

I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*

di Erika La Fauci – Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università di Messina

ABSTRACT: The essay analyzes the conflicts raised by parliamentarians after ordinance n.17/2019, underlines that none of them reported an evident or manifest violation of the prerogatives of Chambers' members as the Constitutional Court required to do and highlights that, apart from the legislative procedure's breaches, other violations could be asserted by parliamentarians as long as they are residual.

SOMMARIO: 1. I requisiti fissati dall'ordinanza n. 17/2019 per sollevare conflitto. – 2. Il procedimento di conversione del decreto legge n. 135/2018. – 3. Il controverso rapporto fra questione di fiducia e tutela dei diritti dei parlamentari. – 4. La nuova saga della legge di bilancio. – 5. L'ordinanza n. 86/2020 e la questione dei seggi vacanti. – 6. Le intercettazioni dei componenti delle Camere ed il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari alla prova dei conflitti. – 7. Quale spazio per i provvedimenti emergenziali del Governo nei conflitti di attribuzione? – 8. Conclusioni.

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

1. I requisiti fissati dall'ordinanza n. 17/2019 per sollevare conflitto

Nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione l'ordinanza n. 17/2019¹ assume un'importanza fondamentale: tanto con riferimento all'apertura della Corte ai parlamentari quali poteri dello Stato, quanto in relazione al rapporto fra giustizia costituzionale e forma di governo². Invero, la possibilità per i singoli deputati e senatori di sollevare conflitto era da tempo stata riconosciuta da una parte della dottrina³ che, a tal proposito, evidenziava come l'esercizio delle funzioni parlamentari (soprattutto della funzione

¹ I commenti su tale pronuncia sono davvero numerosi. A tal proposito si vedano, *ex plurimis*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. 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*, fasc. n. 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.

² La relazione fra giustizia costituzionale (*rectius* fra conflitti di attribuzione) e forma di governo è stata oggetto di numerose riflessioni. V., *ex multis*, R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993, 251 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 2; S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/1998, 17; A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006; A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2014, 868; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 17 ss e 63 ss.

Si vedano anche, con riferimento alla "doppia" natura della Corte, R. ROMBOLI, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, Giappichelli, 2017 e R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017.

³ V. in questo senso N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, 121 ss.; A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI – G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2000, 240 ss., ID., *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 305 ss., ID., *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti dall'on. le Previti e dalla Camera dei Deputati*, in *Il caso "Previti"*, cit., 207 ss. e ID., *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, 268 ss.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI, *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, 77 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 90 ss. e M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss..

rappresentativa) non potesse che configurarsi come una “pubblica funzione costituzionalmente rilevante”⁴. D'altronde, se si considera l'alveo dei diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti ai singoli parlamentari, non riconoscere a questi ultimi il potere di rivolgersi alla Consulta a tutela delle proprie attribuzioni⁵ non sembra essere conforme alla Carta fondamentale.

Peraltro, com'è noto, la Corte costituzionale non ha mai escluso la possibilità per deputati e senatori di sollevare conflitto: l'ostacolo è sempre stato rappresentato, semmai, dal tipo di prerogative che essi asserivano essere state lese⁶. Tanto ciò è vero che la Consulta, nel pronunciarsi sui ricorsi presentati nell'ultimo ventennio dai componenti delle Camere, ha frequentemente fatto ricorso alla c.d. “clausola di sicurezza”⁷ al fine di lasciare impregiudicata la possibilità di configurare, in altre situazioni, delle “attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato” (ordd. n. 177/1998, n. 225/2001, n. 277/2017 e n. 163/2018).

Ebbene, il giudice delle leggi, dando seguito alle decisioni appena richiamate, con l'ordinanza n. 17/2019 ha per la prima volta riconosciuto la natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari⁸

⁴ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 318.

⁵ Si pensi, ad esempio, al caso in cui il Presidente di una Camera decidesse di ridurre irragionevolmente il tempo dedicato alla discussione di un progetto di legge o alla presentazione di emendamenti (menomando, così, le attribuzioni di deputati e senatori). Si consideri, ancora, la circostanza in cui la disciplina di un gruppo parlamentare sia tale da incidere sul mandato parlamentare e condizionarne, conseguentemente, l'esercizio. A tal proposito, ad esempio, non pochi dubbi di costituzionalità ha suscitato l'art. 21 dello Statuto del Movimento Cinque Stelle che, com'è noto, prevede che qualora un parlamentare lasci il proprio gruppo “ a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico” sia tenuto a pagare una somma pari a 100.000 euro. La discutibile compatibilità di tale disposizione con l'art. 67 Cost., d'altronde, ha spinto gli on. Riccardo Magi e Stefano Ceccanti a rivolgersi al Presidente della Camera affinché questi operasse un controllo sulla legittimità dello Statuto del Movimento Cinque Stelle. Tuttavia, com'è noto, il Presidente ha ritenuto che tale compito non fosse proprio della Presidenza della Camera. Le lettere degli on. Magi e Ceccanti e del Presidente sono disponibili, rispettivamente, sui siti <https://www.radicali.it/wp-content/uploads/2018/04/Lettera-di-Riccardo-Magi-al-presidente-della-Camera-Roberto-Fico.pdf>, <http://www.libertaeguale.it/ceccanti-a-fico-statuto-m5s-viola-la-costituzione/> e la risposta del Presidente è disponibile su <https://stefanoceccanti.it/wp-content/uploads/2018/04/risposta-fico.pdf>. A tal proposito, hanno ritenuto percorribile la via del conflitto di attribuzione quale tutela per i parlamentari dissenzienti all'interno del Movimento Cinque Stelle A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 13/2018; E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle alla Camera*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2018 e R. DI MARIA, *Una “clausola vessatoria” in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, in *federalismi.it*, fasc. n. 13/2018.

⁶ Si consideri, ad esempio, il caso dell'insindacabilità parlamentare rispetto alla quale la Consulta ha evidenziato che “l'organo costituzionale legittimato a sollevare conflitto con l'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza e non anche il singolo parlamentare” (ordinanza n. 177/1998).

⁷ Tale espressione è stata coniata, a commento dell'ordinanza n. 177/1998, da N. ZANON, «*Sfere relazionali riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?*», in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1998, 1487.

⁸ L'*occasio litis*, com'è noto, era nata dalle modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019. L'estrema riduzione dei tempi per esaminare il ddl (aggravata dall'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo su

aggiungendo, così, un tassello essenziale al complesso e mutevole mosaico dei conflitti di attribuzione e suscitando, parimenti, molteplici interrogativi circa le circostanze in presenza delle quali possa dirsi realmente lesa una prerogativa di deputati e senatori.

Invero, i diritti che la Consulta ha ritenuto essere propri dei componenti delle Camere (inerenti all'esercizio del libero mandato, al diritto di esprimere opinioni e voti in sede di discussione e di deliberazione, al potere di iniziativa legislativa ed alla facoltà di presentare proposte emendative) non soltanto assumono un'importanza fondamentale per l'esercizio della funzione parlamentare ma, una volta considerate dalla Corte quali attribuzioni rilevanti ai fini dei conflitti, non possono che aprire un ulteriore varco – assai delicato e potenzialmente esplosivo – fra la giustizia costituzionale e l'avvicinarsi delle dinamiche parlamentari.

Tuttavia, proprio per l'alto tasso di politicità che rischiano di avere simili decisioni della Consulta, i casi in presenza dei quali i deputati ed i senatori sono legittimati a sollevare conflitto appaiono alquanto circoscritti. Com'è noto, infatti, non qualsiasi violazione dei diritti dei componenti delle Camere può essere fatta valere dinanzi alla Corte. Al contrario, perché si configuri un conflitto, è necessario che vi sia una “violazione manifesta”⁹ delle prerogative dei parlamentari e che, pertanto, avvenga “una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente”¹⁰.

Ebbene, sia considerando il tipo di lesioni in grado di determinare un conflitto, sia riferendosi al contenuto della decisione adottata dalla Consulta per risolvere il caso in questione, è possibile comprendere immediatamente la complessità degli interrogativi posti dall'ordinanza n. 17. In primo luogo, infatti, ancorché fossero occorse delle gravi violazioni dei diritti dei parlamentari – quale, ad esempio, la violazione del diritto di discussione – il giudice delle leggi, in modo tutt'altro che pilatesco, ha ritenuto che nel corso della procedura adottata per la formazione della legge di bilancio non si fosse verificato un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle

un maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo originario) avrebbe determinato, a detta dei ricorrenti, una violazione del proprio diritto di partecipare al procedimento legislativo come rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.), il diritto di presentare progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) e quello di partecipare all'esame dei progetti di legge (art. 72 Cost.).

⁹ Punto 3.5. del considerato in diritto.

¹⁰ Punto 3.5. del considerato in diritto. Tale espressione ricorda l'“evidente mancanza” dei casi straordinari di necessità ed urgenza, che legittima la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto legge (sentenza n. 29/1995). In questo senso si vedano V. PIERGLIGLI, *La Corte costituzionale*, cit., 13; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento*, cit., 72; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 11 e S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 6.

“violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale”¹¹. In effetti, se è vero, come è stato evidenziato, che “si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza”¹², è altresì vero che le doglianze dei ricorrenti, essendo rivolte alla riduzione dei tempi per l’esame del disegno di legge di bilancio, non possano che avere toccato uno dei momenti più cruciali della vita parlamentare e più espressivi della determinazione dell’indirizzo politico¹³.

Non può né deve sorprendere, dunque, che la Corte abbia usato molta cautela nell’esaminare la questione. A tal proposito, peraltro, non potrebbe neanche obiettarsi che la Consulta si sarebbe potuta limitare a dichiarare l’avvenuta violazione dei diritti dei parlamentari senza provvedere ad invalidare gli atti adottati durante la sessione di bilancio¹⁴. Ammettere una simile ipotesi, infatti, sarebbe una contraddizione sia sul piano logico che su quello giuridico. Sul primo, in quanto sarebbe paradossale riconoscere l’avvenuta lesione delle prerogative parlamentari ad opera di atti che, ancorché pregiudizievoli dei loro diritti, continuano a spiegare effetti senza alcun tipo di censura. Sul secondo, parimenti, perché operando in tal modo sarebbe violato l’art. 38 della legge 11 marzo 1953 n. 87 che, com’è noto, prevede che la “Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”¹⁵.

Il vero è, allora, che le ragioni dell’inammissibilità del conflitto in questione risiedono altrove e si fondano, propriamente, sulla necessità avvertita dalla Consulta di operare un bilanciamento¹⁶ fra i diritti dei parlamentari e le esigenze economico-finanziarie dello Stato (considerando, peraltro, la

¹¹ Punto 4.5. del considerato in diritto.

¹² S. CURRERI, *L’occasione persa*, cit., 5.

¹³ Come evidenziato da T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2019, 308. Definisce un contesto “scottante” quello in cui si iscriveva l’ordinanza n. 17/2019 C. P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020, 153.

¹⁴ Com’è noto, i ricorrenti non avevano chiesto l’annullamento della l. n. 145/2018 (ossia la legge di bilancio per il 2019). Nel caso del conflitto risolto con l’ordinanza n. 60/2020, invece, i deputati si erano espressamente rivolti alla Corte per ottenere un effetto caducatorio della legge di bilancio (l. n. 160/2019).

¹⁵ In questo senso *ex plurimis* L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. n. 2/2019, 24; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. Cost.*, 2019, 183 ss., 183 e M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l’invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 4/2020, 198 ss.

¹⁶ A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento*, cit., 74.

difficoltà avute dal Governo nel giungere ad un accordo con la Commissione europea). Pertanto, se è vero che il principio di equilibrio di bilancio non può essere considerato quale meta-principio in grado di giustificare qualsiasi violazione di diritti – nel caso di specie, di diritti propri dei parlamentari – è altresì vero che la Corte, come più volte dimostrato¹⁷, non può esimersi dall’operare un contemperamento degli interessi in gioco al fine di evitare che uno di tali principi prevalga irragionevolmente sull’altro (determinando, così, danni più gravi di quelli che astrattamente si vorrebbero riparare). Peraltro, se, da un lato, i giudici costituzionali hanno rilevato l’inesistenza di una “violazione manifesta” delle prerogative parlamentari, dall’altro non hanno escluso che “in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”¹⁸.

Insomma, la “clausola di sicurezza” che tanto ha contraddistinto le decisioni *ante* ord. n. 17 sembra ritornare sullo sfondo e, ancora una volta, sembra lasciare aperto a nuovi sviluppi (ancorché controversi e non di facile previsione) il dialogo costituzionale fra poteri. Se, infatti, il riconoscimento dei parlamentari quali poteri dello Stato rappresenta un tassello prezioso all’interno del mosaico dei conflitti di attribuzione, è bene tentare di comprendere quale sia il perimetro entro cui questi si iscrivono¹⁹ dal momento che essi, forse più di altri, si pongono indubbiamente a cavallo tra politica e diritto.

2. Il procedimento di conversione del decreto legge n. 135/2018

Nella giurisprudenza costituzionale relativa ai conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari, il primo seguito all’ordinanza n. 17/2019 è rappresentato, com’è noto, dalle ordinanze

¹⁷ Si pensi, fra tutte, alla sentenza n. 10/2015.

¹⁸ Punto 4.5 del considerato in diritto. Come evidenzia E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, R. ROMBOLI (a cura di), Torino, Giappichelli, 237, la Corte costituzionale con l’ordinanza n. 17/2019 “fa capire di aver individuato il contesto (il tipo di situazione, ovvero l’abuso del procedimento legislativo) adatto allo sviluppo della propria giurisprudenza in senso positivo; non trovandolo però supportato, in concreto, dallo spessore, si potrebbe dire, della violazione della prerogativa costituzionale”.

¹⁹ Come sottolineato da V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 13, “non è più in discussione l’*an*, bensì piuttosto il *quantum* della quota di attribuzioni costituzionali proprie del singolo parlamentare, nonché il *quomodo* delle lesioni perpetrate a suo danno da parte di altri poteri dello Stato”.

nn. 274 e 275/2019²⁰ relative al procedimento di conversione del decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135, durante il quale è stato introdotto, in via emendativa, un articolo estraneo²¹ al contenuto originario del decreto. L’approvazione di tale emendamento, infatti, a detta dei due senatori che avevano sollevato conflitto (ord. n. 274/2019) avrebbe determinato la violazione della propria facoltà di partecipare alle discussioni ed alle deliberazioni (art. 67 Cost.), di esprimere opinioni e voti (art. 68 Cost.), di esercitare il potere di iniziativa legislativa per mezzo della formulazione di proposte emendative (art. 71 Cost.) e di esaminare in commissione ed in assemblea il testo del decreto legge (art. 72 Cost.)²².

Analogamente, i tre deputati ricorrenti (ord. n. 275/2019) lamentavano le medesime violazioni adottate dai senatori ma con un’ulteriore, invero assai significativa, precisazione: l’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sull’emendamento in questione avrebbe ancor più determinato una lesione delle prerogative parlamentari. Prima di soffermarsi su tale profilo – invero assai controverso – è però opportuno ricostruire brevemente i passaggi più importanti delle decisioni *de quibus*.

In primo luogo, infatti, bisogna sottolineare come, sebbene i deputati ed i senatori ritenessero che il conflitto in questione fosse di “evidente tono costituzionale”²³, tale da determinare delle violazioni manifeste delle proprie prerogative, a detta della Corte costituzionale, la gravità di tali

²⁰ Commentata da R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 2/2020; F. FABBRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l’ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020; C. P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri*, cit.; G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2020 e M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 196 ss.

²¹ Tale disposizione, infatti, riguardava l’attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi (invero, fortemente inconferente all’oggetto del decreto legge *de quo*). Peraltro, l’introduzione di tale norma ha, di fatto, disatteso il parere reso dal Comitato per la legislazione della Camera che, quanto all’omogeneità della legge di conversione, aveva raccomandato il Legislatore “di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d’urgenza, “evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei” (Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, parere espresso nella seduta del 31 gennaio 2019, resoconto sommario, 6). In questo senso v. anche R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge*, cit., 150.

²² Invero, un’ulteriore doglianza adottata dai ricorrenti riguardava lo svolgimento stesso della funzione legislativa da parte del Parlamento. Quest’ultimo, infatti, a detta dei senatori, sarebbe stato costretto, a causa dell’introduzione governativa di un emendamento estraneo al contenuto originario del decreto legge, “a ratificare scelte maturate altrove” (v. ord. n. 274/2019).

²³ Ordinanza n. 274/2019. Com’è noto, la celebre espressione del “tono costituzionale” dei conflitti è stata coniata da C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto*, cit., 112 ss. L’A., già allora, evidenziava come il crescente pluralismo istituzionale avrebbe determinato l’“assottigliarsi della nozione di potere” ed il rischio di uno “scadimento del tono costituzionale” dei conflitti.

lesioni non appariva tale da giustificare un accoglimento delle loro doglianze. Più specificamente, la Consulta ha chiarito che “se – *in astratto*²⁴ – la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia – *in concreto*²⁵, nel caso di specie – il ricorso non offre elementi tali da portare all’evidenza di questa Corte né l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti”²⁶. Ancora una volta, quindi, il giudice delle leggi non chiude la porta ad eventuali ed ulteriori sviluppi che, presumibilmente, potrebbero derivare dalla correlazione fra vizi *in procedendo* e violazione delle prerogative dei singoli parlamentari²⁷. Tuttavia, tale affermazione della Corte, che di fatto costituisce il punto nodale delle decisioni che qui si commentano, desta non pochi interrogativi sui quali è opportuno soffermarsi.

Come può la mera presentazione di un emendamento estraneo al contenuto di un decreto legge determinare la violazione dei diritti dei componenti delle Camere? Infatti, se da un lato è ormai assodato che l’inserimento di una “norma intrusa” in sede di conversione determini un vizio di legittimità costituzionale²⁸ (qualora vi fosse la *evidente o manifesta mancanza* di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto legge²⁹), lo stesso non può dirsi circa la possibilità di configurare la violazione delle attribuzioni di un parlamentare ad opera di una simile comportamento. Ciò si sostiene non perché, come anche è stato affermato³⁰, vi sarebbe il rischio di avere un duplicato del giudizio di legittimità costituzionale nella forma di un conflitto di attribuzione: tale eventualità potrebbe verificarsi e non determinerebbe, di certo, un contrasto con la Costituzione. Il *punctum dolens*, allora, risiede altrove e si radica nell’impossibilità di ritenere che una legge, ancorché incostituzionale, determini per ciò solo una violazione *manifesta* dei diritti dei componenti delle Camere. Se così fosse, l’approvazione di ogni atto della cui legittimità costituzionale si dubiti darebbe vita ad una lesione delle prerogative parlamentari.

²⁴ Corsivo mio.

²⁵ Corsivo mio.

²⁶ Ordinanza n. 274/2019. Di analogo tenore è l’ordinanza n. 275/2019.

²⁷ In questo senso F. FABBRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni*, cit., 181.

²⁸ La Corte, infatti, com’è noto, ha definito la legge di conversione una legge funzionalizzata e specializzata e ha evidenziato come questa non possa aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito (sentenza n. 22/2012, sentenze nn. 32 e 181/2019 ed ordinanza n. 204/2020).

²⁹ Sentenza n. 154/2015.

³⁰ R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, cit., 156.

Per tali ragioni, dunque, è necessario cercare di comprendere quali vizi del procedimento legislativo possano davvero configurarsi come violazione delle attribuzioni dei deputati e dei senatori e quali, invece, rimangano entro la sfera della “sola” illegittimità costituzionale.

Ebbene, venendo al caso in questione, ossia all’introduzione in via emendativa di articoli estranei al contenuto originale di un decreto legge, si può ben comprendere come una simile eventualità, di per sé, difficilmente potrebbe causare una lesione dei diritti dei parlamentari³¹. Quali prerogative “che spettano al singolo parlamentare, *diverse e distinte*³² da quelle che gli spettano in quanto componente dell’assemblea” verrebbero lese? Il diritto di emendamento, si risponderà. In realtà, anche se tale diritto rappresenta indubbiamente un’attribuzione propria di ciascun componente delle Camere³³ (come confermato, peraltro, dalla Corte costituzionale nell’ordinanza n. 17/2019³⁴), non si può ritenere che questo venga lesa dalla mera introduzione di un emendamento estraneo perché, di per sé, l’approvazione di quest’ultimo non impedisce ai singoli parlamentari di formulare delle proposte emendative.

Peraltro, se si considera l’*occasio litis* che ha spinto i due senatori ricorrenti a rivolgersi alla Corte costituzionale (ord. n. 274/2019), si può ben comprendere come, di per sé, anche il cattivo esercizio dei poteri presidenziali potrebbe determinare una violazione delle attribuzioni dei componenti delle Camere. I parlamentari in questione, infatti, contestavano la decisione del Presidente del Senato di stralciare, per carenza di omogeneità, ben 62 degli 85 emendamenti approvati in sede referente ed avversavano la più volte ricordata scelta presidenziale di ammettere l’inserimento di una “norma intrusa” all’interno del d.l. n. 135/2018. Ebbene, tralasciando per un momento l’avvenuta introduzione di una disposizione estranea al contenuto del decreto legge in questione, si può notare come la dichiarazione di inammissibilità del Presidente relativa agli

³¹ Dello stesso avviso sembrano essere G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni*, cit., 146 e R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, cit., 159; *contra* F. FABBRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni*, cit., 181.

³² Corsivo mio.

³³ In questo senso F. FABBRIZZI, *Ibidem*. *Contra* R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, cit., 158 secondo il quale la possibilità per i deputati ed i senatori di presentare degli emendamenti costituirebbe una “facoltà riconosciuta ai parlamentari dai regolamenti delle Camere in quanto componenti dell’assemblea, mediante la quale possono partecipare al procedimento legislativo non solo discutendo o deliberando il testo ma anche proponendovi modifiche”. Per un approfondimento circa il potere emendativo dei parlamentari si veda G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008.

³⁴ Secondo la Consulta, infatti “nell’ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)” (punto 3.3. del considerato in diritto).

emendamenti originariamente presentati per difetto di omogeneità potrebbe, per ciò solo, determinare una violazione dei diritti dei parlamentari. Qualora, infatti, il contenuto di tali proposte emendative fosse stato pienamente coerente con l'oggetto disciplinato dal decreto in questione, avremmo assistito ad un indubbio cattivo esercizio dei poteri presidenziali, in quanto si sarebbe verificata un'irragionevole ed immotivata preclusione di emendamenti non affetti da disomogeneità (indipendentemente, quindi, dall'introduzione *ex post* di una "norma intrusa"). Di contro, se tali proposte modificative fossero state del tutto inconferenti al contenuto dell'atto governativo, *nulla quaestio*: il Presidente del Senato non avrebbe fatto altro che esercitare correttamente i propri poteri e, di certo, mai si potrebbe affermare che una simile decisione sia stata lesiva delle prerogative dei parlamentari (i quali hanno sì diritto a presentare emendamenti ma, come è ovvio, non possono vantare una pretesa a che questi vengano approvati).

Insomma, il profilo attinente alla presentazione di una disposizione estranea alla materia disciplinata da un decreto legge e quello relativo all'omogeneità delle proposte emendative precedentemente formulate, non sono affatto legati da un nesso inscindibile ma, al contrario, necessitano di essere considerati distintamente. Se ciò è vero, allora, per comprendere se il tipo di violazioni appena esaminato possa determinare una "sostanziale negazione" o un'"evidente menomazione"³⁵ dei diritti dei componenti delle Camere, sarà opportuno esaminare caso per caso e tenere conto delle specificità che ciascuna situazione presenta.

3. Il controverso rapporto fra questione di fiducia e tutela dei diritti dei parlamentari

Da ultimo, vi è un'ulteriore questione sollevata dalle ordinanze che qui si commentano che non può essere taciuta: la ormai costante³⁶ prassi del Governo di ricorrere all'apposizione della

³⁵ Punto 3.5. del considerato in diritto dell'ordinanza n. 17/2019.

³⁶ Sul tema, com'è noto, sono stati versati i proverbiali fiumi d'inchiostro. Non potendo riportare interamente la letteratura sul tema si vedano gli storici contributi di M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XVII, 1968, 388-427; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, 5-6, 39 ss.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974; G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, Treccani, 1989, 6 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996. Più recenti, invece, i contributi di M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, 2494-2495; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di*

questione di fiducia per giungere all'approvazione della maggior parte degli atti e degli emendamenti discussi in Parlamento³⁷.

Com'è noto, tale prassi è ormai profondamente radicata e consolidata e, di certo, vista la crescente centralità assunta dal Governo nel procedimento legislativo a discapito del Parlamento³⁸, non è minimamente ipotizzabile un cambio di rotta. Tuttavia, resta sempre il fatto che blindare con la fiducia l'unico articolo che compone il ddl di conversione o gli emendamenti potenzialmente idonei a modificarne radicalmente il contenuto nel corso di un procedimento che si configura, già di per sé, abbreviato nei tempi e semplificato nelle modalità³⁹, continui a rappresentare una prassi altamente pericolosa per il corretto svolgimento delle dinamiche parlamentari.

Ad ogni modo, al netto di tali considerazioni, è bene tenere a mente lo stato dell'arte della giurisprudenza costituzionale e sottolineare che, se in un primo momento il giudice delle leggi aveva mostrato un'apertura circa la possibilità di considerare la questione di fiducia quale violazione delle "attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato"⁴⁰, con la recente ordinanza n. 60/2020⁴¹ questi ha chiarito che

fiducia nelle legislature del maggioritario, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO-N. LUPO, Roma, Luiss University Press, 2007; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, tomo I, Torino, Utet, 2008, 396 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018 e Y. M. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2019, 115 ss.

³⁷ Si pensi, ad esempio, che durante il precedente Governo (c.d. "Conte II") le questioni di fiducia poste sono state complessivamente 39 per una media di 2.4 al mese e che il 44,12% dei decreti del Governo sono stati approvati con la fiducia. I dati sono consultabili su <https://www.openpolis.it/esercizi/il-giro-di-boa-della-xviii-legislatura/>.

³⁸ Si consideri, per tutti, la gestione dell'emergenza da COVID-19 che, com'è noto, ha sin dall'inizio visto una forte, per non dire quasi assoluta, centralità del Governo nel fronteggiare la crisi sanitaria. Secondo un report (consultabile su <https://www.openpolis.it/atti-di-sindacato-ispettivo-quanto-il-governo-rende-conto-al-parlamento/>) il 97,3 % degli atti adottati per fronteggiare l'emergenza non hanno visto un coinvolgimento diretto del Parlamento.

³⁹ Regolamentato dall'art. 96-bis R.C. e dall'art. 78 R.S.

⁴⁰ Ord. n. 277/2019.

⁴¹ Commentata da R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2020; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in ID.; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 2/2020; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, in ID.; A. LAURO, *Bis in "niet" (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2020, 261 ss.; C.P. GUARINI- L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos*, fasc. n. 2/2020; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 203 ss.

“in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura”⁴².

Pertanto, la configurabilità di una lesione dei diritti dei componenti delle Camere ad opera del ricorso a tale prassi sembra, al momento, di difficile realizzazione⁴³.

4. La nuova saga della legge di bilancio

Invero, l’ordinanza n. 60/2020 non assume rilevanza unicamente sotto il profilo relativo alla sindacabilità da parte della Corte costituzionale dell’apposizione da parte del Governo della questione di fiducia, ma desta degli ulteriori importanti interrogativi sui quali è bene soffermarsi.

In primo luogo, infatti, la decisione anzidetta si iscrive a pieno titolo nella “saga” della legge di bilancio⁴⁴ iniziata con la più volte ricordata ordinanza n. 17/2019 e, sostanzialmente, quanto al *decisum*, si pone in linea di continuità con quest’ultima. Secondariamente tale pronuncia, oltre ad evidenziare ancora una volta la difficoltà di configurare una violazione delle prerogative parlamentari ad opera della ormai frequente compressione del dibattito in fase di formazione della legge di bilancio, riapre la questione inerente alla possibilità di configurare un gruppo parlamentare quale potere dello Stato.

Ebbene, quanto alle circostanze che hanno determinato il conflitto in questione, si può sin da subito notare come queste non possano che rappresentare le troppo note dinamiche dell’approvazione della manovra finanziaria annuale: presentazione di un maxi-emendamento da parte del Governo, apposizione della questione di fiducia e riduzione ai minimi termini (e tempi) della discussione parlamentare. Insomma, sembra ormai che la formazione della legge di bilancio

⁴² Dello stesso tenore è anche la recente ordinanza n. 197/2020 con cui la Corte ha risolto il conflitto sollevato da un senatore con riferimento alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

⁴³ Notano, infatti, C.P. GUARINI- L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive*, cit., 12 che “la negazione della possibilità di sindacare l’applicazione dell’istituto della questione di fiducia nella sede della risoluzione dei conflitti tra poteri, in quanto causa o concausa della violazione di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare all’interno del procedimento legislativo, sembra assumere quasi i tratti di una regola generale [...] dal momento che la Corte lo esclude senza fare riferimento né al contesto specifico entro cui si pone la fattispecie esaminata, né agli elementi contingenti che la connotano”.

⁴⁴ A tal proposito si pensi che in Francia, ormai da molti anni, deputati e senatori si avvalgono abitualmente della *saisine parlementaire* al fine di far valere l’illegittimità della legge di bilancio. In tal senso si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 285/2013, n. 707/2014, n. 725/2015, n. 744/2016, n. 758/2017, n. 777/2018 e n. 796/2019 del *Conseil constitutionnel*.

risponda a quello che è stato efficacemente definito un bicameralismo a “geometria variabile”⁴⁵ e che, forse, finirà con l’essere (sempre che ciò non sia già avvenuto) un monocameralismo a parti alterne: un anno la discussione viene quasi integralmente svolta alla Camera, l’anno successivo al Senato e viceversa⁴⁶. Tuttavia, sebbene le modalità di svolgimento della sessione di bilancio del 2018 e del 2019 siano state perlopiù analoghe, queste presentano delle differenze che la stessa Corte non ha mancato di evidenziare⁴⁷. La Consulta, infatti, ha chiarito 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 ha riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio”⁴⁸. Pertanto, le modifiche governative non avrebbero fatto altro che recepire le inammissibilità già proclamate dal Presidente del Senato ed il contenuto del parere adottato dalla Commissione *de qua*, riferentesi, a sua volta, alla relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria dello Stato. Alla luce di tali vicende, dunque, la Corte costituzionale ha ritenuto che il testo sul quale era stata posta la questione di fiducia al Senato non potesse che essere “sostanzialmente noto e istruito”⁴⁹ in quanto, al suo interno, erano state accolte le istanze espresse nel corso del dibattito parlamentare. Peraltro, sebbene i gruppi parlamentari riunitisi all’interno dell’Ufficio di Presidenza avessero fissato in 350 il numero degli emendamenti presentabili (al fine di ritenerli tutti segnalati per la votazione), i deputati, noncuranti di tali indicazioni, in fase di esame in Commissione Bilancio, avevano trasmesso 1130 proposte emendative. Nondimeno, a causa del parere contrario del Governo sul complesso degli emendamenti presentati dalle opposizioni, queste ultime avevano deciso di non prendere più parte ai lavori, influenzando in tal modo, a detta della Corte, la scelta della Commissione di non sottoporre le relative proposte emendative a votazione e determinandone, così, la reiezione.

Quanto, invece, al ritardo con cui il Senato ha trasmesso il testo del disegno di legge di bilancio, a detta del giudice delle leggi, ciò sarebbe stato giustificato da due ordini di ragioni. La prima è

⁴⁵ M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 217.

⁴⁶ In questo senso anche M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari*, cit., 728 secondo la quale sembra che si stia formando sempre più la nuova regola del “monocameralismo legislativo”.

⁴⁷ V. ordinanza n. 60/2020.

⁴⁸ Ord. n. 60/2020.

⁴⁹ Ord. n. 60/2020.

rappresentata dal fatto che il documento di economia e finanza (DEF) “era stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio” recante delle scelte allocative che “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”⁵⁰. La seconda, invece, è data dall’aggiunta della “trattazione parlamentare del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 [...] 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”⁵¹. La tardività con la quale è pervenuto a Palazzo Madama il decreto legge in questione, pertanto, avrebbe ancor più determinato un prolungamento dei tempi per la stesura del disegno di legge di bilancio.

Invero, il fondamento delle ragioni addotte dalla Consulta per giustificare la compressione del dibattito parlamentare risiede, a parere di chi scrive, nella consapevolezza della Corte di dover operare, in tale delicatissima materia, un bilanciamento fra la celerità delle decisioni assunte dalle Camere e la tutela del contraddittorio⁵². Il giudice delle leggi, infatti, in un passaggio dell’ordinanza n. 60/2020, chiarisce che “le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell’*efficienza* e *tempestività*”⁵³ delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio”⁵⁴. Insomma, la necessaria “efficienza” e “tempestività” con la quale il Parlamento è chiamato ogni anno ad approvare la manovra finanziaria sembra poter giustificare anche un’eccessiva contrazione del dibattito parlamentare.

⁵⁰ Ord. n. 60/2020.

⁵¹ Ord. n. 60/2020.

⁵² Sul bilanciamento operato dalla Corte costituzionale in occasione dell’ordinanza n. 60/2020 si vedano M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 206 ss.; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari*, cit., 728 ss. e D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione*, cit., 738 ss. Peraltro, la necessità che fosse operato un contemperamento degli interessi in gioco da parte della Consulta era stata già evidenziata a commento dell’ordinanza n. 17/2019 da A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento*, cit., 74 ss.

⁵³ Corsivo mio.

⁵⁴ Ord. n. 60/2020.

Tuttavia, ancorché sia difficile immaginare delle lesioni dei diritti dei componenti delle Camere ancora più gravi di quelle finora occorse nelle ultime due sessioni di bilancio⁵⁵, come insegna la giurisprudenza costituzionale, nessuna delle affermazioni della Corte presenta il carattere dell'irretrattabilità o dell'immutabilità, così che nulla esclude che, a fronte di seriali e gravi lesioni delle prerogative parlamentari, la Consulta possa decidere di mutare orientamento⁵⁶.

Da ultimo, un'ulteriore questione posta dall'ordinanza n. 60/2020 riguarda la possibilità di configurare i gruppi parlamentari quali poteri dello Stato. Ebbene, nonostante la Corte costituzionale non abbia ammesso il conflitto sollevato da due gruppi dell'opposizione⁵⁷, questa non ha escluso *in toto* la possibilità di accogliere in futuro un loro ricorso. La Consulta, infatti, in primo luogo ha chiarito che “l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998) [...] non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle *medesime*⁵⁸ prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento”⁵⁹. Esiste, pertanto, un'alterità fra le attribuzioni proprie dei gruppi e quelle riconosciute dalla Costituzione ai singoli parlamentari.

Tanto ciò è vero che il giudice delle leggi ha deciso di non ammettere il conflitto sollevato dai gruppi in questione in quanto questi lamentavano “proprio la lesione delle *stesse*⁶⁰ 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”. Sulla scorta di tale affermazione, dunque, non sembra potersi dire che la Corte abbia negato in radice la possibilità di configurare i gruppi parlamentari quali poteri dello

⁵⁵ Come evidenziato da S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., 5. Tuttavia, a onor del vero, sono ormai anni che si verificano tali violazioni. Infatti, come sottolinea L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale*, cit., 22, la prima volta in cui avvenne la presentazione di maxi-emendamenti e l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'intera manovra finanziaria risale al 1995. Peraltro, la stessa Corte costituzionale non ha mancato di evidenziare come tale prassi si sia consolidata nel tempo e che di essa si sia fatto “frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità” (Punto 4.3 del considerato in diritto, ord. n. 17/2019).

⁵⁶ A tal proposito, è bene rammentare come la Corte, in condizioni di “necessità costituzionale”, non si sia tirata indietro dal pronunciarsi, ancorché in un giudizio in via incidentale, sulla legittimità costituzionale di una legge tanto importante quanto determinante per la vita politica del Paese quale la legge elettorale (sentenza n. 1/2014 e sentenza n. 35/2017).

⁵⁷ Si trattava dei gruppi parlamentari “Forza Italia- Berlusconi Presidente” e “Fratelli d'Italia”. Invero, alcuni deputati ricorrenti appartenevano al gruppo “Lega-Salvini Premier”, ma questi hanno preferito rivolgersi alla Corte costituzionale unicamente *uti singuli* e non anche in rappresentanza del proprio gruppo di appartenenza (a differenza degli altri deputati).

⁵⁸ Corsivo mio.

⁵⁹ Ordinanza n. 60/2020.

⁶⁰ Corsivo mio.

Stato⁶¹ ma, al contrario, si ritiene che questa si sia preoccupata di operare un discrimine fra le loro attribuzioni e quelle dei singoli parlamentari al fine di evitare che potesse avvenire una confusione fra le loro prerogative.

In realtà, se ci si riferisse unicamente alle disposizioni costituzionali relative ai gruppi, non emergerebbe una molteplicità di attribuzioni proprie di tali organi. Com'è noto, infatti, gli unici articoli della Costituzione che hanno ad oggetto questi ultimi sono gli artt. 72, terzo comma e 82, secondo comma Cost. i quali prescrivono il rispetto della proporzione dei gruppi all'interno, rispettivamente, delle commissioni parlamentari permanenti e di quelle d'inchiesta. Tuttavia, sin da una prima considerazione, le attribuzioni di cui si discute non sono affatto irrilevanti⁶² se si pensa che la quantità di leggi approvate in sede deliberante, ancorché non elevata, occupa comunque uno spazio non indifferente nell'attività di produzione legislativa⁶³ e che l'attività svolta da parte delle commissioni d'inchiesta risulta essere fortemente pervasiva (tanto da avere dato luogo, non a caso, a numerosi contrasti con il potere giudiziario). Le attribuzioni riconosciute dalla Costituzione ai gruppi, dunque, già di per sé rivestono un'importanza non irrilevante nello svolgimento della dialettica parlamentare. Nondimeno, come ha osservato un'attenta dottrina⁶⁴, se è vero, com'è vero, che il principio di proporzionalità informa di sé il concorso di tali organi alle attività collegiali che si svolgono all'interno del Parlamento, ne consegue che le disposizioni dei regolamenti

⁶¹ In questo senso M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari*, cit., 727 e A. LAURO, *Bis in "niet"*, 262 ss.

Contra R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione*, cit., 91 secondo il quale la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 60/2020 afferma "in modo esplicito la mancanza di una qualche base costituzionale che legittimi i gruppi a rappresentare nel giudizio costituzionale i parlamentari ad essi iscritti, per far valere lesioni di loro eventuali specifiche attribuzioni". Dello stesso avviso è M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 203 ss. Scettici sono, invece, C.P. GUARINI- L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive*, cit., 16 ss. secondo i quali "il confinamento della carenza del presupposto oggettivo del conflitto al solo caso di specie non è elemento conducente per argomentare, di per sé solo, il permanere di un'apertura ad una futura legittimazione dei gruppi parlamentari".

⁶² Di parere contrario è M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 206 secondo il quale la composizione proporzionale delle commissioni parlamentari "difficilmente potrebbe tradursi in una menomazione determinata dal procedimento legislativo o attinente alla approvazione della legge". A favore, invece, A. LAURO, *Bis in "niet"*, cit., 263, secondo il quale "le varie facoltà dei gruppi esistenti nel diritto parlamentare che si ricollegano a questo criterio di proporzionalità [...] possono essere in definitiva ricondotte alla sfera costituzionale dei gruppi parlamentari e, dunque, in ipotesi, legittimare un conflitto in caso di lesione o interferenza da violazione di questa proporzionalità".

⁶³ A tal proposito è bene ricordare che la riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017, ha introdotto il comma 1-bis all'art. 34 RS prevedendo che "i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'art. 35 o in sede redigente ai sensi dell'art. 36". Attualmente, a distanza di quasi tre anni dall'inizio della XVIII legislatura, la percentuale delle leggi approvate in sede deliberante è pari al 12%. Tali dati sono disponibili su https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105144.pdf?_1604319977233.

⁶⁴ A. LAURO, *Bis in "niet"*, cit., 263 ss.

parlamentari volte a tutelare la proporzionalità fra i gruppi nello svolgimento delle proprie funzioni potrebbero configurarsi come una specificazione degli artt. 72 e 82 Cost. e consentire, pertanto, di ampliare il novero delle attribuzioni da far valere in sede di conflitto⁶⁵.

Certo, ciò non significa che ogni lesione dei diritti dei gruppi possa essere fatta valere dinanzi alla Corte. Come, infatti, è necessario che avvengano “violazioni manifeste” delle prerogative dei deputati e dei senatori affinché questi possano rivolgersi al giudice delle leggi per la loro tutela, allo stesso modo si ritiene che le violazioni addotte dai gruppi, per potere avere “tono costituzionale”, debbano essere gravi e manifeste.

D'altronde, se è vero che ai Presidenti delle Camere è riconosciuta un'indubbia funzione di garanzia ed il compito di salvaguardare i diritti dei singoli organi presenti in Parlamento (quali i parlamentari, le minoranze ed i gruppi), è altresì vero che quando sia lo stesso comportamento dei Presidenti ad essere lesivo delle loro attribuzioni, non vi sarebbe altro rimedio che rivolgersi alla Consulta (rispettando, così, il carattere della residualità che necessita di contraddistinguere i conflitti di attribuzione)⁶⁶.

5. L'ordinanza n. 86/2020 e la questione dei seggi vacanti

Lungo l'*iter* che si è cercato di percorrere analizzando i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari a partire dall'ordinanza n. 17/2019, si collocano, altresì, delle recenti decisioni⁶⁷ della Corte costituzionale il cui contenuto è invero assai vario (muovendo dall'assegnazione del seggio vacante del Movimento Cinque Stelle in Sicilia fino a giungere alla

⁶⁵ Si pensi, ad esempio, all'art. 23, sesto comma, RC che prevede che il Presidente della Camera riservi una quota di tempo agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti al momento dell'approvazione del programma dei lavori.

⁶⁶ Sull'impossibilità che siano unicamente i Presidenti delle Camere a garantire i diritti delle minoranze e dei parlamentari si veda A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., 221 e 269 ss.

⁶⁷ Si tratta delle ordinanze nn. 86, 129, 176 e 197 del 2020 relative, rispettivamente, all'assegnazione del seggio vacante del Movimento Cinque Stelle in Sicilia, alle intercettazioni svolte nei confronti di un deputato, alla diminuzione delle circoscrizioni Estero prevista dalla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari ed al contenuto del decreto legge 20 aprile 2020, n. 26 (recante le modalità di svolgimento del referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020).

riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari⁶⁸). Invero, ciò che accomuna tali pronunce, sebbene queste siano differenti quanto al contenuto ed al contesto entro il quale si iscrivono, è la peculiarità delle argomentazioni addotte dai parlamentari ricorrenti i quali, di fatto, non condividendo alcune decisioni parlamentari, si sono avvalsi dei conflitti di attribuzione per contestare il *merito* di tali deliberazioni piuttosto che denunciarne delle irregolarità procedurali ed evidenziare in che misura queste fossero state lesive dei propri diritti⁶⁹. Non è un caso, infatti, che in ciascuna delle decisioni anzidette la Corte non abbia mancato di evidenziare come le violazioni addotte dai ricorrenti fossero del tutto inconferenti ai casi di specie: o perché altri erano i poteri legittimati a sollevare conflitto⁷⁰ o perché nessuna lesione delle attribuzioni parlamentari era configurabile. Ebbene, un primo esempio di tali pronunce è rappresentato dall'ordinanza n. 86/2020⁷¹ con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile il ricorso di un senatore⁷² che contestava l'assegnazione ad una candidata umbra del seggio vacante del Movimento Cinque Stelle in Sicilia⁷³.

Com'è noto, nonostante in occasione delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 il Movimento Cinque Stelle fosse risultato assegnatario di tutti e otto i seggi proporzionali dei collegi plurinominali presenti in Sicilia, degli otto candidati eletti ne sono stati proclamati soltanto sette, in

⁶⁸ La riforma, com'è noto, è stata sottoposta a referendum costituzionale a richiesta di un quinto dei componenti del Senato *ex art.* 138, secondo comma Cost. ed è stata approvata da parte del 69,96% dei cittadini in occasione della consultazione referendaria svoltasi il 20 ed il 21 settembre 2020.

⁶⁹ In modo analogo, sebbene per il tramite delle questioni di legittimità costituzionale, i parlamentari nordamericani spesso finiscono per impugnare una legge dinanzi alla Corte Suprema per farne valere formalmente l'incostituzionalità ma, sostanzialmente, per denunciare l'abuso di potere da parte di altri organi costituzionali (derivante dall'adozione di atti illegittimi) e per chiedere alla Corte di pronunciarsi sul giusto equilibrio fra i poteri (si tratta dei c.d. "*structural cases*"). Per un'ampia analisi sulla conflittualità fra i poteri negli Stati Uniti d'America e sul ruolo svolto dalla Corte Suprema si veda A. SPERTI, *Corti supreme e conflitti tra poteri. Spunti per un confronto Italia- Usa sugli strumenti e le tecniche di giudizio del giudice costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005, 62 ss.

⁷⁰ Come nel caso dell'ordinanza n. 86/2020 in cui l'organo potenzialmente in grado di sollevare conflitto sarebbe stato l'Ufficio elettorale regionale o quello centrale o come nel caso dell'ordinanza n. 129/2020 in cui legittimata a rivolgersi alla Corte costituzionale sarebbe stata la Camera e non il singolo deputato ricorrente (le cui conversazioni erano state intercettate in assenza di un'autorizzazione proveniente dalla Camera di appartenenza).

⁷¹ Commentata da A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa del singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2020.

⁷² Quest'ultimo aveva sollevato conflitto nei confronti del Senato e, qualora questo fosse stato dichiarato ammissibile, nei riguardi della senatrice, con riferimento al relativo atto di proclamazione.

⁷³ La relazione redatta dal senatore Urraro (relatore e componente della Giunta) è disponibile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119251.pdf>. Per un'analisi più approfondita della vicenda si vedano S. CURRERI, *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: uno schiaffo alla "base regionale" del Senato*, in *lacostituzione.info*, 25 luglio 2019; P. CARROZZINO, *Ancora sull'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: la nuova categoria del «ripescaggio normativo»*, in *lacostituzione.info*, 18 agosto 2019 e L. PEDULLÀ, *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, in *Forum costituzionale*, 13 marzo 2018.

quanto una di essi era già stata eletta in uno dei collegi uninominali della stessa circoscrizione⁷⁴. Pertanto, a fronte delle varie soluzioni prospettatesi in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato⁷⁵, il collegio, nella seduta del 26 giugno 2019, ha optato per l'assegnazione del seggio vacante ad una candidata della circoscrizione umbra e tale scelta è stata successivamente approvata dall'Assemblea del Senato il 31 luglio 2019. Tuttavia, non potendosi soffermare in questa sede sulla bontà della decisione adottata⁷⁶, è opportuno porre l'attenzione sulle motivazioni addotte dal ricorrente e cercare di comprendere se, in una qualche misura, le delibere della Camere relative all'assegnazione dei seggi vacanti possano determinare una violazione dei diritti dei parlamentari.

Invero, si può notare sin da subito, come le ragioni poste a fondamento delle pretese del ricorrente non afferissero in alcun modo al nucleo delle prerogative che, a detta della Corte, sono

⁷⁴ Com'è noto, un'analogo vicenda è occorsa in occasione delle elezioni politiche del 2001 al termine delle quali si è posto il problema relativo all'assegnazione di 11 seggi vacanti. Questi ultimi, infatti, sebbene dovessero essere attribuiti alla lista di Forza Italia, sono rimasti in uno stato di vacanza per circa un anno a causa dell'esaurimento del numero di candidati della lista forzista (determinato dall'eccessivo ricorso alle c.d. "liste civetta"). Tali liste, di fatto, costituivano un *escamotage* per aggirare il meccanismo dello "scorporo" previsto dall'allora legge elettorale della Camera (l. 4 agosto 1993, n. 277) in quanto i candidati dei collegi uninominali, piuttosto che essere collegati alla propria lista circoscrizionale corrispondente, erano connessi ad una ulteriore (quella civetta, appunto). Quest'ultima, dunque, non otteneva alcun suffragio e, allo stesso tempo, subiva lo scorporo dei voti derivanti dal maggioritario (si evitava, così, che tale meccanismo colpisse la vera lista di partito). Ad ogni modo, dopo circa un anno di discussioni svoltesi in seno alla Giunta delle elezioni della Camera, nella seduta del 15 luglio 2002, l'Assemblea ha approvato l'ordine del giorno Mancuso volto a non attribuire ad alcuna lista i seggi vacanti. Per una puntuale ricostruzione della vicenda si veda A. GIGLIOTTI, *Le elezioni politiche del 2001 e la questione dei seggi vacanti*, in <https://www.regione.toscana.it/documents/10180/452241/Le%20elezioni%20politiche%20del%202001%20e%20la%20questione%20dei%20seggi%20vacanti/028fcac6-2a4b-42b5-99bc-4c1fa6ec6b41>. Si vedano, inoltre, i commenti di L. STROPPIANA, *Al deputato Berlusconi far subentrare un DS?*, in *Forum costituzionale*, 2 giugno 2001; ID., *L'epilogo dei seggi fantasma*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2003; M. AINIS, «*Principi versus regole (il caso dei seggi mancanti a Forza Italia dopo le politiche del 2001)*», in *Rassegna parlamentare*, 2001, 3, 629 ss.; C. FUSARO, *Scorpori e "civette"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 maggio 2001; G. E. VIGEVANI, *Seggi contestati: in difesa della legge*, cit. e ID., «*I seggi vacanti di Forza Italia*», in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/2001, 622 ss.

⁷⁵ Oscillanti fra la possibilità di attribuire il seggio vacante al candidato supplente del Movimento Cinque Stelle, l'aggiudicazione del seggio al candidato non eletto di un'altra circoscrizione elettorale, la mancata assegnazione del seggio e la possibilità di aggiudicarlo ad un'altra lista del collegio plurinomiale senatoriale Sicilia 2.

⁷⁶ La decisione più rispettosa della Costituzione sarebbe stata, forse, quella di assegnare il seggio vacante alla lista vincitrice immediatamente successiva a quella del Movimento Cinque Stelle. Nel caso di specie, infatti, ancorché fosse necessario operare un delicato bilanciamento fra il principio della salvaguardia del *plenum* del Senato (art. 57, secondo comma Cost.), quello inerente all'elezione su base regionale dello stesso (art. 57, primo comma Cost.) e quello relativo al rispetto della volontà popolare (art. 1 Cost.), l'attribuzione del seggio ad una circoscrizione differente da quella siciliana non può che porsi in evidente contrasto con la previsione costituzionale secondo la quale il Senato viene eletto su base regionale (art. 57, primo comma Cost.). Dello stesso avviso sono S. CURRERI, *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia*, cit., e P. CARROZZINO, *Ancora sull'assegnazione del seggio vacante in Sicilia*, cit. Tuttavia, per dovere di completezza, è bene evidenziare che da tempo, in dottrina, si è ritenuta praticabile la possibilità di non assegnare un seggio senza ciò che comporti un contrasto con la Costituzione. In questo senso si veda, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, ed. agg., Padova, CEDAM, 1991, 448.

proprie dei componenti dei due rami del Parlamento (*i.e.* il diritto di parola, di proposta e di voto). Il ricorrente, infatti, premettendo di agire quale rappresentante della Nazione e quale titolare del “diritto ad una procedura parlamentare che avvenga nel rispetto della Costituzione e dei Regolamenti di cui all’art. 64 Cost.”⁷⁷, sosteneva che la menomazione delle proprie attribuzioni derivasse dall’ “incostituzionalità della procedura seguita per l’adozione delle deliberazioni parlamentari impugnate” in quanto l’ “attrazione in autodichia” relativa all’assegnazione del seggio vacante non poteva che essere un “atto abnorme” lesivo del principio di imparzialità, terzietà ed indipendenza⁷⁸ dell’organo chiamato a proclamare i risultati elettorali. In realtà, se già *ictu oculi* appare evidente come le argomentazioni addotte dal parlamentare non lambissero in alcun modo il nucleo dei diritti dei componenti delle Camere, ancor più ciò emerge dalla richiesta rivolta alla Corte a che questa sollevasse dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 (in quanto ritenuta la causa delle criticità relative all’attribuzione dei seggio del M5S in Sicilia⁷⁹).

Insomma, il ricorso più che un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato sembra essere stato un catalizzatore delle irregolarità che il ricorrente ha rinvenuto nel corso del procedimento di assegnazione del seggio vacante. Peraltro, appare alquanto singolare la scelta del parlamentare, il quale, ancorché facesse parte della Giunta delle immunità e delle elezioni, ha deciso di non redigere *alcuna* relazione di minoranza per mostrare il proprio dissenso rispetto alla deliberazione relativa all’assegnazione del seggio vacante del M5S⁸⁰.

Ad ogni modo, volendo comunque considerare per un momento l’astratta possibilità per i componenti delle Camere di sollevare conflitto per le decisioni assunte in Parlamento nel caso di

⁷⁷ Ord. n. 86/2020.

⁷⁸ Per tali motivi, a detta del ricorrente, sarebbe occorsa una violazione degli artt. 3, 48 secondo e terzo comma, 51, 57, 66 Cost. e dell’art. 117, primo comma Cost. con riferimento all’art. 3 Prot. addiz. CEDU (relativo al “diritto a libere elezioni”).

⁷⁹ Specificamente, secondo il senatore De Falco, l’esistenza delle liste bloccate, la mancata previsione di elezioni suppletive per casi analoghi a quello oggetto del conflitto e l’abuso del ricorso a pluricandidature avrebbero determinato il fenomeno della vacanza dei seggi e le relative difficoltà nella loro assegnazione.

⁸⁰ A differenza dei senatori Malan, Grasso e Cucca i quali, in dissenso con la Giunta, hanno redatto ciascuno una relazione di minoranza. Tali relazioni sono consultabili su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119717.pdf>, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119716.pdf> e <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119719.pdf>.

vacanza dei seggi⁸¹: quali attribuzioni potrebbero mai essere violate? Il diritto di ogni singolo parlamentare a che il procedimento di assegnazione si svolga correttamente? Certamente no. Peraltro, la stessa Consulta si è premurata di evidenziare come non sia “sufficiente a fondare la legittimazione del ricorrente la rivendicazione di un generico interesse del singolo parlamentare alla legittimità del procedimento di assegnazione del seggio rimasto vacante”⁸² e come lo stesso senatore avesse affermato che fosse occorsa una violazione delle attribuzioni di un organo terzo (*i.e.* l’Ufficio elettorale regionale o quello centrale) per la cui tutela, com’è ovvio, egli non aveva alcuna legittimazione ad agire. Né, d’altronde, si può sostenere che come a ciascun parlamentare, alla luce delle più recenti decisioni della Corte, è stato riconosciuto un “diritto costituzionale al giusto procedimento legislativo”⁸³, allo stesso modo questi abbia diritto a che ogni procedimento parlamentare si svolga correttamente. Certo, è chiaro che ciascun componente delle Camere abbia un interesse a che le procedure che si svolgono al loro interno avvengano legittimamente. Ciò non significa però, com’è ovvio, che da un simile interesse (di mero fatto) discenda una specifica attribuzione propria di un deputato e di un senatore.

Peraltro, se la Consulta ha chiarito che il nucleo delle prerogative di ciascun membro delle Camere consiste nel diritto di parola, di proposta e di voto, non si comprende come simili attribuzioni possano essere violate dall’assegnazione di un seggio vacante⁸⁴. Altro è, infatti, affermare che delle irregolarità occorse nel corso del procedimento legislativo incidano sulle prerogative parlamentari (in quanto i due profili appaiono fortemente connessi), altro è ritenere che ogni procedimento che si svolge all’interno del Parlamento possa intaccare i diritti dei propri componenti.

Insomma, al di là delle ragioni addotte dall’autore del conflitto preso in esame, si ritiene che la mera assegnazione di un seggio vacante non possa dare vita ad alcun tipo di violazione dei diritti di

⁸¹ Prospettata da S. CURRERI, *L’assegnazione del seggio vacante in Sicilia*, cit. e da A. LAURO, *L’integrità numerica delle Camere*, cit. Inoltre, ancorché con riferimento alla vicenda dei “seggi fantasma” verificatasi nel corso delle elezioni del 2001, tale possibilità era stata considerata favorevolmente anche da G. E. VIGEVANI, *Seggi contestati: in difesa della legge (ed anche dell’Ufficio centrale)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2001.

⁸² Ordinanza n. 86/2020.

⁸³ In questo senso S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2016, 371 e G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione*, cit., 488.

⁸⁴ *Contra* A. LAURO, *L’integrità numerica delle Camere*, cit., 1128 ss., il quale ritiene che “ogni rappresentante popolare abbia il diritto-dovere di vegliare a che la rappresentatività del Parlamento non venga stravolta da scelte squisitamente politiche dettate dalle convenienze di maggioranza”.

un parlamentare⁸⁵. O meglio, se si trattasse della privazione di un seggio *proprio* di un deputato o di un senatore avvenuta a seguito di violazioni *manifeste* da parte delle Camere delle norme relative alla verifica dei poteri *nulla quaestio*: certamente un parlamentare potrebbe sollevare conflitto perché direttamente coinvolto dalla decisione *de qua* (sebbene tale ipotesi, al momento, sia stata prospettata soltanto in dottrina⁸⁶ e non abbia ancora avuto seguito nella giurisprudenza della Corte). Tuttavia, in tutti i restanti casi, ossia in quelli relativi all'assegnazione dei seggi di *altri* componenti delle Camere (le cui vicende elettorali, com'è ovvio, in alcun modo potrebbero influire sulla permanenza degli altri parlamentari), si ritiene che, in nome del mero ed astratto interesse alla regolarità dei procedimenti elettorali, non sia possibile immaginare un conflitto sollevato da parte di qualsiasi deputato o senatore⁸⁷.

Diverso è, invece, il caso dei cittadini potenzialmente lesi dalle decisioni assunte in seno alla Camera o al Senato con riferimento alla vacanza dei seggi. In questa circostanza, infatti, sebbene com'è noto la Corte abbia sempre escluso che una frazione del corpo elettorale possa sollevare conflitto (in quanto non titolare di specifiche attribuzioni costituzionali⁸⁸), si ritiene che i singoli

⁸⁵ Di contrario avviso è S. CURRERI, *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia*, cit., il quale ritiene che dopo l'ordinanza n. 17/2019 i singoli parlamentari avrebbero potuto sollevare conflitto con riferimento all'assegnazione del seggio vacante del Movimento Cinque Stelle in Sicilia. Nello stesso senso A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere*, cit.

⁸⁶ La possibilità per un singolo parlamentare di sollevare conflitto a seguito dalla privazione del proprio seggio decisa in sede di verifica dei poteri è stata prospettata da A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, fasc n. 1/2020, 66 ss.

⁸⁷ Secondo A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere*, cit., 1129, invece, sarebbe indifferente il fatto che il ricorrente sia stato eletto nella circoscrizione interessata dalla perdita del seggio o meno. L'Autore, peraltro, ritiene che anche i gruppi parlamentari avrebbero una legittimazione a sollevare conflitto, in quanto questa deriverebbe "dall'ingresso illegittimo di nuovi deputati o senatori nelle file di altri gruppi (in particolare di maggioranza), con un conseguente ridimensionamento del loro peso all'interno degli organi parlamentari ed un'alterazione della proporzionalità garantita nelle commissioni dagli artt. 72, terzo comma, e 82 Cost.". Tale tesi non appare, però, molto condivisibile perché non si comprende come la mera alterazione della composizione di alcuni gruppi possa determinare una violazione delle attribuzioni di altri gruppi. Tale circostanza, infatti, a parere di chi scrive, attiene più allo svolgimento delle dinamiche interne alle Camere che a profili strettamente giuridici da far valere dinanzi alla Corte costituzionale. Peraltro, anche in questo caso, potrebbe esservi il rischio che i conflitti di attribuzione finiscano per diventare un mezzo tramite cui contestare il merito di alcune deliberazioni piuttosto che delle irregolarità realmente verificatesi nel corso della loro adozione.

⁸⁸ Ad eccezione del comitato promotore di un referendum che, com'è noto, a partire dall'ordinanza n. 17/1978 e dalla sentenza n. 69/1978 è stato considerato da parte della Corte costituzionale un potere dello Stato. In tale occasione, infatti, la Consulta ha chiarito che "se "poteri dello Stato", legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio" (punto 4 del considerato in diritto della sentenza n. 69/1978). A commento di tale decisione si veda, per tutti, C. MEZZANOTTE, *Comitato dei promotori e conflitto tra i poteri dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 1/1978, 83 ss.

cittadini⁸⁹ potrebbero rivolgersi dinanzi al giudice delle leggi a tutela delle proprie prerogative (*melius*, a difesa del proprio diritto di voto previsto dall'art. 48 Cost.)⁹⁰. Soltanto in tale circostanza, infatti, si potrebbe rinvenire un filo rosso fra l'assegnazione dei seggi vacanti e la sua potenziale capacità di ledere le prerogative dei cittadini elettori (ancorché questi si presentino come un potere esterno allo Stato apparato).

6. Le intercettazioni dei componenti delle Camere ed il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari alla prova dei conflitti

Non potendo in questa sede soffermarsi approfonditamente sulla questione da ultimo esaminata, appare opportuno porre l'attenzione su un ulteriore tassello aggiuntosi al mosaico dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari successivamente all'ordinanza n. 86/2020.

Si tratta, questa volta, dell'annoso tema delle intercettazioni effettuate nei confronti dei deputati e dei senatori in assenza di un'autorizzazione⁹¹ proveniente dalla rispettiva Camera di appartenenza

⁸⁹ Si pensi, ad esempio, alle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017 relative ai conflitti sollevati da alcuni componenti delle Camere (i quali agivano sia in qualità di parlamentari sia come singoli cittadini) con riferimento al procedimento di approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52 ed alla legge 3 novembre 2017, n. 165. Si consideri, ancora, l'ordinanza n. 284/2008 con cui la Corte costituzionale ha chiarito che il corpo elettorale non potesse essere considerato quale "potere diffuso" e che, pertanto, le singole frazioni che lo compongono non fossero legittimate a sollevare conflitto (ad eccezione del comitato promotore di un referendum). In dottrina la possibilità per i cittadini di rivolgersi alla Consulta a tutela delle proprie prerogative è stata prospettata da parte di A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano*, cit., 68 ss. L'Autore, infatti, sostiene che i sottoscrittori delle candidature o i rappresentanti dei partiti legittimati alla presentazione delle stesse potrebbero sollevare conflitto con riferimento, ad esempio, alle vicende relative all'ammissione o all'esclusione delle liste.

⁹⁰ In questo senso S. CURRELLI, *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia*, cit.

⁹¹ Com'è noto, l'art. 68 terzo comma Cost. prevede che sia necessaria l'autorizzazione della Camera di appartenenza di un parlamentare affinché questi possa essere sottoposto ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o di comunicazioni o a sequestro di corrispondenza. Sul tema dell'immunità parlamentari vi è una vastissima letteratura. Si vedano, ex plurimis, S. TRAVERSA, voce *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, 1970, 178 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979; G. LONG, *Art. 68 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986, 185 ss.; N. ZANON, *Parlamentare (status del)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, vol. X, 1995, 616 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, Torino, Einaudi, 2001, 1009 ss.; L. CIAURRO, *Parlamentare (status di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2006, 4092 ss.; M. CERASE, *Art. 68*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO- A. CELOTTO- M. OLIVETTI, vol. II, Milano, Utet giuridica, 2006, 1298 ss. e ID., *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Catanzaro, Rubbettino-Soveria Mannelli, 2011; L. G. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari: profili storici e comparativi*, Torino, Giappichelli, 2010 e M. MARIANI-A. GHIRIBELLI, *Le immunità parlamentari. Esperienze e prospettive*, Matelica, Nuova giuridica, 2017.

(ordinanza n. 129/2020). Più specificamente, il caso in questione riguardava un'intercettazione ambientale disposta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia nei confronti di un deputato, il quale, agendo in qualità di rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), riteneva che fosse occorsa una violazione della propria immunità parlamentare (costituzionalmente garantita dall'art. 68, terzo comma Cost.). Tuttavia, com'è noto, la Corte costituzionale ha ripetutamente chiarito che a tutela della garanzia prevista dall'art. 68, terzo comma Cost. non possano agire i singoli parlamentari ma che, al contrario, la sola legittimata a sollevare conflitto sia la loro Camera di appartenenza⁹². Tali immunità, pertanto, sono “solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione” in quanto, di fatto, esse appaiono primariamente volte “alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri”⁹³.

Invero, come accennato, anche nel caso di specie la Corte non ha mancato di ribadire la propria posizione sul tema delle guarentigie parlamentari. La Consulta, infatti, in primo luogo ha escluso che l'effettuazione di intercettazioni nei confronti del ricorrente potesse configurarsi quale violazione dell'art. 67 Cost. in quanto il deputato in questione, lungi dal motivare “la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali”⁹⁴, si era unicamente limitato a richiamare l'anzidetta disposizione costituzionale senza addurre alcuna argomentazione a fondamento delle proprie doglianze. Secondariamente, il giudice delle leggi ha nuovamente ribadito come l'immunità parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma Cost. non possa che identificarsi “con l'esigenza di assicurare il corretto esercizio del potere giurisdizionale nei confronti dei membri del Parlamento, e non con gli interessi sostanziali di questi ultimi”. Insomma, ancora una volta, le ragioni addotte dal ricorrente, sembrano non essere in linea con i presupposti indicati dall'ordinanza n. 17/2019 per potere sollevare conflitto.

⁹² A tal proposito si vedano, ad esempio, la sentenza n. 9/1970, n. 390/2007 e n. 38/2019.

È tuttora pendente, invece, un conflitto sollevato dalla Corte d'appello di Brescia nei confronti del Senato a causa della deliberazione resa da quest'ultimo il 10 gennaio 2017 riguardo alla sussistenza dell'insindacabilità parlamentare relativa alle dichiarazioni caluniose rese da un senatore nei confronti di un magistrato della quarta sezione penale del Tribunale ordinario di Milano. La Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso con l'ordinanza n. 80/2020 e, al momento in cui si scrive, non si è ancora pronunciata nel merito.

⁹³ Punto 2.4. del considerato in diritto della sentenza n. 38/2019.

⁹⁴ Ordinanza n. 129/2020.

Da ultimo, prima di tentare di tirare le fila delle considerazioni fin qui svolte, è bene soffermarsi sulle ordinanze nn. 176 e 197⁹⁵ del 2020 aventi ad oggetto, se pur per profili differenti, il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Specificamente, l'occasione che ha determinato il primo degli anzidetti conflitti è stata rappresentata dalla diminuzione del numero delle circoscrizioni Estero (da 12 a 8 alla Camera e da 6 a 4 al Senato) che, a detta del senatore ricorrente⁹⁶, avrebbe determinato una violazione delle proprie prerogative e finanche di quelle degli elettori non residenti in Italia.

Ebbene, anche in tale circostanza, ancorché il parlamentare in questione avesse sostenuto di essere legittimato a sollevare conflitto in quanto le sue doglianze avrebbero avuto ad oggetto il procedimento legislativo, di fatto, si può notare *ictu oculi* come le argomentazioni addotte dal ricorrente fossero interamente incentrate sul *contenuto* della riforma costituzionale e non sull'*iter* seguito per la sua approvazione. Il ricorso del senatore, infatti, lungi dal riferirsi ad una presunta violazione della procedura parlamentare di revisione costituzionale si è, invece, incentrato sul principio di rappresentanza democratica. Specificamente, quest'ultimo è stato inteso in una duplice accezione: sia con riferimento al rapporto fra elettori ed eletti (la cui alterazione determinata dalla riforma avrebbe causato un attentato alla "natura democratica della Repubblica parlamentare italiana"⁹⁷), sia in relazione al diritto degli elettori italiani residenti all'estero che non sarebbero stati debitamente rappresentati a causa della riduzione del numero delle circoscrizioni destinate ai propri Stati di residenza. Ebbene, com'è facile intuire, anche in tale occasione la Corte costituzionale ha rilevato come le doglianze espresse dal senatore nulla avessero a che vedere con lo svolgimento della funzione parlamentare e che, pertanto, il conflitto da questi sollevato non potesse essere ammesso.

Last but not least, anche l'ordinanza n. 197/2020 (avente anch'essa ad oggetto il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari) presenta un tenore analogo alle decisioni fin qui esaminate. L'oggetto del conflitto, questa volta, era rappresentato dal procedimento di approvazione della legge 19 giugno 2010, n. 59 (volta a convertire il decreto legge

⁹⁵ Commentata da P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 32/2020 e C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2020.

⁹⁶ Il quale, a sua volta, è stato eletto in una circoscrizione Estero.

⁹⁷ V. ordinanza n. 176/2020.

20 aprile 2020, n. 26 recante “*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l’anno 2020*”).

Invero, il ricorso del parlamentare, come non ha mancato di evidenziare la Corte, sembra contenere sommarie critiche su profili decisamente eterogenei fra loro. In primo luogo, infatti, il ricorrente riteneva che l’approvazione e la conversione del decreto legge n. 26/2020 avesse determinato una violazione dell’art. 72, primo e quarto comma Cost. perché recante disposizioni “in materia costituzionale ed elettorale” che, com’è noto, sono soggette alla c.d. “riserva di Assemblea”; in secondo luogo, sosteneva che non spettasse al Senato⁹⁸ approvare la legge n. 59/2020 poiché essa conteneva delle disposizioni in “materia referendaria” che, pertanto, erano inconferenti al testo originario del decreto legge convertito (in quanto quest’ultimo aveva unicamente ad oggetto la “materia elettorale”). In terzo luogo, a detta del parlamentare, se da un lato l’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sulla legge *de qua* aveva frustrato il proprio diritto ad esaminare le modifiche apportate all’originario d.l. n. 26/2020, dall’altro, la scelta di accorpate le consultazioni elettorali e referendarie non aveva fatto altro che incidere sulla genuinità del procedimento di revisione costituzionale.

Ebbene, in merito a tali doglianze, la Corte costituzionale non ha mancato di cogliere come queste contenessero più delle valutazioni *politiche* che giuridiche⁹⁹ e che, peraltro, il ricorrente non avesse in alcun modo provato come nel corso dei lavori parlamentari fossero state violate le proprie prerogative. Analizzando, infatti, lo svolgimento del dibattito in Senato, la Consulta ha rinvenuto come il tema della concentrazione delle scadenze elettorali (ossia il c.d. *election day*) fosse stato “oggetto di ampia discussione” e che le due questioni pregiudiziali volte ad escludere tale accorpamento fossero state puntualmente respinte in un’unica seduta a Palazzo Madama (senza che nel corso della relativa discussione fosse stata preclusa o limitata la possibilità del ricorrente di votare).

⁹⁸ Specificamente, il senatore De Falco aveva sollevato conflitto nei confronti del Senato e, qualora il ricorso fosse stato dichiarato ammissibile, nei confronti del Governo, del Ministro dell’Interno e del Ministro della Giustizia.

⁹⁹ Il che non può che essere una conferma della tendenza dei parlamentari a sollevare conflitto per contestare il merito delle decisioni assunte in seno alle Camere piuttosto che il preteso rispetto del “giusto procedimento legislativo”.

Non a caso, nota C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri*, cit., 826, che i conflitti sollevati con riferimento al referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari siano “accomunati da una sorta di *uso congiunturale* del conflitto tra poteri, mezzo di *contestazione politica* delle decisioni assunte dal circuito democratico-rappresentativo” e che le relative inammissibilità rappresentino una “inevitabile reazione alla strumentalizzazione tattica del giudizio costituzionale e ai tentativi di giurisdizionalizzare pretese politiche costituzionalmente *atone*”.

Quanto, invece, all'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'articolo unico del ddl di conversione del d.l. n. 26/2020 ed alla presunta estraneità delle modifiche a questo apportate dalla legge n. 59/2020, la Corte ha ribadito le posizioni espresse nelle precedenti pronunce. Con riferimento alla prima, infatti, il giudice delle leggi, riprendendo l'ordinanza n. 60/2020, ha sottolineato come "in nessun caso sarebbe sindacabile [...] la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura"¹⁰⁰. In relazione all'estraneità delle modifiche apportate ad un decreto legge in sede di conversione, invece, la Corte, conformemente all'ordinanza n. 274/2019, ha ribadito come non basti "un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso ed il titolo del decreto-legge" per dimostrare il vizio *de quo* ma che, al contrario, sia necessario offrire degli "elementi tali da portare all'evidenza [...] l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto"¹⁰¹ del conflitto.

Insomma, sembra che l'ordinanza n. 197/2020 rappresenti la *summa* di quanto affermato da parte della Corte costituzionale a partire dall'ord. n. 17/2019 con riferimento ai conflitti di attribuzione sollevati dai parlamentari a tutela delle proprie prerogative. Pertanto, se si può pacificamente affermare che, fino ad ora, sia stata fatta chiarezza sull'*an* di simili conflitti, non può negarsi che il *quomodo* del loro concreto atteggiarsi appaia ancora molto incerto¹⁰².

7. Quale spazio per i provvedimenti emergenziali del Governo nei conflitti di attribuzione?

A conclusione dell'*excursus* fin qui tracciato, è bene soffermarsi brevemente sulle recentissime pronunce della Corte costituzionale relative ai conflitti che due parlamentari¹⁰³ – rispettivamente un deputato¹⁰⁴ ed una deputata¹⁰⁵ – hanno sollevato a causa dell'asserita violazione delle proprie

¹⁰⁰ V. ordinanza n. 60/2020. Sulla possibilità che l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo determini una violazione dei diritti dei parlamentari ci si è già soffermati nel terzo paragrafo del presente scritto (cui si rimanda).

¹⁰¹ V. ordinanza n. 274/2019.

¹⁰² Come già evidenziato a commento dell'ordinanza n. 17/2019 da parte di V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, cit., 13.

¹⁰³ I ricorrenti sono stati gli unici ad esprimere voto contrario alla legge 5 marzo 2020, n. 13 di conversione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6.

¹⁰⁴ Ordinanza n. 66/2021.

¹⁰⁵ Ordinanza n. 67/2021.

attribuzioni determinata dall'adozione dei provvedimenti del Governo volti a fronteggiare la crisi epidemiologica.

Invero, ancorché i due ricorsi abbiano sostanzialmente il medesimo contenuto (*id est* la lamentata impossibilità di svolgere la funzione parlamentare a causa dell'“espropriazione”¹⁰⁶ del potere legislativo da parte del Governo), presentano comunque delle differenze sia sul piano soggettivo sia su quello oggettivo.

Quanto al primo dei due profili, è bene evidenziare come se, da un lato, il ricorrente autore del conflitto deciso con l'ordinanza n. 66/2021¹⁰⁷ ha agito unicamente nei confronti del Presidente del Consiglio “anche nella sua qualità di rappresentante del Governo”, dall'altro la deputata autrice del secondo ricorso ha preferito sollevare conflitto, in prima battuta, nei confronti delle due Camere e soltanto in via subordinata nei confronti del Governo.

Con riferimento al secondo aspetto, invece, si può notare come il conflitto deciso con l'ordinanza n. 67 abbia ad oggetto non soltanto tutti i decreti del Presidente del Consiglio adottati per fronteggiare la pandemia, ma finanche tutti i decreti e le ordinanze ministeriali emanati dal Governo al fine di contenere la diffusione del contagio¹⁰⁸. In altre parole, nel secondo dei ricorsi *de quibus* è tutta la produzione normativa di provenienza governativa ad essere avversata in quanto ritenuta lesiva delle attribuzioni dei singoli parlamentari.

Peraltro, entrambi i ricorrenti chiedevano alla Corte di sollevare dinanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale dei decreti legge¹⁰⁹ adottati dall'esecutivo per fare fronte alla pandemia, poiché giudicati in contrasto con una serie di disposizioni costituzionali¹¹⁰.

¹⁰⁶ È questa l'espressione rinvenibile nel ricorso deciso con l'ordinanza n. 66/2021.

¹⁰⁷ G. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2021.

¹⁰⁸ Il conflitto deciso con l'ordinanza n. 66/2021, invece, sebbene avesse ad oggetto la totalità dei decreti del Presidente del Consiglio adottati dall'inizio della crisi epidemiologica, non riguardava anche gli altri provvedimenti governativi emanati al medesimo scopo.

¹⁰⁹ Specificamente, mentre il ricorrente del conflitto deciso con l'ord. n. 66 ha chiesto alla Corte costituzionale di sollevare dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale di quattro decreti legge, il secondo formulava la medesima richiesta con riferimento alla loro totalità.

¹¹⁰ Oltre alla violazione degli artt. 76 e 77 Cost., i ricorrenti hanno comunemente sostenuto che fossero stati lesi il diritto al lavoro (artt. 1,4,35 e 36 Cost.), la libertà personale (art. 13 Cost.), la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.), la libertà di culto (art. 19 Cost.), la libertà di istruzione (art. 34 Cost.) e la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). In aggiunta a tali disposizioni, la ricorrente autrice del conflitto deciso con l'ord. n. 67/2021 ha ritenuto che fosse stata violata anche la libertà “di opinione e il diritto all'informazione” (art. 21 Cost.), il “diritto alla cura, libertà dall'obbligo sanitario” (art. 32 Cost.), il diritto al libero esercizio delle arti e delle scienze e a loro libero insegnamento (art. 33 Cost.) ed il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

Invero, i due conflitti, dopo avere ampiamente riportato le ragioni per le quali i deputati in questione non condividevano le misure governative restrittive (fra le quali la chiusura delle attività economiche, l'obbligo di indossare mascherine protettive, la limitazione di una serie di diritti fondamentali), trovano il proprio punto focale nella presunta lesione da parte del Governo delle prerogative del singolo parlamentare a causa dell'emanazione di tali provvedimenti.

Specificamente, ai componenti delle Camere sarebbe stato negato “il diritto di dire e contraddire nell'ambito del processo democratico parlamentare”¹¹¹ e precluso l'esercizio della funzione di controllo svolta dai deputati e senatori sull'attività di Governo. Tale compito, infatti, a detta dei ricorrenti, non sarebbe unicamente proprio di ciascuna Camera ma, al contrario, dovrebbe essere esercitato anche da parte dei singoli rappresentanti del Parlamento.

Sostanzialmente, dunque, ciò che lamentavano i deputati *de quibus* era l'esautoramento ad opera del Governo – soprattutto, in persona del Presidente del Consiglio – della potestà legislativa delle Camere e, di conseguenza, della propria partecipazione in qualità di singoli rappresentanti alla dialettica parlamentare.

Tuttavia, proprio a tale riguardo, la ricorrente autrice del conflitto deciso con l'ord. n. 67 faceva un'ulteriore precisazione rispetto all'analogo ricorso oggetto dell'ord. 66. La deputata, infatti, ancorché avesse riconosciuto di avere partecipato alla discussione svoltasi in seno alla Camera in merito alle misure restrittive adottate dal Governo, aveva ritenuto che un simile confronto parlamentare fosse stato del tutto sterile ed inutile poiché le misure concretamente restrittive delle libertà fondamentali non erano contenute nella legge di conversione (e quindi, a monte, nel decreto legge adottato dal Governo), bensì nei DPCM ed in tutti quegli atti governativi sottratti al confronto con il Parlamento. Per tale motivo, dunque, la ricorrente aveva sostenuto di avere esercitato le proprie funzioni istituzionali dinanzi ad un vero e proprio “vuoto simulacro”¹¹².

Tuttavia, la Corte costituzionale, a fronte di tali argomentazioni, non ha mancato di evidenziare come entrambi i ricorrenti avessero avuto pienamente la possibilità di prendere parte al confronto svoltosi in aula. Questi, infatti, proprio in sede di conversione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, avevano manifestato il proprio dissenso rispetto all'adozione di misure restrittive per contrastare la pandemia e, in virtù di tali ragioni, avevano espresso voto contrario alla legge di conversione.

¹¹¹ Ordinanza n. 66/2021.

¹¹² Ordinanza n. 67/2021.

Non era occorsa pertanto, alcuna “sostanziale negazione” o “evidente menomazione” delle attribuzioni dei deputati in questione.

Peraltro, anche in tale occasione¹¹³, il giudice delle leggi ha sottolineato come, dal momento che la funzione legislativa viene esercitata collettivamente dalla Camera e dal Senato, i singoli parlamentari non sarebbero legittimati a sollevare conflitto a tutela delle proprie attribuzioni in quanto un’eventuale “espropriazione” della funzione legislativa da parte del Governo a discapito del Parlamento legittimerebbe ciascuna Camera ad agire e, di certo, non i loro singoli componenti.

Per tali motivi, ha continuato la Corte, “non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza”¹¹⁴.

Insomma, i ricorsi presentati dai parlamentari *de quibus*, ancorché apparentemente presentino la veste di conflitti di attribuzione, mostrano, in realtà, il loro vero scopo: muovere delle censure d’incostituzionalità ai provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare la crisi epidemiologica¹¹⁵. D’altronde, non si spiegherebbero altrimenti i continui richiami dei due deputati alla violazione dei diritti fondamentali ad opera dei decreti legge e dei DPCM, alla presunta assenza di rischi per la salute derivanti dal COVID-19, alla contestata chiusura delle attività lavorative.

Quali fra queste censure potrebbe incidere sulle attribuzioni dei singoli parlamentari atteso che, è bene ricordarlo, queste ultime consistono unicamente nel diritto ad esercitare liberamente il proprio mandato, ad esprimere opinioni e voti in sede di discussione e di deliberazione, nel potere di iniziativa legislativa e nella facoltà di presentare proposte emendative? E supponendo astrattamente che la presunta illegittimità dei provvedimenti governativi abbia potuto incidere sulle prerogative dei componenti delle Camere – sebbene, chi scrive, è del parere opposto – ciò sarebbe sufficiente a determinare una “violazione grave e manifesta” delle attribuzioni dei deputati e dei senatori?

Come evidenziato da una parte della dottrina¹¹⁶, non sembra potersi dire che l’adozione di decreti legge e DPCM da parte del Governo per fronteggiare la crisi epidemiologica possa, di per

¹¹³ L’impossibilità per il singolo parlamentare di sollevare conflitto al fine di tutelare le attribuzioni della Camera cui appartiene, com’è noto, è stato ripetutamente affermato da parte della Corte costituzionale. Si vedano *ex plurimis* le ordinanze n. 9/1970, n. 390/2007, n. 38/2019 e, da ultimo, l’ordinanza n. 129/2020 commentata al paragrafo 6 del presente scritto.

¹¹⁴ Ordinanze nn. 66 e 67 2021. In questo senso si veda anche l’ordinanza n. 181/2018.

¹¹⁵ Della stessa opinione è G. FERRACUTI, *La gestione dell’emergenza covid-19 alla prova del conflitto interorganico*, cit., *passim*. Peraltro, secondo l’Autore, le censure di illegittimità dei decreti legge e dei DPCM adottati dal Governo, più che essere mosse dinanzi alla Corte costituzionale, dovrebbero essere fatte valere dinanzi al giudice amministrativo.

¹¹⁶ G. FERRACUTI, *La gestione dell’emergenza covid-19 alla prova del conflitto interorganico*, cit., 371 ss.

sé, determinare una lesione delle prerogative dei singoli parlamentari. Se infatti, come ha chiarito la Corte, è di una presunta espropriazione della funzione legislativa che si discute, non può che essere l'organo legittimato ad esercitare quest'ultima ad agire a tutela delle proprie prerogative e non ciascun componente delle Camere.

Ancor più ciò è vero, se si tiene conto, come ha ribadito la Consulta, che il singolo parlamentare non è "titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo"¹¹⁷.

Tuttavia, qualora nel caso di specie fosse stata una singola Camera a sollevare conflitto, non sembra possa dirsi aprioristicamente che la Corte si sarebbe sottratta dal dichiarare ammissibile il ricorso a causa della natura marcatamente politica della questione¹¹⁸. Infatti, se è vero, che i conflitti di attribuzione rappresentano l'"ultima fortezza"¹¹⁹ posta a chiusura del sistema, non si comprende per quale motivo dinanzi ad eventuali menomazioni subite dalla Camera o del Senato a causa dell'emanazione di atti illegittimi da parte del Governo (perché lesivi delle loro prerogative) il giudice delle leggi dovrebbe esimersi dal prendere una posizione. Al contrario, proprio in tali circostanze non può che emergere la funzione di garanzia costituzionale e segnatamente, nel caso dei conflitti di attribuzione, il delicato compito di bilanciare il complesso equilibrio fra poteri proprio della Consulta.

In conclusione, sebbene le ordinanze nn. 66 e 67 offrano dei preziosi spunti di riflessione (che, come si è visto, investono molteplici aspetti¹²⁰) queste sembrano, ad ogni modo, porsi sulla stessa linea delle precedenti pronunce della Corte in materia di conflitti sollevati da parlamentari. Il punto focale dei ricorsi, infatti, anche in tale circostanza, appare maggiormente volto a censurare la legittimità – e, pertanto, il contenuto – dei provvedimenti impugnati più che a far valere delle reali violazioni delle attribuzioni dei deputati.

¹¹⁷ Ordinanza n. 181/2018.

¹¹⁸ *Contra* G. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza covid-19 alla prova del conflitto interorganico*, cit., 372 secondo il quale, qualora la Corte avesse dichiarato ammissibile i conflitti sollevati dai parlamentari con riferimento ai decreti legge ed ai DPCM adottati dal Governo, ciò avrebbe portato a degli esiti che "per l'equilibrio del sistema sarebbero stati a dir poco catastrofici in caso di accoglimento delle doglianze articolate dai ricorrenti".

¹¹⁹ Secondo la nota espressione di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.

¹²⁰ Nelle ordinanze restano assorbite le questioni legate all'esatta individuazione degli atti che, a detta dei ricorrenti, sarebbero stati lesivi delle proprie prerogative (che accomuna entrambe le pronunce), la configurabilità del Presidente del Consiglio come potere dello Stato (ord. n. 66) e la possibilità per un deputato di sollevare conflitto nei confronti anche del Senato (ord. n. 67). Il giudice delle leggi, pertanto, essendosi espresso per l'inammissibilità dei ricorsi, ha ritenuto non necessario trattare tali profili.

Anche le ordinanze *de quibus*, pertanto, sembrano essere ben distanti dalla soglia della “sostanziale violazione” o “evidente menomazione” fissata dalla Corte nell’ordinanza n. 17/2019 per potere sollevare conflitto.

8. Conclusioni

Alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale fin qui esaminata, si può tentare di svolgere qualche considerazione conclusiva.

In primo luogo, si può subito notare come il varco aperto ai parlamentari dall’ordinanza n. 17/2019 non abbia fatto altro che indurre deputati e senatori ad avvalersi dei conflitti di attribuzione per riversare dinanzi alla Corte costituzionale questioni più relative al merito dei provvedimenti impugnati che alla loro concreta lesività delle prerogative parlamentari. Pertanto, molti dei conflitti sollevati successivamente all’ordinanza n. 17, lungi dal lambire in una qualche misura il nucleo dei diritti dei deputati e dei senatori, si configurano piuttosto come collettori delle istanze più varie (disattendendo, così, le indicazioni date dalle Corte ai parlamentari per potere agire a tutela delle proprie prerogative).

Al netto di tali considerazioni, quindi, quale influenza può avere il riconoscimento della natura di potere dello Stato ai singoli componenti delle Camere nel rapporto fra giustizia costituzionale e svolgimento delle dinamiche parlamentari? Indubbiamente, i sempre più frequenti conflitti sollevati da deputati e senatori non possono che mostrare le anomalie che si verificano nello svolgimento della dialettica parlamentare (complice, indubbiamente, la crescente centralità assunta dal Governo nel procedimento legislativo e, segnatamente, in quello di approvazione della legge di bilancio).

Tuttavia, sebbene allo stato attuale della giurisprudenza della Corte, lo spazio che residua ai singoli parlamentari per far valere il rispetto delle proprie prerogative nel corso dello svolgimento del procedimento di formazione della legge appare alquanto esiguo¹²¹, ciò non esclude che anche

¹²¹ Secondo D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione*, cit., 741, “l’ingresso di Deputati e Senatori nel circuito dei giudizi per conflitto di attribuzione sul procedimento legislativo” non rappresenta “una via di ingresso alla giustizia sul conflitto politico tra parti, ma una sorta di controlimite alla torsione estrema del procedimento legislativo”.

altre circostanze potrebbero dare vita a violazioni dei diritti dei parlamentari¹²² (ad esempio nel caso in cui vi fosse un esercizio illegittimo dei poteri presidenziali che incida sulle loro prerogative), ma sempre a condizione che queste presentino i tratti delineati dalla Consulta.

Insomma, il riconoscimento della natura di potere dello Stato ai componenti delle Camere, ancorché costituisca un importante tassello del mosaico dei conflitti (al quale, si ritiene, sia necessario aggiungere la “tessera mancante”¹²³ delle minoranze e dei gruppi¹²⁴), non ha di certo determinato un accesso generalizzato ed indistinto dei parlamentari al giudice delle leggi. Al contrario, la possibilità per i deputati ed i senatori di rivolgersi alla Corte deve sempre rappresentare l’*extrema ratio* e rispettare il carattere della residualità, altrimenti ciò che sarà realmente libero non sarà il diritto dei parlamentari di rivolgersi al giudice delle leggi a tutela delle proprie prerogative lese da violazioni gravi e manifeste, ma il mero riversare dinanzi alla Consulta questioni di legittimità costituzionale travestite da conflitti di attribuzione.

¹²² *Contra* G. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza covid-19 alla prova del conflitto interorganico*, cit., 375, secondo il quale se “è già di per sé complicato ravvisare prerogative astrattamente tutelabili in sede di conflitto, diventa, allora, a maggior ragione praticamente impossibile (o, comunque, oltremodo difficoltoso) ravvisare casi di conflitti presentati da singoli parlamentari destinati ad avere successo, quantomeno nella prima fase del giudizio”.

¹²³ Come definita, sebbene soltanto con riferimento alle minoranze parlamentari, da M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit.

¹²⁴ Com'è noto, infatti, in molti ordinamenti stranieri è apprestata una specifica tutela agli organi interni al Parlamento. In Germania, ad esempio, i parlamentari, i gruppi ed i partiti politici possono sollevare conflitto dinanzi al Tribunale Costituzionale Federale a tutela delle proprie prerogative. I partiti, inoltre, possono presentare un ricorso diretto dinanzi al *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) qualora ritengano che una legge, un atto amministrativo o una sentenza abbiano violato i propri diritti (Art. 93, 4a, della *Grundgesetz*). In modo analogo, in Spagna, qualsiasi persona fisica o giuridica (e quindi anche una minoranza parlamentare o un partito) può avvalersi del *recurso de amparo* nel caso in cui sostenga che un atto parlamentare non legislativo, un atto amministrativo o una sentenza violino i propri diritti fondamentali (art. 53, secondo comma, della Costituzione spagnola). Peraltro, com'è noto, 50 deputati o 50 senatori entro tre mesi dall'entrata in vigore di una legge o di un atto avente forza di legge possono impugnarli dinanzi al *Tribunal Constitucional*. Infine, l'ordinamento francese riconosce la possibilità a 60 deputati o a 60 senatori di ricorrere alla *saisine parlementaire* per far valere l'illegittimità di una legge ordinaria (art. 61 della Costituzione francese).