

Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*

di Alessandro Lauro **
(27 settembre 2018)

Sommario: 1. La continuazione di un recente “filone” giurisprudenziale – 2. Il conflitto fra poteri e la forma di governo parlamentare – 3. Ubi noluit... – 4. Una “clausola di stile” da riempire di significato – 5.5. In conclusione: il conflitto fra poteri e la “giustiziabilità” della forma di governo

Di recente, nel giudizio di ammissibilità sui conflitti fra poteri dello Stato, la Corte costituzionale ha emesso due ordinanze di non poco interesse. In entrambi i casi il conflitto vedeva come attori singoli parlamentari

Prima di passare ad una più attenta analisi critica delle pronunce, vale la pena riportare i passi salienti delle due.

Nella prima – ordinanza n. 163/2018, relatore Amato – il giudice costituzionale ha considerato:

«che sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare»;

«che è la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali – per espressa previsione costituzionale – è titolare l’assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l’opportunità di insorgere avverso possibili violazioni»;

«che dalla qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte discende altresì l’impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza».

Nella seconda ordinanza qui in osservazione – n. 181/2018, relatrice Cartabia – la Corte sentenza

«che, inoltre, il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo, pur restando «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanze n. 163 del 2018 e n. 177 del 1998)»

*Scritto sottoposto a referee.

1. La continuazione di un recente “filone” giurisprudenziale

La XVII legislatura ha fornito non poche occasioni alla Corte costituzionale per esprimersi sull'eventualità che singoli parlamentari la adiscano attraverso la via del conflitto di attribuzione.

La prima tappa di questo percorso è stata l'ordinanza 149/2016 (relatrice Cartabia)¹, che giudicò inammissibile il ricorso di alcuni senatori diretto contro il procedimento di approvazione della legge sulle unioni civili.

In questo caso il Collegio di Palazzo della Consulta ritenne non raggiunto “*il tono costituzionale*” del conflitto, essendo le censure interamente rivolte a violazioni di norme regolamentari e prassi parlamentari, lasciando impregiudicato ogni altro aspetto giuridico, “*anche in relazione al profilo soggettivo*”.

Il secondo momento si ha nel 2017, con i ricorsi diretti contro l'*iter legis* (certamente non canonico²) della legge elettorale n. 52/2015 (cd. *Italicum*). Anche allora la Corte costituzionale non arrivò a delibare nel merito i ricorsi, ritenendo non valicabile la soglia dell'ammissibilità.

L'ordinanza 277 (relatore Zanon), prendendo atto delle diverse qualificazioni dei soggetti ricorrenti, dichiara inammissibile sia il ricorso presentato dall'associazione di consumatori CODACONS – evidentemente non titolare di alcuna attribuzione costituzionale che la legittimasse al conflitto – sia quello avanzato da un senatore, che pretendeva “*inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l'intero organo*” di appartenenza³.

Poco più tardi l'ord. 280 (relatrice Cartabia) constatava l'impossibilità per la Corte di entrare nel merito dei conflitti data la carenza degli atti introduttivi, che non identificavano chiaramente “*i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa*”.

Con le pronunce qui in commento la Corte sanziona di nuovo l'inammissibilità di ricorsi avanzati da singoli parlamentari in relazione a carenze del procedimento legislativo, spingendosi però a formulare talune affermazioni meritevoli di riflessione.

L'ordinanza 163 nasce dal ricorso di alcuni parlamentari della XVII legislatura, diretto contro il Governo, che lamentavano l'aggiornamento dell'art. 80 Cost. ad opera dell'esecutivo. In effetti il Governo aveva concluso un *memorandum* d'intesa con la Libia senza presentare alle Camere il disegno di autorizzazione alla ratifica, considerandolo dunque alla stregua di un accordo in forma semplificata.

Ad avviso dei ricorrenti, avendo il *memorandum* un contenuto di natura politica, esso avrebbe dovuto essere sottoposto alla procedura solenne prevista dalla Carta costituzionale, procedura garantita nelle forme del procedimento legislativo ordinario dalla “riserva di assemblea” ex art. 72, ultimo comma Cost.

L'ordinanza 181 torna invece, di nuovo, a dichiarare inammissibili una serie di ricorsi proposti da cittadini elettori e parlamentari contro i procedimenti di approvazione delle più

¹Di cui si condivide il limpido commento di M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo in Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016, p. 1107 ss. A commento della stessa decisione S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016.

²D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2015.

³In questa stessa ordinanza – sul punto si avrà modo di ritornare – si legge «*che, sotto questo punto di vista, è erronea la prospettazione adombrata dai ricorrenti, secondo i quali la posizione della questione di fiducia da parte del Governo lederebbe direttamente «la libertà di voto e la sovranità dei cittadini tutti», essendo semmai essa idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)*»

recenti leggi elettorali (sia la n.52/2015, sia della successiva n. 165/2017) entrambi segnati dall'apposizione della questione di fiducia. L'inammissibilità deriva, sì, dalla sovrapposizione di diverse qualificazioni soggettive dei ricorrenti, ma la Corte in questo caso arriva a statuire – in maniera assai tranciante – che *“il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo”*, confermando inoltre la sua giurisprudenza sulla preclusione della via conflittuale al singolo cittadino elettore.

Quale, dunque, la novità dell'evoluzione giurisprudenziale?

Il dato di assoluto interesse è che viene sancita – in maniera tombale e definitiva – l'impossibilità per il singolo parlamentare di agire in via di conflitto al fine di tutelare il “giusto procedimento legislativo”, nei limiti definiti direttamente dalla Costituzione.

Da un lato, infatti, la Corte afferma a chiare lettere che è eventualmente l'Assemblea, nel suo *plenum*, a dover insorgere per vedere tutelate le sue prerogative attinenti al procedimento legislativo ordinario nelle materie ex art. 72, comma quarto e dunque deve essere l'Assemblea (ma leggasi: *la maggioranza dell'Assemblea*) a rivendicare il rispetto della riserva stabilita a suo favore nella Legge fondamentale.

Dall'altro, altrettanto limpidamente, il giudice costituzionale arriva ad affermare che il singolo parlamentare non può far valere direttamente le sue attribuzioni nei confronti dell'esecutivo: ciò, ragionevolmente, discende dal fatto che non è mai il singolo eletto a rapportarsi con il Governo, ma ciascuna delle due Camere chiamate a concedere o a revocare la fiducia.

Non sfugge, allora, che in questo modo sembrerebbe superato – ma di apparenza si tratta, come si dirà nel punto 3 – quell'*obiter dictum* inserito nell'ordinanza n. 277/2017, laddove la Corte affermava che *“la posizione della questione di fiducia da parte del Governo... [è] semmai idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)”*.

2. Il conflitto fra poteri e la forma di governo parlamentare

Al netto delle eventuali carenze processuali degli atti introduttivi, il problema emergente sta nel fatto che le ultime due decisioni della Corte (estremamente rigorose, se vogliamo, dal punto di vista formalistico: se di *“riserva d'Assemblea”* si tratta, allora solo l'Assemblea può chiedere che venga rispettata) sembrano sottacere un dato costituzionale fondamentale: i principi del governo parlamentare.

In un certo qual modo la Corte pare assumere una prospettiva di riflessione tutta incentrata sulla forma di Stato – ed in specie sul principio di separazione dei poteri, nel senso più originale ed “illuministico” del termine⁴ – a discapito di una più pragmatica verifica del funzionamento di questo principio nell'ottica della forma di governo parlamentare⁵.

⁴Anche se per « poteri » l'art. 134 Cost.- secondo l'interpretazione datagli dalla Corte - intende una concezione ben più vasta, che va al di là della classica tripartizione illuministica, la configurazione dei poteri classici resta « *una prima approssimazione sul tema* » (G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 426), che invero sembra essere il binario lungo cui intende muoversi la Corte nel trattare il tema della legittimazione del singolo deputato o senatore.

⁵Il principio di separazione dei poteri costituisce indubbiamente uno dei pilastri dello Stato di diritto di matrice liberale: ricordiamo l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che afferma « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il rapporto esistente fra divisione dei poteri e governo parlamentare è sempre stato un fulcro di assoluto interesse nello studio di quest'ultimo. R. CAPITANT, *Régimes parlementaires*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Parigi, Sirey, 1933, p. 33 dà conto delle elaborazioni dottrinali francesi che vedono nel regime parlamentare « *une application du principe de séparation de pouvoir, la séparation souple, par*

In generale il governo parlamentare si realizza nel fatto che il Governo è responsabile dinanzi all'assemblea elettiva: nella sua versione minima il parlamentarismo è essenzialmente "negativo", si realizza cioè come un voto parlamentare di sanzione politica nei confronti di una compagine ministeriale, che dunque viene costretta a dimettersi anzitempo⁶. Nel caso dell'ordinamento italiano – come ampiamente noto – il Governo non può entrare nella pienezza delle sue funzioni se non tramite l'investitura fiduciaria ad opera delle due Camere, investitura che, in base al dato testuale, può anche avvenire a maggioranza semplice, ma che nella ormai consolidata prassi costituzionale avviene grazie al sostegno della maggioranza assoluta in entrambi i rami del Parlamento⁷. Nel governo parlamentare (per l'appunto "monista"⁸) la definizione dell'indirizzo politico è affidata proprio al rapporto fiduciario esistente fra Gabinetto ed Assemblea ed allora,

*opposition à la séparation tranchée telle qu'elle est organisée dans la Constitution américaine» e trova che esse si possano coniugare con la teoria del governo parlamentare di derivazione inglese, descritta da Bagehot nel suo *The British Constitution*. Critico L. ELIA, *Forme di governo*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970 L'A. ritiene che «il criterio normalmente assunto per distinguere le forme di governo dello stato democratico "classico" si rifà al grado di separazione dei poteri», però esso si rivela «equivoco e fuorviante sotto l'aspetto oggettivo», ossia rispetto al profilo funzionale. È proprio l'attenzione a tale profilo che induce l'illustre A. a considerare «elementi indicativi del funzionamento della forma di governo», che nel caso del governo parlamentare coinvolgono la struttura del sistema partitico. G. SILVESTRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, Giuffrè, 1985, p. 696, afferma che «resta valida innanzitutto la critica al criterio tradizionale assunto per distinguere i vari tipi di forma di governo, basato sul grado di separazione dei poteri», tuttavia «se dunque è vero che la separazione dei poteri, recepita nella sua classica formulazione montesquieuiana, non è idonea a fornire le basi per una caratterizzazione credibile dei regimi politici, bisogna... porre maggiore attenzione alla diversificazione del piano di analisi, concernente l'insieme della articolazione dei poteri pubblici, da quello riguardante gli strumenti di coordinamento. In questa prospettiva acquistano rilievo eminente e le considerazioni che possono farsi sull'intreccio dei diversi cicli funzionali e la ricerca del criterio che presiede al mantenimento dell'unità di indirizzo politico». Per una più accurata disamina dell'evoluzione delle teorie delle forme di governo in relazione al principio di separazione dei poteri: M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 538 ss. Con la sua magistrale e sintetica chiarezza, dunque, V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2005, p. 3 sostiene che «oggi si può forse dire che il vero significato costituzionale del principio di separazione dei poteri consiste nella separazione e reciproca indipendenza fra poteri di governo o politici da un lato, poteri di garanzia dall'altro». È chiaro che in tale ottica i poteri di garanzia devono essere intesi in senso giurisdizionale, così ascrivendo le competenze del Presidente della Repubblica prevalentemente alla sfera dei poteri politici, salvo le attribuzioni egate alla presidenza del Consiglio superiore della Magistratura. A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, ESI, 2011, p. 1137 ss., nota come il parlamentarismo (in particolare inglese) andrebbe ascritto nella categoria concettuale della forma di Stato, come «fuoriuscita dallo Stato assoluto» e dal «potere indiviso», mentre il governo parlamentare disegna «un successivo assetto ordinamentale già operante dentro le coordinate di uno Stato liberale e predisposto, con il concorso di vari e peculiari fattori nazionali, a valorizzare ulteriormente il peso politico della maggioranza dell'organo rappresentativo».*

⁶Per un colpo d'occhio sulle varie evoluzioni del governo parlamentare A. LE DIVELLEC, *Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française*, in *Jus politicum*, n. 6/2008.

⁷I casi di governi minoritari (cioè aventi ottenuto la fiducia grazie alla maggioranza semplice) in Italia sono rarissimi e circoscritti a particolari momenti di transizione: si pensi al governo Leone I (monocolore DC che funse da preludio al primo governo di centrosinistra guidato da Moro nel 1963) o al governo Andreotti III (il governo della non-sfiducia e della solidarietà nazionale). Non si dimentichi che, all'inizio delle legislature XVII e XVIII, erano state avanzate le ipotesi di governi di minoranza (nel primo caso a guida del Partito Democratico di Pierluigi Bersani, nel secondo a guida Matteo Salvini, in quanto leader della Lega, primo partito della coalizione di centrodestra), in entrambi i casi espressamente respinte dai Presidenti Napolitano e Mattarella.

⁸M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000, pag. 79 e pagg. 89 e ss. sul caso inglese, individua come criterio di distinzione fra forme monistiche e forme dualistiche di governo «la legittimazione degli organi posti al vertice del potere esecutivo e di quello legislativo» (pag. 70). G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 16 e ss. si riferisce piuttosto all'«allocazione del potere politico» fra gli organi costituzionali, anche a

normalmente, si realizza un *continuum* fra potere legislativo ed esecutivo⁹, una “saldatura”¹⁰ particolarmente accentuata quando il sistema si orienti in base a logiche proprie delle democrazie maggioritarie¹¹ che reinterpretano il crinale legislativo-esecutivo nella scissione binaria maggioranza-opposizione¹².

Pertanto non può sfuggire che in questo contesto le ipotesi di conflitto fra esecutivo e legislativo diventino sostanzialmente improbabili¹³ (soprattutto quando si immagini che il legislativo possa rivendicare sue proprie potestà nei confronti dell'Esecutivo da lui investito)¹⁴ ed, anzi, quando si realizzano¹⁵ assumono tratti ai limiti della forte patologia istituzionale¹⁶, giacché in ambiente parlamentare¹⁷ simili conflitti tendono a ridursi a dialettica interna alla maggioranza od a dispute fra maggioranza ed opposizione. Si badi: non si parla qui di mere discussioni politico-programmatiche, ma di veri e propri scontri

parità di distribuzione dei poteri formali (pag. 21). A. BARBERA- C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2001, pag. 65, definiscono governo parlamentare monista quello in cui spetta al solo governo espresso dal parlamento la definizione dell'indirizzo politico.

⁹Per V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, p. 3 il principio di divisione dei poteri «si è sviluppato e perfezionato... con riguardo al potere giudiziario... a ciò si è aggiunto l'affermarsi di altri poteri dotati di uno statuto di indipendenza e di ruoli di garanzia, comunque di funzioni nettamente separate dal continuum Governo-Parlamento».

¹⁰La dottrina francese parla di “soudure”: v. J. BENETTI, *L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime*, in *Petites Affiches*, 138/2008, p. 21: «le fait majoritaire décrit cette relation symbiotique qui unit le Gouvernement à sa majorité parlementaire, cette “soudure”... entre deux pouvoirs théoriquement séparés et dont la fusion va donner naissance au pouvoir majoritaire», di talché «le fait majoritaire... dessine une nouvelle forme de séparation des pouvoirs. Celle-ci ne s'établit plus entre les pouvoirs législatif et exécutif, mais entre la majorité et l'opposition».

¹¹Metteva in luce, criticamente, gli effetti del “maggioritario” italiano (dunque di uno sviluppo tutto interno alla forma di governo) sul principio di separazione dei poteri S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, V aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001, p. 352, affermando che: «il potere deve essere diviso e separata deve essere la titolarità delle funzioni che ne promanano: soltanto dalla divisione e dalla separazione può derivare quel confronto-conflitto che funziona da argine reciproco nelle relazioni fra le entità di potere all'atto in cui pretendono di manifestarsi nell'esercizio della funzione che le è propri» e dunque anche la democrazia maggioritaria «deve convivere con altri e diversi principi, in primis- appunto- quello della divisione dei poteri» (p. 354).

¹²A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, p. 641: «il principio della separazione dei poteri, tradizionalmente inteso come divisione tra governo e Parlamento, è sostituito (e dunque non eliminato) dal rapporto di contrapposizione-equilibrio tra maggioranza e opposizione parlamentare. La dialettica governo-maggioranza e opposizione assicurata secondo regole certe e condivise, nell'implicare la distinzione tra momento della deliberazione (aperta a tutte le forze politiche) e momento della decisione (riservato alla responsabilità del governo), sembra realizzare proprio quella «disaggregazione del potere fra i soggetti che a quei procedimenti sono chiamati a partecipare», e che riempie di contenuto il principio per cui “le pouvoir arrête le pouvoir”»

¹³Non si può escludere che in fasi particolari o di transizione si possano avere conflitti fra legislativo ed esecutivo. Un esempio viene dalla Spagna dove il *Congreso de los diputados* sollevò un conflitto contro il governo Rajoy uscente, che si rifiutava di sottomettersi al controllo parlamentare, in quanto governo fiduciato dal precedente parlamento e non ancora sostituito nella nuova legislatura a causa della frammentazione politica che impediva la nascita di una maggioranza. Il *Tribunal Constitucional* non è mai però arrivato a pronunciarsi nel merito.

¹⁴Non è un caso che nel Regno Unito, “patria” del maggioritario, le prerogative parlamentari siano state salvaguardate dalla Corte Suprema non su iniziativa del Parlamento in opposizione al Governo, ma da privati cittadini che chiedevano la tutela delle attribuzioni spettanti ai loro rappresentanti: ci si riferisce alla sentenza *Miller vs. Secretary of State for Exiting the European Union* del 24 gennaio 2017, con cui la *Supreme Court* ha affermato che le prerogative regie in materia di affari esteri (esercitate dal Governo) non possono spingersi sino a porre nel vuoto la legislazione approvata dal Parlamento, con ciò obbligando l'Esecutivo a sottoporre alle due *Houses* la decisione finale sull'uscita dall'Unione Europea.

¹⁵Sia consentito precisare: non è che non esistano *occasioni* perché si possa determinare un conflitto (in senso tecnico) fra Governo e Parlamento in relazione alle attribuzioni costituzionali di ciascuno e ad eventuali ingerenze compiute dall'altro. Vengono alla mente due casi della passata legislatura. Il primo è relativo alla sottoscrizione di contratti derivati per il finanziamento del debito pubblico: il Governo – di fronte ad una domanda ovviamente avanzata dall'opposizione – ha opposto una sorta di “segreto di Stato” ai

istituzionali che coinvolgono il funzionamento degli organi costituzionali. E tali scontri – nella logica parlamentare – si risolvono in base alla volontà ed alla capacità della maggioranza; in caso di conflitto estremo, è la stessa disgregazione della maggioranza ad essere risolutiva e, in assenza di una nuova compagine, starà all'elettorato eleggere nuovi rappresentanti.

Tuttavia, non vi sono garanzie che tale volontà maggioritaria, risolutiva del conflitto a livello politico, si ancori per forza al dato giuridico costituzionale.

Detto con un esempio concreto: se alla maggioranza (parlamentare e governativa) sta bene che un'intesa internazionale sia derubricata ad accordo semplificato, invece di essere qualificata come trattato ai sensi e agli effetti dell'art. 80 Cost. (pur avendone magari tutti i requisiti), ad oggi parrebbe essere una scelta non giustiziabile, benché chiaramente contraria al dettato costituzionale e benché realizzi una palese *diminutio* delle funzioni parlamentari.

Oppure, rispetto alla posizione multipla della questione di fiducia che snaturi il procedimento ordinario (costituzionalmente obbligato) e lo renda in concreto un procedimento in sede redigente¹⁸: se la maggioranza appoggia tale *modus operandi* del Governo, viene meno la possibilità che l'organo parlamentare sollevi il conflitto. In caso contrario la maggioranza sarà pur sempre libera di rifiutare la fiducia e dirigersi verso una crisi di governo.

Dunque la soluzione politica cui perviene la maggioranza (spesso sotto forma di acquiescenza alle direttive del Governo) può porsi spesso in contrasto con i precetti costituzionali.

Riconoscere in via esclusiva al solo *plenum* la legittimazione a sollevare conflitti di attribuzione – nei casi in cui si insorga contro il mancato rispetto di una procedura costituzionalmente obbligata – significa, nella sostanza, rimettere alla sola maggioranza la decisione di insorgere contro atti commissivi od omissivi del Governo a cui ha accordato la fiducia; di fatto, il combinato disposto fra art. 94 Cost. (sul rapporto fiduciario) e art. 64 Cost. (sulla deliberazione a maggioranza) rischia di vanificare in maniera insanabile altre previsioni costituzionali¹⁹.

parlamentari, rifiutandosi di rivelare il contenuto di tali contratti: si veda il dibattito in A.C. XVII, *Resoconto stenografico*, 3 luglio 2017. Il secondo è la mozione approvata il 17 ottobre 2017 dal Senato, che domandava al Governo di non riconfermare il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco. Il punto, che ci pare saliente, è che queste occasioni non sfociano in un conflitto giudiziario, perché, normalmente, la maggioranza asseconda l'impostazione governativa.

¹⁶Un esempio in questo senso viene ancora dal caso spagnolo. Il governo Rajoy – governo di minoranza, investito con l'astensione del partito socialista nel 2016 – ha sollevato a gennaio 2017 un conflitto nei confronti della *Mesa del Congreso* (l'Ufficio di presidenza) poiché quest'ultimo non aveva riconosciuto come legittimo l'utilizzo fatto dal Governo del potere di "*veto presupuestario*" riconosciuto dall'art. 134, comma 6 della Costituzione spagnola, che conferisce all'Esecutivo la facoltà di bloccare qualunque proposta o emendamento che incida sul bilancio dello Stato già approvato. Il Governo aveva per l'appunto bloccato un disegno di legge presentato dal Partito socialista. Il Tribunale, con sentenza del 12 aprile 2018, ha dato torto al Governo di Mariano Rajoy, che è stato poco dopo sostituito – tramite approvazione di una mozione di fiducia costruttiva – il 1 giugno 2018.

¹⁷Si consenta di precisare – anche rispetto alla nota precedente – che l'esistenza di un governo di minoranza non si può considerare patologica (benché magari non auspicabile) in un sistema parlamentare. Fulcro di questo sistema è l'accordo fra le forze presenti in Parlamento: è il venire meno di questo che determina una situazione di patologia che, come dimostra il caso spagnolo, non può protrarsi a lungo.

¹⁸Così, ci pare, è avvenuto nel caso dell'approvazione della legge elettorale 165/2017: si consenta, sul tema, un rinvio a A. LAURO, *La decretazione d'urgenza e l'omogeneità delle normative elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2017, p. 19 ss.

¹⁹Come nota R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, «in questo caso è evidente che vengono lasciate senza una tutela, che non sia affidata alla politica, le norme costituzionali che regolano il concorso delle fonti e le prerogative "di sistema" del Parlamento. Al rispetto delle riserve di legge

Ciò è evidentemente un controsenso, che in fondo snatura pure i principi alla base del costituzionalismo moderno, inteso come teoria e cultura dei “limiti giuridici al potere politico”²⁰.

Con questo non significa negare che, secondo il principio democratico, spetta alla maggioranza democraticamente eletta decidere. Purtroppo la democrazia costituzionale si cura, tra l'altro, di imporre precisi limiti al predominio (alla “tirannia”, dicendola con Tocqueville) del volere della maggioranza: limiti relativi sia alla formazione di tale volontà maggioritaria (appunto il procedimento parlamentare, la cui disciplina più vasta è rimessa ad una fonte inferiore che per sua natura richiede la partecipazione delle minoranze²¹), sia al contenuto delle scelte oggetto della volontà politica, che non possono porsi in contrasto con i principi sanciti dal potere costituente, pena il loro annullamento (art. 134 Cost.).

3. Ubi noluit...

Sarebbe però ingiusto – e superficiale – ritenere che la Corte abbia inteso eliminare qualunque possibilità di sanzionare gravi violazioni costituzionali del procedimento legislativo in maniera immediata e diretta attraverso la via del conflitto di attribuzioni.

A ben riflettere, infatti, il giudice costituzionale serba il silenzio su un altro soggetto che potrebbe venire in rilievo in questi casi e che si colloca esattamente a metà strada fra il singolo parlamentare ed il *plenum* assembleare. Si parla, ovviamente, della minoranza parlamentare, intesa come frazione dell'Assemblea cui siano riconosciute da norme costituzionali specifiche attribuzioni²².

È proprio l'art. 72, comma terzo Cost. che viene in soccorso.

Come è noto, infatti, in caso di procedimento legislativo decentrato il testo costituzionale ammette che il Governo, un decimo dei componenti di ciascuna Camera o un quinto dei membri della Commissione investita del progetto possano chiedere ed ottenere il passaggio alla sede referente e dunque al procedimento ordinario. Si tratta – prendendo a prestito termini civilistici – di un “diritto potestativo” che può essere esercitato in qualunque fase dell'*iter legis*, sino all'approvazione definitiva.

Ora, se per un progetto di legge qualunque è concesso ad una minoranza parlamentare pari ad un decimo dei membri di ciascuna Camera di ottenere il passaggio al procedimento più garantista, che consente la massima partecipazione possibile ed il più alto grado di conoscibilità da parte dell'opinione pubblica²³ e se questa facoltà può trovare giustizia davanti al giudice costituzionale²⁴ – proprio perché testualmente discendente

può appellarsi solo la singola Camera, non altri».

²⁰Come limpidamente insegna A. PACE, *Le sfide del costituzionalismo nel XXI secolo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2003, p. 7: il costituzionalismo si connette all'idea moderna ed europea di democrazia quale « sistema di governo che assicura il rispetto delle minoranze nonché la possibilità di controllo da parte di esse. Il riconoscimento di diritti e di libertà - non dovremmo mai dimenticarlo - è sempre avvenuto grazie alle lotte di minoranze oppresse».

²¹Come testimonia la previsione della maggioranza assoluta ex art. 64, comma primo Cost.

²²In argomento G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, p. 115.

²³Come nota M. VILLONE *Sulla legittimità costituzionale del decreto-legge 5 marzo 2010 in materia di presentazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali*, in *ASTRID- Forum*, marzo 2010: «la riserva di assemblea di cui all'art. 72, comma 4, ha motivazioni del tutto evidenti. La legge in materia elettorale deve seguire il procedimento ordinario perché si richiede per essa il massimo di trasparenza, visibilità, partecipazione democratica, assunzione di responsabilità politica, controllo della pubblica opinione».

²⁴Lo sostiene già G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON- P. CARETTI- S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 197, che fa l'esempio «[dell'] impugnazione di una legge delegante, di una legge elettorale o di una legge costituzionale approvata in commissione deliberante, o di una legge, approvata nella stessa sede, per la quale la minoranza (un decimo dei componenti della camera

dalla lettera della Costituzione – *a fortiori* ed adottando un'interpretazione sistematica bisognerebbe riconoscere che questa stessa frazione parlamentare possa vigilare a che il procedimento ordinario sia rispettato per quegli atti normativi che con questo devono essere adottati, per espressa previsione costituzionale; insomma una sorta di “azione surrogatoria” della minoranza nell'interesse dell'organo parlamentare nel suo complesso, che viceversa rischierebbe di rimanere inerte data la contiguità fra maggioranza e governo.

In caso contrario saremmo di fronte all'assurdo che le minoranze siano più garantite per i progetti di legge comuni (per i quali non occorre il volere della maggioranza per il mutamento di procedimento), allorché si troverebbero sprovviste di qualunque tutela giurisdizionale per le materie che per esplicita volontà del Costituente richiedono un maggior coinvolgimento degli attori parlamentari²⁵.

Una siffatta soluzione, che pare fondata sul piano giuridico, ha un duplice pregio: da un canto, (molto concretamente) non viene aperta una via che potrebbe essere inondata dai ricorsi di 945 singoli parlamentari (più eventuali senatori a vita), con un effettivo rischio di strumentalizzazione della tutela²⁶; dall'altro si riprende e valorizza il principio che nel sistema parlamentare il vero confronto debba essere fra il potere maggioritario (Governo e sua maggioranza parlamentare) e la minoranza-opposizione.

4. Una “clausola di stile” da riempire di significato

Prima di avviarsi alla conclusione di questo commento, non si può tralasciare la ricorrente formula che la Corte costituzionale utilizza nelle due ordinanze in commento e già utilizzata in precedenti decisioni.

Il giudice costituzionale ribadisce infatti, dopo aver sancito l'inaammissibilità dei conflitti, che resta *“impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”*.

Dalla lettura delle due ordinanze – messe in relazione alle antecedenti – pare di poter affermare che il singolo parlamentare si trovi sostanzialmente incapace di agire contro gli altri due grandi poteri costituzionali dello Stato (il potere giudiziario²⁷ ed oggi anche il

o un quinto della Commissione) aveva richiesto – inutilmente – la rimessione all'Assemblea ex art. 72, 3° co., Cost. ».

²⁵È chiaro che una simile impostazione comporterebbe – in astratto – che anche il Governo possa eventualmente godere della stessa prerogativa: tuttavia il governo parlamentare – chiave interpretativa anche di queste previsioni costituzionali – ci indica che una simile situazione è ai limiti dell'inverosimiglianza, dato che il Governo chiede il passaggio al *plenum* per far valere tutto il peso della sua maggioranza, magari con la posizione della questione di fiducia e può più incisivamente intervenire in sede di programmazione dei lavori e di assegnazione per gestire il procedimento. Viceversa, non si può ritenere che la frazione di membri della commissione sia legittimata a ricorrere contro violazioni dell'art. 72, comma quarto Cost., dal momento che comunque la competenza è del *plenum* assembleare e quindi è eventualmente la sola frazione numerica di tale *plenum* individuata dalla Carta che può agire per tutelare le prerogative dello stesso: la minoranza in Commissione può ricorrere a tale facoltà sia per ragioni meramente strategico-dilatorie, sia per portare ad una maggiore attenzione dell'opinione pubblica determinati provvedimenti. Ma è la minoranza dell'Assemblea – che per ragioni numeriche sarà composta per la più parte da soggetti che non partecipano ai lavori della Commissione competente – che ha un maggiore interesse a vedersi coinvolta nella decisione finale e dunque a vegliare sul rispetto della procedura ordinaria.

²⁶Non è poi inutile sottolineare che il numero di parlamentari necessario per attivare il giudice costituzionale sarebbe in linea con quello richiesto in altre democrazie costituzionali a noi prossime (50 deputati o senatori in Spagna, 60 deputati o senatori in Francia), salvo che la quota espressa sotto forma di frazione comporta, evidentemente, una differenza notevole fra Camera e Senato.

²⁷Le attribuzioni ex art.68 Cost. devono essere infatti tutelate dalla Camera nel suo complesso (si veda

potere esecutivo²⁸). Il che però non significa – e la Corte sembra volerlo ribadire – che egli sia sprovvisto di attribuzioni costituzionalmente rilevanti che possano essere tutelate con il conflitto fra poteri²⁹. Dunque, procedendo per sottrazione, pare che le attribuzioni costituzionali proprie del singolo parlamentare possano essere fatte valere in conflitti *infrasoggettivi*, cioè contro violazioni commesse dallo stesso organo parlamentare e che abbiano menomato le facoltà costituzionali del singolo membro³⁰.

Non è questa la sede per formulare ipotesi più o meno esaustive sulla latitudine di questo potere costituzionale del singolo parlamentare tutelabile in sede di conflitto. Ciononostante, giova perlomeno segnalare due casi emblematici di potere costituzionale che dovrebbero (senza grandi perplessità) trovare tutela davanti alla Corte in caso di loro menomazione: il potere di iniziativa legislativa ed emendativa e il potere di rappresentanza nazionale esercitata senza vincolo di mandato.

Il primo trova fondamento principalmente nell'art. 71 Cost.³¹, il secondo nell'art. 67 Cost.

ordinanza 177/1998). È pur vero che nella sentenza n. 225/2001 il giudice costituzionale non sembra del tutto escludere che il singolo parlamentare possa tutelarsi da provvedimenti giurisdizionali che incidano sul suo diritto-dovere di partecipazione alle sedute parlamentari, tuttavia ribadisce le necessità che il singolo domandi tutela – anche in base alle sue proprie attribuzioni – secondo le comuni garanzie giurisdizionali accessibili a tutti i cittadini (punto 2 del *Considerato in diritto*).

²⁸Stando alla lettera dell'ordinanza, bisognerebbe anche escludere che il parlamentare goda di una qualche attribuzione tutelabile rispetto all'esecutivo non solo rispetto alla funzione legislativa, ma anche in quanto compartecipe della funzione parlamentare di controllo. Non è questa la sede per soffermarsi diffusamente sul punto, tuttavia sembrerebbe estremamente riduttivo dell'art. 67 Cost. ritenere che il singolo parlamentare non possa insorgere – dinanzi al giudice costituzionale – qualora, ad esempio, il Governo neghi immotivatamente l'accesso a determinati atti amministrativi. Viceversa bisogna correttamente ritenere che mancate risposte o sistematiche e ingiustificate sottrazioni del Governo al controllo parlamentare debbano in linea di massima essere censurate su impulso della Presidenza d'Assemblea: cfr. G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2004, p. 811 ss., salvo che – di fronte all'inerzia della Presidenza – le minoranze potrebbero ugualmente agire, «*il conflitto [configurandosi] come conflitto "da interferenza" contro lo stesso Presidente di Assemblea che nega il loro diritto alla "risposta"*». »

²⁹Sulla legittimazione del singolo deputato ad agire in via di conflitto si vedano R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 140; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 122 ss.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 82 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 164; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 270 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, p. 90 ss.; L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 3/2017; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979, p. 98; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991 p. 311 ss.

³⁰Bisogna ritenere che anche la violazione di norme regolamentari possa riverberarsi su attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare. La Corte – con l'ordinanza 149/2016 – ha però indicato che grava un particolare *onus probandi* sul ricorrente, il quale deve dimostrare che tale violazione integri la menomazione di principi costituzionali attributivi di una particolare posizione tutelabile.

³¹Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 340 si tratta di un' «*espressione in via incidentale di tale potere*». Non concorda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008 p. 109, che lo ritiene presupposto dal testo costituzionale, ma preferisce ancorarlo agli artt. 70 e 72 Cost. (cioè all'esercizio bicamerale della funzione legislativa e alla procedura di approvazione articolo per articolo). Sebbene si possa concordare sul fatto che il potere di iniziativa legislativa non esaurisca il fondamento del potere di emendamento, nondimeno pare insuperabile il collegamento fra l'iniziativa legislativa del parlamentare e del Governo (cioè dei soggetti che partecipano direttamente alla formazione della legge) e quella di altri soggetti meramente "esterni" al circuito parlamentare (come i Consigli regionali, il CNEL o i 50 mila elettori). D'altra parte è nelle proposte emendative che i parlamentari possono realmente esercitare il loro contributo al procedimento legislativo: vedasi già E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Parigi, Librairies-imprimeries

A questo proposito vengono alla mente due casi in cui queste attribuzioni costituzionali rischiano di venire compresse in maniera irrimediabile all'interno del Parlamento.

Rispetto al primo, il pensiero corre immediatamente alla questione di fiducia, non *ex se* – essendo uno strumento in origine consuetudinario che certamente trova un solido fondamento costituzionale nella stessa forma di governo parlamentare³² – ma nei casi di abuso di quest'istituto, attraverso – ad esempio – l'abbinamento a maxiemendamenti o la reiterazione del voto fiduciario su tutti gli articoli di un progetto di legge, così vanificando l'esame in Assemblea.

Ecco che qui allora si scioglie quell'apparente contrasto fra quanto affermato nell'ordinanza 277/2017 e quanto invece contenuto nella 181/2018: la questione di fiducia è, sì, astrattamente idonea ad incidere sul potere di emendamento del singolo parlamentare, ma non è dunque contro il Governo che il singolo parlamentare deve insorgere, ma semmai contro la Presidenza dell'organo parlamentare che ha ritenuto ammissibile l'(ipotetico) abuso della prerogativa governativa.

Nel caso del potere di rappresentanza *ex art. 67 Cost.* - che di per sé compartecipa a dare fondamento ad ogni altra attribuzione di ciascun membro delle Camere – un caso non del tutto improbabile di violazione che potrebbe dar seguito ad una menomazione dello stesso deriva dall'attività di verifica dei poteri *ex art. 66 Cost.*

Non è dubitabile che, qualora l'Assemblea scegliesse di non convalidare – per ragioni squisitamente politiche e in presenza, magari, di un diverso avviso della competente Giunta – l'elezione di un parlamentare, questi potrebbe correttamente tutelare il suo potere di rappresentanza democratica dinanzi al giudice costituzionale³³.

5. In conclusione: il conflitto fra poteri e la “giustiziabilità” della forma di governo

L'evoluzione giurisprudenziale commentata si rivela invero estremamente interessante su un piano generale e sistematico: essa contribuisce al tempo stesso a definire i limiti del conflitto fra poteri e mette pure in luce le enormi potenzialità (ad oggi non del tutto espresse) dello strumento.

Il conflitto fra poteri – disegnato a indubbia tutela della forma di Stato costituzionale – offre infatti scorci nuovi per evitare degenerazioni del sistema parlamentare, senza però

réunies, 1924, p. 729: «*Les règlements n'ont jamais fait un sort égal au droit d'initiative parlementaire et au droit d'initiative gouvernemental; le premier a toujours été tenu plus à l'étroit que le second; on a mis à son exercice certaines entraves qui ne permettent pas aux propositions de loi d'arriver de piano, comme les projets ministériels, au débat définitif*» ed allora «*toutes les fois qu'il leur est possible d'user du droit d'amendement, c'est, pour les représentants du pays, un moyen plus sûr et plus rapide d'exposer leurs idées; avec un amendement ils sont moins soumis aux lenteurs de la procédure qu'avec une proposition de loi*». R BIN, *L'ultima fortezza*, p. 141 fa esattamente il caso di «*limitazioni assai pesanti al diritto di parola o il divieto di presentare emendamenti a certi disegni di legge*» come menomazioni delle attribuzioni parlamentari.

³²Cfr. sul tema M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

³³Come esempio *a contrario* si pensi al caso dell'on. Vendola nella XII legislatura. A seguito dell'istruttoria compiuta dalla Giunta per le elezioni e del riconteggio delle schede, era risultato che il collegio uninominale di Bitonto, dove era stato proclamato il deputato Vendola, era stato "vinto" da un esponente della coalizione avversaria (collocata all'opposizione) rispetto a quella di Vendola. Ciò avrebbe comportato la proclamazione di quegli come deputato, mentre questi avrebbe conservato il seggio parlamentare, ma risultando eletto nella quota proporzionale (nella vigenza del *Mattarellum*), andando a scalzare il compagno di lista che per questa era stato proclamato. In definitiva: la lista del deputato Vendola avrebbe perso un seggio a favore di una lista avversaria di minoranza. Di fronte a questa prospettiva il *plenum* della Camera (quindi la maggioranza), per non turbare gli equilibri politici in esso presenti, decise di rigettare la proposta della Giunta per le elezioni mantenendo lo *status quo*. Cfr. *Relazione della giunta delle elezioni del 17 marzo 1995* (A.C. XII, Doc. III n. 1).

intaccarne la proverbiale flessibilità.

Benché la scarsezza del testo costituzionale lasci “oscillare” la forma di governo nel gioco delle dinamiche storico-politiche³⁴, è indubbia l'esistenza di capisaldi, di “perni”, che impediscono allo stesso sistema parlamentare (non solo all'ordinamento costituzionale nel suo complesso) di fluttuare nel vuoto, alla mercé dell'arbitrio di maggioranza. E i giudizi sui conflitti possono costituire il secondo braccio di un avanzato sistema di garanzie costituzionali che tenga fermi questi “perni”.

Il primo braccio è stato messo in funzione dalla stessa Corte costituzionale accettando di giudicare le leggi elettorali nazionali per via incidentale (sent. n. 1/2014 e 35/2017³⁵) e il secondo va lentamente mostrando alcuni suoi tratti e dovrebbe indubbiamente focalizzare la sua attenzione sulle regole della procedura parlamentare, immediatamente derivanti dal testo costituzionale e poste a tutela della partecipazione anche delle minoranze alla formazione degli atti legislativi.

In fondo, il fiorire di iniziative conflittuali nella XVII legislatura fatica ad essere inquadrato come mera “coincidenza” storica. Il quinquennio da poco terminato – ricco di novità costituzionali e colpi di scena – ha certamente segnato una svolta nella storia costituzionale italiana, segnando la crisi della “democrazia maggioritaria” affermatasi – con caratteri affatto peculiari rispetto ad esperienze straniere – nell'ordinamento italiano. L'entrata in scena di forze che non si riconoscevano in questa esperienza, ma anzi la criticavano fortemente, ha contribuito a rimarcare talune storture del “potere maggioritario”, divenute difficilmente tollerabili. Ricordiamo nell'ordine: la ghigliottina sul decreto legge cd. “IMU-Bankitalia”³⁶, la complessa gestione della riforma costituzionale, l'accidentato *iter* dell'*Italicum*, con il famoso voto sull'emendamento premissivo “Esposito” e la questione di fiducia³⁷, da ultima la legge 165/2017 approvata con plurimi voti di fiducia in entrambe le Camere.

Insomma la XVII legislatura è stata attraversata da aspre tensioni parlamentari, intercorse sì fra maggioranza ed opposizione, ma forse simbolicamente fra le forze della “Seconda repubblica” maggioritaria e le forze emergenti che rigettavano tale esperienza.

In questo frangente la Corte costituzionale non è rimasta inerte, ma ha scelto di dilatare il sindacato incidentale di costituzionalità nella materia elettorale, ricusando, per il momento, la via più rapida, ma forse più delicata, del conflitto fra poteri. Una via, quest'ultima, che nel corso delle legislature maggioritarie ha invece visto la Corte impegnata a preservare le garanzie della forma di Stato e l'equilibrio dei poteri nelle molteplici liti nate in un clima di aspro scontro fra politica e magistratura e che hanno visto gli organi politici (e spesso il Parlamento agire a tutela di attribuzioni dell'Esecutivo³⁸) opporsi al potere giurisdizionale³⁹.

³⁴Il sistema parlamentare italiano è stato di recente definito come «una forma di governo in costante divenire» (M. RUBECCHI, *La forma di governo dell'Italia repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, Franco Angeli, 2018 p. 188.

³⁵In entrambe le sentenze viene in rilievo la struttura della forma di governo delineata dalla Costituzione e la centralità dell'organo parlamentare, la cui rappresentatività popolare non può essere illimitatamente compressa (cfr. punti 3.1 e 4 del *Considerato in diritto* della sent. 1/2014, nonché punti 9.2 e 15.1 nel *Considerato in diritto* della pronuncia 35/2017).

³⁶Sulla vicenda A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare* in www.forumcostituzionale.it (4 febbraio 2014), S. POLIMENI, *La geometria della cd. “ghigliottina parlamentare”: un difficile quadrilatero di interessi* in www.forumcostituzionale.it e A. CARMINATI, *Dalla «ghigliottina» sul decreto Imu-Banca d'Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, p. 159 ss.

³⁷Si vedano i contributi contenuti in N. LUPO - G. PICCIRILLI G., *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, Bologna, 2016

³⁸Cfr. A. CARMINATI, *La Corte costituzionale decide i ricorsi “Berlusconi” e “Mastella” in materia di reati ministeriali e “taglia i ponti” fra la Camera e l'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012.

³⁹Si pensi al conflitto estremo sul “caso Englaro”, con cui Camera e Senato insorsero contro un principio di

I noti fatti verificatisi in avvio della XVIII legislatura mostrano tuttavia come la nostra forma di governo parlamentare sia alla ricerca di nuovi equilibri, venuto ormai meno il “fatto maggioritario” di derivazione elettorale⁴⁰.

Perciò, a nostro parere, resta auspicabile che la Corte esplori più approfonditamente – proprio per tramite del giudizio sui conflitti – la struttura della forma di governo parlamentare italiana e ne tenga maggiormente conto, anche per segnare più nitidamente quei “capisaldi” capaci di conferire una maggiore stabilità allo stesso sistema. Il tutto senza però dimenticare che la forza del giudizio sui conflitti sta nella sua natura pragmatica, ossia nella capacità di accostare all'interpretazione costituzionale generale e sistematica le esigenze contingenti del caso concreto⁴¹.

In altre parole, non si sta chiedendo che il giudice costituzionale descriva “a lettere di fuoco” come deve funzionare il governo parlamentare (e conseguentemente imbrigli le dinamiche politico-parlamentari italiane). Piuttosto si domanda alla Corte di preservare – *nonostante le* circostanze storico-politiche concrete, *non prescindendo da esse* – i principi costituzionali custoditi dalla Legge fondamentale, che non possono ovviamente considerarsi alla stregua di norme dispositive.

** Cultore della materia in diritto costituzionale presso l'Università di Brescia e allievo del Seminario Tosi 2018 dell'Università di Firenze

diritto enunciato dalla Cassazione, denunciando l'invasione nel campo del legislatore. Il conflitto fu sinteticamente deciso con l'ord. n. 334/2008, bollando l'inammissibilità del ricorso poiché nei fatti intendeva sindacare *errores in iudicando* del giudice di Cassazione.

⁴⁰Si pensi al “caso Savona”, che peraltro ha indotto a riflettere sulla legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato a sollevare un conflitto di attribuzione contro il Presidente della Repubblica per tutelare il potere di nomina dei ministri: cfr. A. LOLLO, *Sulla legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato a sollevare conflitto di attribuzione tra “poteri dello Stato”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 luglio 2018. Contra nella stessa sede A. ALBERTI, *Il decreto presidenziale di nomina dei ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?*, 19 luglio 2018, p. 4 ss.

⁴¹R. BIN, *L'ultima fortezza*, p. 143: « è la situazione concreta a creare il “potere”; ma questo , lungi da entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, nel “caso” ».