove ritenuto necessario, il presidente, fuori udienza e senza formalità, sente, anche separatamente, le parti che si siano rese disponibili prima dell'emanazione del decreto».

Infine, l'art. 61, c. 2 prescrive analogamente, con riguardo ai procedimenti cautelari *ante causam* che «il presidente o un magistrato da lui delegato, accertato il perfezionamento della notificazione per i destinatari, provvede sull'istanza, sentite, ove necessario, le parti e omessa ogni altra formalità».

¹⁸ Parte della dottrina aveva evidenziato la gravità dell'assenza del contraddittorio in questa fase. Si vedano in particolare i rilievi di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., pp. 144 ss. e S. BARTOLE, *La Corte, a sua storia e le tentazioni della justice retenue*, in *Giur. cost.*, 1981, I, pp. 1665 ss., spec. p. 1667.

¹⁹ Lo si deriva dalle previsioni contenute nell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e nell'art. 24 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, a mente delle quali il ricorso deve contenere (solo) l'esposizione delle ragioni del conflitto e l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia; se la Corte ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza, dichiara ammissibile il ricorso e ne dispone la notifica agli organi interessati.

Un ruolo, quello della Corte come “arbitro” della ammissibilità dei conflitti, che appare di difficile conciliabilità con il principio stesso della terzietà del giudice e, più in generale, con le regole ricavabili dal principio costituzionale del giusto processo²⁰. A tal punto che, se proprio si volesse trovare un modello assimilabile alla funzione che in questa fase svolge la Corte, l’unico riferimento sarebbe quello dell’esercizio di una volontaria giurisdizione.

La Corte, in assenza di contraddittorio, modella un assetto di interessi, che essa stessa concorre a definire, in sede di delibazione sommaria, sul piano oggettivo e, soprattutto, su quello soggettivo, e che peraltro, nel caso di esito positivo di tale valutazione, potranno essere oggetto di una riconsiderazione nella fase del merito, dunque una decisione assunta solo *rebus sic stantibus*.

Tutto ciò solleva notevoli dubbi sulla natura giuridica di questa operazione: nel caso di soluzione positiva del controllo preliminare, essi possono in parte essere fuggiti dall’apertura al contraddittorio prevista come condizione di procedibilità e di accesso alla fase del merito dove si dispiegano i tutti i tratti tipici dell’esercizio di una funzione giurisdizionale e di un processo.

Viceversa essi permangono, in tutta la loro complessità, nel caso di pronunce di inammissibilità. E ciò vale, a maggior ragione, quando i confini tra le due fasi sono più sfuocati e il controllo sulla (in)ammissibilità si traduca in una decisione che attinge al merito del conflitto.

Così è accaduto nelle ordinanze n. 17, 274 e 275 del 2019 e nella n. 60 del 2020; con l’unica differenza che solo nella prima, la stessa articolazione interna della decisione appariva quella di una sentenza, laddove nelle tre successive si ritorna anche alla forma tipica dell’ordinanza. La ragione di questa differenza non è del tutto chiara, specie se si raffrontano la prima e l’ultima che, come visto, avevano sostanzialmente un’identità di oggetto. È probabile tuttavia che, nella scelta della forma della 17 del 2019, abbia inciso la consapevolezza della assoluta novità e eccezionalità del caso; eccezionalità che è venuta meno nei casi successivi. Né può sottacersi il rischio che una conferma di quel precedente avrebbe comportato la progressiva definizione, in via di prassi, di un *tertium genus* tra sentenza e ordinanza, con la nascita di una ordinanza non solo dal contenuto ma anche dalla forma di una sentenza.

²⁰ Deve rilevarsi che il tema della utilizzabilità delle categorie processuali generali è stato ampiamente indagato in dottrina con riferimento al giudizio di legittimità costituzionale, ma non con riguardo al conflitto di attribuzione. In particolare, cfr. M. D’AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. It.*, IV, 1990, cc. 480 ss.; A. CERRI, *Note in tema di giustizia costituzionale*, in *Foro It.*, I, cc. 1082 ss.; V. ANGIOLINI, *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, ivi, cc. 1085 ss. e R. ROMBOLI, *La Corte costituzionale e il suo processo*, ivi, cc. 1090 ss.

Resta, però, il paradosso di una fase che dovrebbe concludersi con una ordinanza succintamente motivata, e che si esprime invece nella forma di un provvedimento con una articolata motivazione.

Orbene, è evidente però che tale utilizzo della fase deliberatoria – sottraendola a quella funzione di filtro della sola “non manifesta inammissibilità” che secondo una certa dottrina, costituirebbe l’unica condizione in grado di garantirne la conformità a Costituzione²¹ – la trasforma a tutti gli effetti in una anticipazione del merito, realizzata in assenza di contraddittorio e, addirittura, senza alcuna possibilità di interlocuzione da parte dello stesso ricorrente²².

Sugli aspetti critici appena accennati tornerò in sede conclusiva per provare a indicare alcune possibili soluzioni.

4. La “dottrina” sulla Corte della forma di governo parlamentare e lo scivolamento verso un monocameralismo di fatto o un bicameralismo “a geometria variabile”

Merita ancora una riflessione la lettura che la Corte, nel risolvere nel senso della inammissibilità il conflitto, fornisce della struttura e del funzionamento del procedimento parlamentare. Si tratta di una indicazione che, se confermata, potrebbe assumere i caratteri di una vera e propria “dottrina” della forma di governo parlamentare.

L’approfondimento di tale specifico profilo richiederebbe ben altro spazio di riflessione ma alcuni rilievi sono opportuni anche ai limitati fini del presente contributo.

L’apertura che la Corte compie, ma forse sarebbe più appropriato dire il cedimento sul fronte delle garanzie del procedimento legislativo appare ormai irrefrenabile; e ciò avviene proprio sulla legge di bilancio che, come è ben noto, costituisce, nella tradizione stessa del parlamentarismo, il

²¹ La tesi è stata sostenuta da V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitti di attribuzione*, in *Giur. cost.*, 1980, pp. 221 ss. e A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit., pp. 368 ss.

In senso opposto si era espresso E. BETTINELLI, *Qualche osservazione controcorrente sul valore non definitivo delle ordinanze di ammissibilità dei ricorsi relativi ai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, pp. 1 ss.

²² I rischi legati all’utilizzo del giudizio di ammissibilità, che non garantisce il contraddittorio, per emettere una pronuncia di merito sono sottolineati da F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit., p. 5.

cuore, il nucleo duro della funzione di controllo che le Camere sono chiamate a svolgere nei confronti dell'Esecutivo e delle determinazioni di indirizzo politico che a questo spettano.

Tale cedimento, nell'ord. n. 17 del 2019, appariva colto nella sua gravità, ma giustificato – almeno così sembrava – solo in ragione della eccezionalità delle circostanze. Addirittura, come si ricorderà, in quella occasione la Corte muoveva proprio da una premessa generale, assai articolata e finemente argomentata, sul più profondo significato democratico del percorso parlamentare di approvazione della legge, i cui «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 nel quadro di tale premessa generale, e a completamento di quello che appariva davvero come un pronunciamento di tipo monitorio, la Corte sottolineava la imprescindibilità di tali esigenze, per l'appunto, con riguardo all'approvazione della legge di bilancio annuale «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare».

A sostegno di tale centralità era richiamata, da un canto, la nozione del bilancio come “bene pubblico” «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte [...], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche»²³; dall'altro, il ruolo fondamentale della revisione dell'art. 81 e della successiva legge rinforzata di attuazione, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: «Il bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche»²⁴.

²³ Sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme le sentenze n. 247 e n. 80 del 2017.

²⁴ Così l'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 14 luglio 2015, richiamata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 61 del 2018 (punto 2 del *Considerato in diritto*).

In ultimo – a suggello di tale premessa e proprio a sottolineare l’imprescindibile funzione di controllo del procedimento di approvazione della legge di bilancio – si richiamava la previsione della riserva di assemblea, di cui all’art. 72, c. 4 «a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione».

Nell’ordinanza n. 60 del 2020 la Corte abbandona questa linea di, pur solo teorico, “rigore”: le esigenze di efficacia e tempestività sembrano destinate, proprio con riguardo alla legge di bilancio, a prevalere su quelle del contraddittorio parlamentare, sottese a una scelta così fondamentale di indirizzo politico.

Anche la terminologia utilizzata lascia trasparire una sorte di ricostruzione in chiave amministrativistica e tecnicamente “proceduralistica” della legge: efficacia, tempestività da una parte e contraddittorio dall’altra sono da sempre i beni-valori contrapposti o almeno potenzialmente confliggenti al cui contemperamento ha mirato la disciplina del procedimento amministrativo, almeno a partire dalla legge n. 241 del 1990. Il loro utilizzo con riguardo alla legge di bilancio suscita non poche perplessità: l’attività del Parlamento, nel momento di esercizio della sua più alta manifestazione dei poteri di controllo politico sull’azione di Governo, è ricondotta all’attività di una pubblica amministrazione, nella quale partecipazione al procedimento e ponderazione di interessi conflittuali, efficacia e tempestività dell’attività cercano, faticosamente, un punto di equilibrio.

Un altro aspetto di notevole incertezza che emerge nella più recente pronuncia, ma che era già stato in qualche modo accennato nel precedente della 17 del 2019, riguarda il rapporto tra i procedimenti di approvazione della legge di bilancio nei due rami del Parlamento.

Nei ricorsi sui quali si pronuncia l’ordinanza n. 60 era infatti censurata «l’approvazione del disegno di legge di bilancio a seguito della presentazione al Senato di un maxi-emendamento sostitutivo dell’art. 1, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia, voto a cui ha fatto seguito un esame in tempi ridotti alla Camera, ove nel corso del dibattito in Assemblea è stata ancora posta la questione di fiducia sull’art. 1, nel testo approvato dal Senato, la qual cosa non avrebbe di fatto consentito ai deputati d’intervenire nel procedimento di bilancio, rendendolo sostanzialmente monocamerale».

La Corte, in questo caso – e con argomenti diversi da quelli sulla scorta dei quali aveva ritenuto superabili i rilievi mossi avverso la legge di bilancio dell’anno precedente – rammenta come il documento di economia e finanza fosse stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio, insediatosi solo nel settembre del 2019; da qui sarebbe

derivata una presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere (avvenuta il 2 novembre 2019), le cui scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del DEF, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel corso del successivo esame parlamentare; che tali ragioni hanno senz'altro portato a un allungamento dei tempi d'esame in prima lettura al Senato (durato circa sei settimane), sebbene tale allungamento sia stato comunque espressivo di un'interlocuzione parlamentare, soprattutto ma non solo, tra le forze di maggioranza, testimoniata dai numerosi emendamenti e sub-emendamenti approvati già in fase referente, con la conseguente contrazione dell'esame alla Camera, previsto in Commissione nei soli giorni 18-21 dicembre 2019 e in Assemblea già il successivo 22 dicembre.

La Corte, ancora muovendosi sul piano della comparazione con il precedente dell'anno prima, osserva che, 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 aveva riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio, cosicché 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.

Il lungo elenco delle "giustificazioni" alle eccezioni al normale procedimento parlamentare, che sembrano sostenersi, in fondo, sulla sottolineatura della minore gravità di quelle che erano state realizzate un anno prima, è arricchito da alcuni, ulteriori, rilievi dal tono "rassicurante".

Innanzitutto, osserva la Corte, riferendosi alla approvazione al Senato, «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».

Inoltre, spostandosi al procedimento seguito nell'altro ramo del Parlamento, «sebbene il disegno di legge di bilancio sia stato trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019, tale pur ridotto periodo 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)».

Infine, riferendosi ancora a quanto avvenuto alla Camera, «anche per l'esame in Assemblea di registra la presentazione di circa 800 emendamenti, sebbene la votazione degli stessi non abbia avuto luogo in virtù della decisione del Governo di porre, nella seduta del 22 dicembre, la questione di fiducia sull'art. 1 del disegno di legge, nel testo frutto dell'approvazione del maxi-emendamento del Senato».

Il “gioco di sponda” che la Corte compie punta, infine, sulla considerazione di un ulteriore elemento: «la trattazione parlamentare del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157, 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, pur svolgendo un ben ridotto ruolo istruttorio, ne ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio».

Tale circostanza assume agli occhi della Corte una “doppia valenza giustificativa”: temporale e sostanziale.

Dal primo punto di vista, il Senato, proprio perché contemporaneamente impegnato nell'esame del decreto-legge sopra citato, avrebbe tardato la approvazione della legge di bilancio; anche per questo, essa sarebbe stata trasmessa solo a dicembre alla Camera. Quest'ultima, peraltro, «aveva discusso, emendato e approvato il decreto fiscale, parte sostanziale esso stesso della manovra di bilancio, che il Senato avrebbe poi approvato senza discussione»; ciò avrebbe ridotto l'entità del *vulnus* causato dalla riduzione dei tempi disponibili per la approvazione definitiva dell'intera legge di bilancio.

La Corte giunge così alla conclusione 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».

Anche nell'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte aveva in qualche modo fatto leva su una lettura “complessiva” della procedura parlamentare laddove, in particolare, aveva rilevato criticamente come il ricorso si limitasse ad affermare che il maxi-emendamento sostituiva integralmente il testo della legge di bilancio «senza considerare che il disegno di legge originario era già stato esaminato alla Camera dei deputati e ivi votato in commissione e in assemblea e che su di esso era in corso

l'esame al Senato» e che «il nuovo testo recepiva almeno in parte i lavori parlamentari svoltosi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione»²⁵.

Si coglie, in questo sistema di rinvii tra una Camera e l'altra, tutta la difficoltà con cui la Corte deve confrontarsi per provare a individuare quel punto di bilanciamento tra esigenze contrapposte di cui si è prima detto.

Il procedimento legislativo – anziché comporsi di due fasi distinte, successive, a esito delle quali il testo della legge è approvato in una identica versione dai due rami del Parlamento, ciascuno dei quali lo approva articolo per articolo e con votazione finale, secondo le indicazioni, in fondo semplici e chiare, degli artt. 70 e 72 della Costituzione – diventa la sede di una combinazione spesso piuttosto casuale di brandelli normativi approvati dalla due camere che, mediante rinvii e integrazioni incrociate si congiungono, confluendo, in ultimo, nel testo definitivo. Un meccanismo complesso, assai poco intellegibile e segnato, almeno nel caso della legge di bilancio, dall'incedere delle stringenti scadenze imposte dall'Unione europea, da rispettare per evitare il ricorso all'esercizio provvisorio. Valutabilità e conoscibilità delle voci di bilancio che rappresentano «uno dei fattori che contribuiscono a definire il contenuto effettivo del diritto al bilancio»²⁶, ne risultano inevitabilmente compromesse e della funzione essenziale del bilancio «destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» che la Corte stessa aveva rammentato resta ben poco.

Nulla che faccia neppure lontanamente pensare all'idea del bicameralismo che, pur con tutti i noti "compromessi", spesso considerati poco soddisfacenti, fu accolto in Costituzione²⁷.

Rileggendo le lucide riflessioni che Livio Paladin, a metà degli anni ottanta, dedicava al fondamento giustificativo del bicameralismo, v'è davvero da dubitare che la sola funzione che egli riteneva fosse a esso residuata – quella cioè di «affinare la legislazione attraverso il duplice vaglio dei progetti presentati alle Camere» – mantenga una qualche valenza, ancorché solo descrittiva. L'idea di una valorizzazione della previsione di una seconda camera – che come egli rammentava «si risolve indifferentemente, a tali effetti, nel Senato della Repubblica o nella stessa Camera dei

²⁵ Ord. n. 17 del 2019, punto 4.4. del *Considerato in diritto*.

²⁶ M. PEDONE, *Introduzione*, in M. DEGNI, P. DE JOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017, p. 9.

²⁷ Per un'ampia ricostruzione del dibattito in Assemblea si veda G. RIVOSACCHI, *Ar. 55*, in R. BIFULCO, A. CELLOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1099 ss.

deputati, dato che il procedimento legislativo si presta a venire iniziato, in ogni caso, tanto nell'una quanto dell'altra assemblea» – quale camera di riflessione o di raffreddamento è ormai un miraggio²⁸.

Se si guarda alla legge di bilancio, non può non prendersi atto del progressivo scivolamento verso un monocameralismo di fatto o forse, a esser più precisi, verso un bicameralismo a “geometria variabile” se non “casuale”, non risultante da alcuna scelta o logica di sistema, nel quale la legge è il frutto di una unione spesso poco ragionata e coordinata di parti dispositive che sono discusse e approvate con modi e tempi del tutto disomogenei e indifferentemente dai due rami del Parlamento. Ciò, nonostante le diverse modifiche dei regolamenti della Camera e del Senato, a partire dal 1983 alla Camera e dal 1988 al Senato (che, anche sul punto, è intervenuto ancora di recente con la novella regolamentare del dicembre 2017) avessero tentato di fornire una disciplina organica della materia, al fine di organizzare i lavori parlamentari e le procedure di approvazione di tutti gli strumenti di politica economica attraverso l'istituzione di una apposita sessione di bilancio (Capo XXVII Reg. Camera e Capo XV Reg. Senato)²⁹.

Tale obiettivo sembra fallito, almeno per ciò che risulta dalle vicende che hanno condotto alle due pronunce della Corte del 2019 e del 2020, sicché nessuno dei due rami del Parlamento, nè dunque i rispettivi componenti, riescono ad avere una piena contezza della legge che risulta dalla combinazione progressiva e per rinvii incrociati da un ramo all'altro del Parlamento. E, come detto, se nel caso della approvazione della legge di bilancio 2019 tale circostanza – che, è bene precisarlo, si era manifestata in forme particolarmente lesive delle prerogative parlamentari – era stata inquadrata nella sua eccezionalità, tale prospettiva appare sensibilmente modificata l'anno successivo, aprendosi così la strada a una condizione di “normale eccezionalità” destinata, con tutta probabilità, a ripetersi anche nelle future sessioni di bilancio³⁰.

²⁸ Il riferimento è a L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 2/1984, pp. 219 ss. spec. p. 237.

²⁹ Cfr. V. DI CILOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, pp. 607 ss. e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2018, pp. 288 ss.

³⁰ Ci si è chiesti se la complessità e la previsione di tempi rigidi per la discussione e l'approvazione della manovra finanziaria potrebbe avere «un più razionale svolgimento in un sistema monocamerale». Così M. DEGNI, P. DE JOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit., pp. 99 ss. che osservano: «Ci sarebbe più tempo a disposizione per i diversi livelli di approfondimento; le commissioni di settore per le parti di competenza; il collegio specializzato per i sempre più complessi aspetti di natura finanziaria e contabile; l'assemblea per l'impulso allocativo sulle politiche pubbliche. La composizione degli interessi, essenza della decisione di bilancio, avrebbe inoltre un unico momento di sintesi, anziché

Il sistema bicamerale italiano, perfetto e paritario, mostra la corda proprio di fronte a quella che è stata definita come «una decisione di normale drammaticità», «la rappresentazione paradigmatica della moderna decisione politica»³¹, un vero e proprio «manufatto giuridico ad alta valenza tecnico-politica», «la più delicata e cruciale nella vita di una democrazia rappresentativa», nella quale le logiche economico finanziarie si combinano con la dimensione politica nella sua più alta espressione³².

La metamorfosi che il funzionamento e la logica stessa del sistema bicamerale subiscono, con particolare riguardo alla “decisione di bilancio”, merita un’attenta considerazione, specie nel quadro del dibattito sulla perdurante attualità di tale struttura che, negli esiti più recenti, sembra ormai essersi ridotto alla sola – invero assai modesta e, secondo alcuni, anche perniciosa – prospettiva di una riduzione del numero dei componenti delle due camere³³.

In conclusione, richiamo un ultimo argomento speso dalla Corte nella sua decisione più recente, e che mi sembra emblematico di quella mutazione di prospettiva che tende a sdrammatizzare, e a normalizzare, le sempre più frequenti fughe dal procedimento legislativo.

Esso suona un po’ come un’autoassoluzione rispetto a un’evidente, e ormai persistente, indulgenza verso le alterazioni del regolare procedimento parlamentare: «la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle

l’attuale doppia possibilità, che favorisce il tentativo di rivincita nella seconda Camera, spesso a scapito della qualità delle norme prodotte».

³¹ Le definizioni richiamate sono di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 345.

³² M. DEGNI, P. DE JOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, cit., pp. 17 e 95.

³³ Si veda in proposito G. TARLI BARBIERI, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *federalismi.it*, Numero speciale 3/2019 - 15 aprile 2019.

Le posizioni della dottrina sulla riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, sono piuttosto variegate. Senza pretesa di completezza si vedano A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo del conflitto*, in *Questione Giustizia*, 10/2/2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali o consapevole ricerca di una “marginalizzazione” della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l’introduzione del sistema monocamerale*, in *federalismi.it*, Paper - 15 aprile 2020; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull’organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it - paper*, 15 aprile 2020; G. DI PLINIO, *Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il “taglio” del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *federalismi.it*, n. 7/2019; A. PATRONI GRIFFI, *La riduzione del numero dei parlamentari uno specchietto per le allodole?*, in *federalismi.it*, Paper - 28 aprile 2020; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3/2020; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *costituzionalismo.it*, 1/2020. Da ultimo, i contributi raccolti in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020.

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». Ricorrendo a categorie di derivazione civilistica, una sorta di riduzione dell’entità del danno subito dai parlamentari ricorrenti, per concorso degli stessi danneggiati.

In questo caso, peraltro, si tratterebbe, di un concorso non “colposo” ma, addirittura, “doloso”, frutto, precisa la Corte «anche» (*sic.!*) della scelta delle opposizioni di sottrarsi al contraddittorio. Un contraddittorio, per la verità, solo virtuale, «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».

Ma, giunti a questo punto, sembra che ciò poco importi: chi è causa del suo mal pianga sé stesso.

5. L’evoluzione della fase del controllo di ammissibilità del conflitto tra poteri quale strumento per la tutela immediata di istanze di giustizia costituzionale e alcune possibili soluzioni (interpretative o de iure condendo?)

I rilievi illustrati evidenziano l’estrema attualità della questione della utilizzabilità della fase del giudizio di ammissibilità come una anticipazione o una vera e propria sostituzione di quella di merito.

Questo arretramento dal merito alla ammissibilità, oltre a porre i problemi connessi alla assenza del contraddittorio ai quali ho accennato, ripropone dubbi e incertezze sulla esatta collocazione del conflitto interorganico nel quadro degli strumenti di giustizia costituzionale, e dell’utilizzo che di esso è chiamata a fare la Corte³⁴. La classica posizione residuale del conflitto appare oggi recessiva, e il conflitto prova a occupare alcuni spazi interstiziali che si sono manifestati nei rapporti tra gli altri meccanismi di tutela innanzi alla Corte costituzionale. Ciò emerge con particolare evidenza nel rapporto tra conflitto e controllo di legittimità costituzionale in via incidentale, riproponendosi così,

³⁴ Sia consentito rinviare a M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019. Per una ampia riflessione in tema di conflitti aggiornata agli sviluppi giurisprudenziali più recenti, si veda F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell’equilibrio tra poteri*, Torino, 2019.

in un contesto mutato, il problema già emerso in passato relativo alla possibilità di aggredire atti normativi di rango primario con il primo piuttosto che con il secondo.

La forzatura della linea di demarcazione tra ammissibilità e merito e dunque, l'uso assai spinto delle (poche) regole che disciplinano il processo costituzionale e, in particolare, il conflitto interorganico, incide inevitabilmente sulla posizione della Corte, la quale si trova ad assumere la responsabilità di una scelta, quella cioè di decidere nel merito il conflitto stesso *inaudita altera parte*, che va ben al di là dei limiti normativamente previsti per la fase del giudizio di ammissibilità dall'art. 37, c. 4. Si tratta di una tendenza, quella verso la fuga dalle regole processuali, e dunque della problematica "legittimazione" della Corte, che ha visto notevoli e multiformi epifanie nel giudizio di legittimità costituzionale, e che lì è stata ampiamente indagata, ma che, come si vede, si manifesta con sempre maggiore evidenza anche nel conflitto tra poteri nelle sue più recenti vicende³⁵.

Esse rappresentano solo la punta di un iceberg, la manifestazione più evidente di una tensione profonda che attraversa lo strumento stesso del conflitto interorganico. La progressiva indistinzione tra fase deliberativa e giudizio di merito esprime un chiaro disagio nell'uso di un meccanismo di tutela innanzi alla Corte che ha via via perso molti dei caratteri che lo contrassegnavano nella sua originaria connotazione e rispetto ai quali le scelte contenute nella legge n. 87 del 1953 e nella Norme integrative mostrano la corda.

Provo qui, nei limiti del presente contributo, ad abbozzare delle eventuali soluzioni che potrebbero muoversi lungo due binari.

La prima è quella di un ritorno alla funzione originaria del controllo di ammissibilità per cui la Corte, in questa fase, dovrebbe limitarsi all'accertamento della sussistenza di una materia del conflitto e a disporre «la notifica agli organi interessati» secondo l'indicazione ricavabile dall'art. 37, c. 4 della legge n. 87 del 1953; previsione quest'ultima che, come detto, è stata interpretata in senso ampio come facoltà della Corte anche di individuare, con effetto integrativo o addirittura sostitutivo, l'indicazione della parte ricorrente. Ciò richiederebbe un vero e proprio ritorno alle origini da parte della Corte, ma esse deve fare i conti con alcune nuove istanze di giustizia

³⁵ Sul tema si veda, di recente, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, pp. 251 ss. e, in un'ottica più ampia, M. LUCIANI, *Giurisdizione e legittimazione nello Stato costituzionale di diritto (ovvero: di un aspetto spesso dimenticato del rapporto tra giurisdizione e democrazia)*, in *Pol. dir.*, 1998, pp. 365 ss.

costituzionale, tra cui quelle sulla regolarità del procedimento legislativo, assumono ormai i tratti di una giurisprudenziale piuttosto definita.

Più in generale, riemerge la funzione residuale del conflitto in tutti i casi in cui l'accesso al giudizio di legittimità costituzionale si presenti inadeguato, tardivo o di complessa accessibilità. Fino ad ora la Corte ha retto questa pressione, particolarmente intesa nel caso delle leggi di bilancio, attraverso una evidente distorsione nell'uso del controllo di ammissibilità. L'argine posto non appare solidissimo e comunque, se la linea di indirizzo è questa, il futuro potrebbe essere quello di una serie di decisioni di merito "senza processo costituzionale".

La seconda, viceversa, prendendo atto della trasformazione della fase deliberatoria in un vero e proprio giudizio di merito, dovrebbe condurre all'unica alternativa possibile: quella di una "giurisdizionalizzazione" dello stesso, che avvenga anche sul piano delle garanzie processuali, e che assicuri già in questa fase una forma di contraddittorio, almeno nei casi in cui, per esigenze di celerità e di certezza del diritto (emblematico è proprio il caso della legge di bilancio) la Corte ritenga di non potere rinviare la soluzione del conflitto alla fase del merito.

L'ipotesi di un intervento sul piano normativo, oltre agli evidenti limiti connessi alla scelta di risolvere il problema posto mediante una mera prospettiva *de iure condendo*, suscita anche ulteriori perplessità ma il quadro normativo esistente non mi pare consenta di risolvere il problema solo sul piano interpretativo e applicativo³⁶.

La direttrice da seguire dovrebbe essere quella di una correzione sul piano normativo del funzionamento della fase di ammissibilità senza stravolgerne la natura ma consentendo alla Corte, laddove ciò appaia necessario, di giungere anche a soluzioni di merito con una garanzia del contraddittorio che oggi è del tutto assente.

Interventi più incisivi rischierebbero di produrre più danni di quelli che provano a risolvere.

Le scarse indicazioni ricavabili dal testo costituzionale e la circostanza che la disciplina dei conflitti sia stata affidata – a differenza degli altri giudizi di competenza della Corte – solo a una disciplina si rango ordinario e non a fonti di rango costituzionale sembrano escludere l'esistenza di limiti invalicabili a tale operazione.

³⁶ Così, invece, ritiene M. PERINI, *Segreto di Stato, avanti con leggerezza: due ordinanze, quattro ricorsi e un probabile assente, il conflitto fra poteri*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 2311 ss, spec. p. 2318 ss., per il quale la disciplina vigente non escluderebbe la possibilità di assicurare altre forme di confronto tra «soggetti interessati» nella fase preliminare diretta a valutare la stessa ammissibilità in camera di consiglio.

Ben più problematica è l'individuazione della fonte mediante la quale si potrebbe validamente realizzare tale obiettivo e, ancor più seriamente, delle soluzioni praticabili che non stravolgano la struttura complessiva del conflitto tra poteri. Ma, è ormai chiaro, che se tale stravolgimento avviene nella giurisprudenza della Corte, il rischio di mantenere la disciplina processuale invariata potrebbe rivelarsi ancor più grave.

Quanto alla fonte da utilizzare si apre così un dilemma: oggetto di intervento dovrebbe essere la legge n. 87 del 1953, o sarebbe sufficiente anche soltanto un ritocco delle norme integrative richiamate dagli artt. 14, c.1 e 22, c. della legge stessa?

Il tema intercetta quello, noto e ampiamente indagato in dottrina, del fondamento del potere di autonormazione della Corte costituzionale e quindi della rispettiva posizione che le due fonti indicate occupano nel quadro definito dall'art. 137 della Costituzione e dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1953³⁷.

Quale che sia la posizione che si privilegi, mi pare che ci siano validi argomenti per sostenere, con riguardo al problema posto, l'insufficienza di un intervento realizzato con la sola modifica delle norme integrative, che disciplinano mediante una fonte di autonormazione il procedimento innanzi la Corte costituzionale. In assenza di una modifica dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953 laddove, in particolare, esso prevede che la notifica del ricorso avvenga solo dopo che la Corte lo abbia dichiarato ammissibile, determinerebbe cioè un'antinomia difficilmente sostenibile tra la fonte di eteronormazione e quella di autonormazione, ben più significativa di quelle che pur sussistono con riguardo alla disciplina di alcuni profili della disciplina processuale³⁸.

Solo un intervento sulla prima consentirebbe perciò di prevedere una fase di ammissibilità in contraddittorio tra il ricorrente e una o più parti resistenti³⁹. Ovviamente poi, starebbe alla Corte

³⁷ Il dibattito sul tema è ampiamente ricostruito da F. DAL CANTO, *Art. 137*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Milano, 2006, pp. 2681 ss. e da P. CARNEVALE, «Ecce iudex in ca(u)sa propria»: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni della posizione della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario), in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, pp. 37 ss.

³⁸ M. CECCHETTI, *Per una rinnovata riflessione su potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, in P. CARETTI, M. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale (Scritti in onore di Enzo Cheli)*, pp. 272 ss. segnala la contraddizione esistente tra gli artt. 3, c.1, 7, c.1 e 17, c. 6 delle norme integrative e gli artt. 25, cc. 2 e 3, 26, c.1 e 18, c. 3 della legge n. 87 del 1953.

³⁹ Secondo M. CECCHETTI, *Per una rinnovata riflessione su potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, cit., pp. 240 ss. l'opportunità di una posizione "prioritaria" della fonte di eteronormazione rispetto a quella di autonormazione potrebbe farsi derivare dalla circostanza che «proprio l'affidamento della disciplina

modellare le proprie norme di autoregolamentazione al fine di renderle compatibili con il mutato assetto della disciplina di rango legislativo.

Ciò detto si aprono due ulteriori interrogativi, relativi alla definizione dei criteri in base ai quali individuare le parti del conflitto, e all'identificazione delle modalità e dei limiti entro i quali l'intervento delle parti diverse dal ricorrente potrebbe realizzarsi.

Come si è rammentato in precedenza, la struttura del conflitto che risulta dal dato normativo vigente non impone, a rigore, che la parte ricorrente indichi il potere o i poteri nei confronti dei quali il conflitto è promosso, anche se, nella prassi, ciò avviene, cosicché la Corte si limita talvolta a integrare assai più raramente a "correggere" le indicazioni contenute nell'atto introduttivo e dunque delle parti a cui il ricorso andrà notificato se dichiarato ammissibile.

La Corte in questa fase è chiamata a decidere solo sulla scorta degli elementi contenuti nell'atto introduttivo, senza che nemmeno la parte ricorrente possa fornirne diversi o ulteriori, mediante memorie o altre forme di integrazione scritte o orali, come avviene invece in tutte le altre procedure che si svolgono di fronte alla Corte costituzionale. Ciò si verifica sempre, ove sia prevista una udienza ma anche, in certi casi, nelle procedure in camera di consiglio. Si pensi, in particolare, al controllo di ammissibilità del referendum abrogativo e alle prassi, fondate per lo più su una interpretazione via via più estensiva della previsione di cui all'art. 33 della legge n. 352 del 1970, di ammettere scritti e interventi di illustrazione in forma orale in camera di consiglio anche a favore di soggetti diversi dai promotori e dal Governo⁴⁰.

processuale a soggetti diversi da colui che è chiamato a farne applicazione, il giudice, costituisca il migliore ed indefettibile presidio della sua posizione di indipendenza, terzietà e imparzialità, aumentandone in misura esponenziale l'autorevolezza e il prestigio nei confronti di coloro che sono assoggettati al giudizio», e dunque risponderebbe alla medesima *ratio* a cui è stata ispirata la riforma dell'art. 111 Cost. in materia di giusto processo.

⁴⁰ Si veda, da ultimo, la sentenza n. 10 del 2020: « In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008). Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni» (punto 2 del *Considerato in diritto*).

Si pensi, ancora – ancorché si tratti di una novità recentissima e il cui impatto è ancora da valutare – alle modifiche approvate dalla Corte alle proprie norme integrative l'8 gennaio 2020⁴¹. Secondo il nuovo comma 7 dell'art. 4, che peraltro positivizza una giurisprudenza costituzionale da tempo consolidata, infatti: «Nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Dunque, il giudizio in via incidentale, che per stessa ammissione della Corte – nella sent. n. 229 del 2018 sopraccitata – «pur nascendo a tutela di diritti in ipotesi violati in un singolo caso, assume la natura *oggettiva ed astratta* di un confronto di conformità della fonte di rango primario, in riferimento a qualunque parametro costituzionale risulti invocato dal giudice a quo», si apre progressivamente al contraddittorio.

Di contro, permane la scelta di assoluta chiusura al contraddittorio nel controllo di ammissibilità e del resto, aderendo alla tesi sopraindicata, l'intervento in sede di autonormazione non potrebbe realizzarsi in difformità rispetto all'assetto definito nella disciplina di rango primario, e segnatamente nel Capo III della legge n. 87 del 1953. Quest'ultima appariva tutto sommato coerente con la strutturazione del conflitto originariamente immaginata in Costituzione, ma si mostra decisamente distonica rispetto all'evoluzione più recente che l'istituto ha subito nel panorama complessivo dei meccanismi di tutela innanzi la Corte costituzionale. Tale incoerenza emerge con evidenza, come detto, nel caso in cui la Corte si pronunci immediatamente nel senso della inammissibilità, precludendo così ogni eventuale rivalutazione della ammissibilità del conflitto nella successiva fase del merito, in contraddittorio tra le parti, così come non di rado è accaduto⁴².

Accogliendo l'ipotesi di intervento modificativo accennato, il contenuto stesso del ricorso, oggi disciplinato dall'art. 24 delle norme integrative andrebbe modificato, non potendosi più limitare alla

⁴¹ Sulle quali si vedano, almeno, M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 6 ss.; G. L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, *ivi*, pp. 77 ss.; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

⁴² Valga, quale esempio al riguardo, il caso risolto con la sentenza n. 229 del 2018 appena richiamata, in cui la Corte, in sede di deliberazione sulla ammissibilità – al fine di valutare alla luce di ulteriori elementi “l'effettiva configurabilità” di un giudizio nel quale la norma primaria oggetto del conflitto avrebbe potuto essere applicata, e dunque essere oggetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale – aveva deciso di lasciare «impregiudicata, anche su tale aspetto, ogni diversa valutazione in seguito al pieno dispiegarsi del contraddittorio tra le parti» (ord. n. 273 del 2017).

sola «esposizione delle ragioni del conflitto» e alla «indicazioni delle norme costituzionali che regolano la materia», ma dovendosi estendere anche alla indicazione di almeno una parte resistente.

Tale indicazione potrebbe sempre essere corretta o integrata dalla Corte, ma ciò dovrebbe avvenire immediatamente, ai fini dello svolgimento del giudizio di ammissibilità, e non solo a esito della pronuncia positiva sullo stesso, come invece accade oggi. Si dovrebbe consentire alla Corte stessa di esercitare tale potere di integrazione del contraddittorio, sulla scorta delle indicazioni del ricorrente o d'ufficio, con una chiamata *iussu iudicis*, così da disporre di un insieme di elementi sulla base dei quali potere risolvere la prima fase del giudizio che in questo modo assumerebbe alcuni dei tratti minimi di esercizio di giurisdizione⁴³.

Sempre nella prospettiva di una correzione, e non di uno stravolgimento della struttura bifasica del conflitto, sarebbe da immaginare il mantenimento del controllo di ammissibilità nella sede e con le modalità della camera di consiglio, ma con la possibilità di audizione delle parti e della presentazione di documenti e memorie scritte. A tal fine potrebbe essere valorizzata la previsione dell'art. 24, c. 4 che rinvia al precedente art. 10, il quale si occupa proprio del deposito di memorie ma, nella versione vigente, limitatamente ai «successivi atti del processo» e dunque solo per fase (eventuale) del giudizio di merito.

Inoltre, presumibilmente, un assetto che garantisse il contraddittorio anche nella fase del controllo di ammissibilità escluderebbe la possibilità che tale soluzione possa essere oggetto di revisione come invece accade oggi, residuando in capo alla Corte tale possibilità a esito del dispiegarsi delle difese delle parti assenti in sede di controllo di ammissibilità⁴⁴.

Dunque qualcosa di non lontano da quanto previsto per il giudizio sulla ammissibilità dei referendum dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970 e – nel conflitto intersoggettivo ove la Corte sia chiamata a decidere con ordinanza motivata sulla eventuale richiesta di sospensione dell'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto – dall'art. 40 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*.

⁴³ Il riferimento più immediato è quello agli artt. 28 e 51 del codice del processo amministrativo, a norma dei quali se il giudizio non è stato promosso contro alcuna delle parti nei cui confronti la sentenza deve essere pronunciata, queste possono intervenire, senza pregiudizio del diritto di difesa. Inoltre è previsto l'intervento da parte di chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse.

Infine il giudice, anche su istanza di parte, quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo, ne ordina l'intervento, indicando alla parte gli atti da notificare e il termine per la notificazione.

⁴⁴ Criticamente rispetto alla rivalutazione della ammissibilità, in assenza di nuovi elementi, si veda E. BINDI, *L'«inutilità» della fase preliminare di ammissibilità del conflitto: un falso problema*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2185 ss.

Un'integrazione del contraddittorio che eviterebbe alla Corte di assumere le eventuali decisioni di inammissibilità in "assoluta solitudine" e di giungere così, *inaudita altera parte*, a decisione che di fatto risolvono nel merito il conflitto; ma che consentirebbe, a un tempo, anche la massima valorizzazione della funzione di filtro delle ammissibilità, dacché la Corte disporrebbe di più elementi per apprezzare l'eventuale assenza di tono costituzionale del conflitto e così impedire che lo stesso giunga alla fase del merito, alterando *inutiliter* l'equilibrio tra i poteri coinvolti⁴⁵.

Si tratta di una prospettiva idonea a garantire una tutela della stessa legittimazione della Corte che trova nel proprio processo e nelle regole che lo disciplinano, un fondamento imprescindibile⁴⁶. A condizione che tali norme siano previste e utilizzate in coerenza con le funzioni che la Corte svolge nell'esercizio delle diverse competenze che la Costituzione le assegna, così da metterla nelle condizioni di mantenere il difficile equilibrio tra "anima politica e "anima giurisdizionale"⁴⁷.

Proprio quello che sembra non accadere più nel controllo sulla ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

⁴⁵ Quest'ultimo aspetto è stato particolarmente evidenziato da M. PERINI, *Segreto di Stato, avanti con leggerezza: due ordinanze, quattro ricorsi e un probabile assente, il conflitto fra poteri*, cit., pp. 2318 e 2321.

⁴⁶ La tesi, peraltro, con riguardo al conflitto di attribuzione tra poteri, non è pacifica in particolare da parte di chi ritiene la bassa formalità del processo un «risvolto necessario della natura residuale dello strumento» (R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996, p. 159).

⁴⁷ R. ROMBOLI (a cura di), *Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della giurisprudenza tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, 2017.