

**Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato  
(a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari).  
Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale\***

di Luca Di Majo \*\*  
(11 aprile 2019)

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Dalla travagliata gestazione del d.d.l. «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» all'ordinanza n. 17/2019 3. Il contenuto dell'ordinanza n. 17/2019. 4. La qualità della legislazione *dimenticata* dalla Corte. Una possibile (ma non praticata) soluzione alternativa 5. Considerazioni conclusive.

1. Con ordinanza n. 17/2019 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato a seguito del controverso iter di approvazione del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) approvato il 23 dicembre 2018.

Il giudizio della Corte costituzionale si è incentrato, quasi esclusivamente, sul riconoscimento o meno del parlamentare quale *potere dello Stato*, quindi sulla facoltà di sollevare un conflitto di attribuzione nel caso di violazioni dello *status* di parlamentare.

Eppure, l'oggetto principale della questione si è sviluppato attorno alle violazioni procedurali dell'art. 72 Cost. a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l'esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia in un arco di tempo particolarmente ridotto che ha compresso l'esame del disegno di legge.

La questione si intreccia fortemente con quello dei tempi del procedimento legislativo, in particolare nel bilanciamento tra esigenze di economicità procedurale e un'istruttoria approfondita ed analitica non solo in relazione ad una delle più importanti (se non la più importante)<sup>1</sup> legge dello Stato, quanto alla legge in generale.

Questo tema, considerato nell'accezione prettamente tecnico-giuridica, rievoca la responsabilità politica-legislativa del Governo in Parlamento e di chi avalla le numerose degenerazioni del procedimento normativo (il Parlamento, o meglio, la maggioranza parlamentare)<sup>2</sup>.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1Anzi, come sottolinea la Corte costituzionale nel comunicato stampa dell'8 febbraio 2019, «a maggior ragione per la legge di bilancio, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico, si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e della destinazione delle risorse pubbliche. Decisioni che esigono la più ampia partecipazione di tutti soggetti politici alla loro elaborazione»

2Su questi temi, si rinvia a AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi*, Pisa, 2006; AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, Angeli, 1985; A. Barbera e T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi parlamentari*, Bologna, BononiaUniversity Press, 2008; M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e Giudici*. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Università degli Studi di Milano, 10.11.2011, Milano, Giuffrè, 2011; E. Cheli, «La centralità parlamentare»: sviluppo e decadenza di un modello, in *Quad. cost.*, n. 2/1981; R. Dickmann e A. Rinella (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011; E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007; R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, 2015; F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Crisi della legge e sistema delle fonti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000; A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, EUM, 2006; A. Morrone, *Fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2018; R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità*

Le patologie del procedimento legislativo che da anni contaminano la produzione normativa incidendo negativamente sulla qualità della legislazione rappresenta non soltanto fattore distorsivo della forma di governo parlamentare italiana, ma un vero e proprio fardello per la democrazia, laddove arrivi a minare anche le prerogative (e soprattutto i *diritti*) del singolo Deputato o Senatore riconosciute dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari.

In molti hanno sottolineato le criticità che incidono negativamente sulla qualità del prodotto normativo finale, stretto nella morsa di questioni di fiducia e maxi-emendamenti che rendono, in sostanza, nulla tanto la complessiva attività istruttoria, quanto l'esercizio dei diritti dei singoli parlamentari e il contributo che gli stessi possono (e devono) apportare alla fase della discussione e della progettazione legislativa<sup>3</sup>.

Al di là dei numerosi ed interessanti spunti che offre la pronuncia in questione sui quali già autorevole dottrina ha offerto al dibattito pregevoli contributi su diversi argomenti<sup>4</sup>, chi scrive immaginava un seguito diverso rispetto a quanto il Giudice delle leggi aveva lasciato intendere, laddove specificava espressamente che «la Corte ha anzitutto ritenuto che i singoli parlamentari sono legittimati a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro», specificando altresì che «simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità»<sup>5</sup>.

Tra le righe del comunicato, si percepiva una timida apertura sulla possibilità di ammettere il conflitto di attribuzione anche e soprattutto come strumento per sanzionare la *legge oscura*<sup>6</sup>, ancorché a partire dalla violazione dei *diritti* del singolo parlamentare.

Speranze disattese, come si vedrà, nonostante un lungo cammino giurisprudenziale in cui

---

della regolazione, Brescia, Grafo ed., 2011.

<sup>3</sup>Tra tutti, cfr. P. Costanzo (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica tra Governo e Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Napoli, Jovene, 2011; N. Lupo, *La qualità delle leggi tra istruttoria finanziaria e istruttoria legislativa*, in G. Recchia e R. Dickmann (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Padova, Cedam, 2002; *ID.*, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; *ID.* (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Milano, Giuffrè, 2012; D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, Jovene, 2010; P. Torretta, *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, ESI, 2007; L. Lorello, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003.

<sup>4</sup>In particolare, il dibattito inaugurato dalla rivista *federalismi.it* del 20 febbraio 2019, in cui sono confluiti diversi contributi, tra cui M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; S. Curreri, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*; R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvata dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato. (Osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*; Oltre a quanto segnalato, cfr., *ex multis*, G. Buonomo e M. Cerese, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*; S. Ceccanti, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, in corso di pubblicazione; E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *forumcostituzionale.it*, 21 febbraio 2019.

<sup>5</sup>Ufficio stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 10 gennaio 2019, *Inammissibile il conflitto tra poteri sollevato dal PD, ma i singoli parlamentari possono ricorrere alla Corte*.

<sup>6</sup>La locuzione *legge oscura* utilizzata dai più attenti studiosi del tema è da ricondurre a M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

la Corte costituzionale è riuscita, sebbene con notevoli difficoltà, a sfruttare situazioni che, nonostante apparivano ben distanti dal tema della qualità della legislazione, hanno permesso al Giudice tanto di sanzionare le leggi mal scritte, quanto di enucleare principi costituzionali a forte impatto (positivo) sulla tecnica normativa<sup>7</sup>.

2. Nel comunicato stampa del 10 gennaio 2019 la Corte costituzionale riconosceva diverse violazioni di ciò che avrebbe poi definito, nel corpo dell'ordinanza, dei veri e propri «diritti» dei singoli parlamentari, pur tuttavia non ravvisando, allo stesso tempo, il superamento della *soglia minima* oltre la quale un diritto possa essere violato e un *potere dello Stato* possa considerarsi *pienamente* tale.

Il dispiegarsi dei passaggi procedurali del travagliato iter della legge n. 145/2018 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, in cui sono alternati momenti statici (sospensioni ad oltranza del lavoro delle Commissioni di merito) ad improvvise e frenetiche accelerazioni (dovute alla pioggia delle relazioni, a cadenza quasi settimanale, pervenute dalla Commissione europea) ha comportato una compressione evidente dei tempi di approvazione del disegno di legge.

Le Istituzioni sovranazionali, infatti, si mostravano particolarmente preoccupate da alcune misure poste in essere in violazione degli obblighi scaturenti dall'equilibrio di bilancio e dai vincoli europei.

Così, mentre le *minacce* di infrazione si percepivano sensibilmente, l'esame alla Camera terminava l'8 dicembre (a seguito della fiducia concessa al Governo il giorno prima) e il Senato avviava, il 10 dicembre, la discussione sull'AS-981 innanzi alla Commissione referente di merito.

Veniva calendarizzata la discussione in Assemblea (per il 20 dicembre) di un testo diverso, se non stravolto, rispetto a quello licenziato dalla Commissione, proprio per la sovrapposizione tra la discussione degli emendamenti, di cui uno interamente sostitutivo del testo, quindi come se fosse un provvedimento "a scatola chiusa"<sup>8</sup>.

In definitiva, al micidiale *uno-due* maxiemendamento-questione di fiducia, si aggiungeva un elemento fino ad allora sconosciuto all'iter di approvazione complessivo della legge di bilancio: la *compressione dei tempi di discussione*<sup>9</sup>.

Pur strutturata in modo leggermente diverso rispetto alle omologhe, se non altro per la suddivisione in parti ed articoli (sebbene non sia stato abbandonato il patologico ricorso alla *commite*), ha creato non poche difficoltà nel percorso di gestazione.

La ripartizione per materie non ha ridotto la complessità di lettura della più importante legge annuale dello Stato, rimasta ora come allora un mostro legislativo<sup>10</sup>, soggetta continuamente all'abuso degli strumenti parlamentari di modifica, in particolare attraverso il terribile mix maxiemendamenti – questione di fiducia che ha determinato una evidente compressione dell'esame parlamentare.

Lo stesso dossier predisposto dal Senato 2019 è particolarmente corposo, composto da ben 119 pagine, di cui quasi 1/3 riservate alla classificazione di sintesi secondo le materie

---

<sup>7</sup>Sul tema, cfr., *ex multis*, M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatori e Giudici*, cit.; E. Longo, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007.

<sup>8</sup>F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, cit.

<sup>9</sup>22 dicembre, fiducia del Senato al Governo, quindi approvazione della legge di bilancio, quindi discussione in Commissione competente della Camera il 27 dicembre, quindi discussione innanzi l'Assemblea il 28 dicembre ed approvazione il giorno successivo (anche qui, manco a dirlo, con fiducia), con trasmissione del provvedimento al Presidente della Repubblica. Il pericolo dell'esercizio provvisorio era, in sostanza, scongiurato.

<sup>10</sup> B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 73.

contenute nella legge che ammonterebbero, sì e no, ad un migliaio<sup>11</sup>.

Paradossalmente è meno corposo rispetto al dossier predisposto dal Servizio Studi del Senato, dal Servizio del Bilancio del Senato e dal Servizio Studi – Dipartimento Bilancio della Camera dei Deputati, in cui vengono *sintetizzate* le modifiche approvate a mezzo di maxiemendamento in *sole* 697 pagine.

La complessità della documentazione allegata alla legge di stabilità e l'articolata strutturazione del disegno di legge avrebbero dovuto suggerire al Governo (che rimane il primo responsabile della predisposizione del testo e della indicazione dei tempi di discussione) la concessione di un tempo sufficientemente ragionevole al Parlamento rispetto a quanto si è in realtà predisposto.

La travagliata storia dell'ultima legge di bilancio ha suggerito ad alcuni parlamentari appartenenti ad un intero gruppo di presentare alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzione perché il voto sulla manovra di bilancio non poteva essere calendarizzato a poche ore dalla presentazione del c.d. maxiemendamento (1.900 di ben 270 pagine e circa 1100 commi) interamente sostitutivo dell'articolo 1 del testo votato alla Camera l'8 dicembre e discusso al Senato, senza la previsione di alcun esame da parte della Commissione di merito competente e senza la possibilità di presentare e discutere emendamenti

La Corte costituzionale, nella decisione n. 17/2019, ha continuato a percorrere formalmente la strada delle *ordinanze monitorie di inammissibilità*, già note alla dottrina più recente che ha avuto modo di confrontarsi sul delicato tema del bilanciamento dei diritti<sup>12</sup>.

Non è la prima volta e, osservate le recenti prassi, non sarà certamente l'ultima.

Come già accennato in apertura, l'ordinanza *de qua* è stata preceduta da un *comunicato stampa*, prassi che ormai pare essersi consolidata tra gli addetti ai lavori, almeno per quanto concerne le controversie ad alto impatto mediatico.

Il predetto comunicato dava atto di un ricorso presentato da 37 Senatori che denunciavano «la grave compressione dei tempi di discussione del ddl, che avrebbe svuotato di significato l'esame della Commissione bilancio e impedito ai singoli Senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione»<sup>13</sup>.

Questi profili critici si rilevavano a partire dalle *considerazioni in fatto* del ricorso per conflitto di attribuzione presentato dal Senatore Marcucci *et alt.*, nel quale vengono puntualmente ed analiticamente indicati i passaggi chiave della *discussione* (e della mancata discussione in diversi momenti) corredati da diverse specifiche cronologico-temporali<sup>14</sup>.

---

11Affari esteri, ambiente, territorio, agricoltura, giustizia, informazioni e comunicazioni, infrastrutture e trasporti, investimenti pubblici, lavoro, occupazione, politiche fiscali, tutela del risparmio, Mezzogiorno e politiche di coesione, politiche, sociali, famiglia, previdenza, protezione civile, pubblico impiego, sanità, razionalizzazione della spesa pubblica, istruzione, sicurezza, difesa, sport. Ognuna di queste materie è colpita da una serie alluvionale di commi.

12Come ad esempio, l'ordinanza di inammissibilità del c.d. (e noto) *caso Cappato* n. 207/2018, sul quali si rinvia a U. Adamo, *In tema di aiuto al suicidio la Corte intende favorire l'abbrivio di un dibattito parlamentare*, in *diritticomparati.it*, 23 novembre 2018; ID., *La Corte è 'attendista'... «facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale»*. Nota a Corte cost., ord. n. 207 del 2018, in *forumcostituzionale.it*, 23 novembre 2018; S. Prisco, *Il caso Cappato tra Corte costituzionale, Parlamento e dibattito pubblico. Un breve appunto per una discussione da avviare*, in *Rivista di biodiritto*, n. 3/2018; A. Ruggeri, *Pilato alla Consulta: decide di non decidere, perlomeno per ora... (a margine di un comunicato sul caso Cappato)*, in *Consulta on line*, 2018/III, p. 568 ss.

13Comunicato stampa, disponibile su [cortecostituzionale.it](http://cortecostituzionale.it).

14Il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Sen. Marcucci, è disponibile a codesto indirizzo: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfmartid=38032&dpath=document&dfile=08022019171424.pdf&content=Ricorso%2Balla%2BCorte%2Bcostituzionale%2Bper%2Bconflitto%2Btra%2Bpoteri%2Bdello%2BStato%2Bsulla%2Bprocedura%2Bdi%2Bapprovazione%2Bdella%2Blegge%2Bdi%2Bbilancio%2B-%2Bstato%2B-%2Bdocumentazione%2B-%2B>

A supporto delle motivazioni dei ricorrenti si sosteneva l'ammissibilità del ricorso sollevato (pagg. 5-13), la violazione dell'art. 72, primo comma e 67 Cost., nonché del principio di leale collaborazione (pag. 13-18), il *vulnus* recato ai parlamentari, ai gruppi, alle minoranze parlamentari in relazioni alle recenti prassi distorte in tema di abuso della questione di fiducia e della proliferazione di maxi-emendamenti (pag. 18-22).

Pur riconoscendo (con i dovuti *distinguo* poi specificati in motivazione) l'astratta possibilità per il singolo parlamentare di sollevare il conflitto di attribuzione «in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro», la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, giustificando la pur evidente «contrazione dei lavori parlamentari» con «esigenze di contesto [e] consolidate prassi parlamentari ultradecennali» che, a sommosso avviso di chi scrive dovrebbero rimanere in ogni caso al di fuori dal complessivo procedimento di formazione del bilancio dello Stato e lontane da ogni valutazione di merito, trattandosi di elementi squisitamente politici.

A chiusura, la Corte si riservava in futuro di intervenire qualora dovesse verificarsi una situazione *analog*a e comunque *anom*ala.

Insomma, la violazione sussiste, ma questa non pare essere stata l'occasione per entrare nel merito della questione perché l'«accelerazione» e la compressione delle «prerogative» è scriminata da fattori endogeni.

**3.** Diversi sono gli spunti di riflessione che l'ordinanza n. 17/2019 suggerisce.

In primo luogo, quale sia la soglia minima oltre alla quale non è ammissibile sacrificare le prerogative (ma anche e, ancor di più, i *diritti*) dei singoli parlamentari.

In secondo luogo, fino a dove può spingersi la valutazione discrezionale, anche solo in astratto, delle «esigenze di contesto» che penetrano nel procedimento di formazione di una legge (e non solo del disegno di legge di bilancio), comprimendo (neanche bilanciando) le «prerogative che la Costituzione attribuisce ai singoli parlamentari».

In terzo luogo, l'innovativa prassi di quelle che possono considerarsi vere e proprie *ordinanze monitorie di inammissibilità* con cui la Corte, pur rilevando profili di incostituzionalità, sceglie la carota, riservandosi l'utilizzo *pro futuro* del bastone qualora il legislatore dovesse perseverare in *errores* rilevati.

Con l'ordinanza n. 17/2019, la Corte costituzionale fissa diversi principi tra ricostruzione dei precedenti orientamenti giurisprudenziali e valutazioni in punto alla controversia sottoposta al vaglio di sindacabilità.

Per quanto concerne il primo aspetto, ricorda che il singolo parlamentare non può sollevare, in generale, un conflitto di attribuzione, elencando una serie di precedenti in cui l'auspicato annullamento di atti posti in essere dal Governo e presuntivamente lesivi delle prerogative parlamentari è stato bloccato in tutti gli aspetti in cui si è palesato<sup>15</sup>.

Recentemente, peraltro, la Corte costituzionale si è trovata a decidere su un caso analogo relativamente alla legge n. 76/2016 nella quale, diversamente da quanto poc'anzi rilevato, «ha risposto che non si sarebbe intromessa negli *interna corporis* del Senato»<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Corte cost., ordinanza n. 17/2019: «Così, ad esempio, si è escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ordinanza n. 163 del 2018, richiamata dall'ordinanza n. 181 del 2018). Costante (sin dalla sentenza n. 1150 del 1988) è anche l'orientamento in base al quale, in materia di insindacabilità, competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare, posto che la ratio dell'immunità è proteggere la funzione dell'organo costituzionale (come questa Corte ha sempre affermato, a partire dalla risalente sentenza n. 9 del 1970). I singoli componenti di una Camera neppure possono lamentare la violazione del procedimento legislativo svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento, essendo evidente l'inidoneità di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017)».

<sup>16</sup>come G. Buonomo e M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze*

In particolare, nell'ordinanza n. 149/2016<sup>17</sup>, pronunciata a seguito di ricorso per conflitto di attribuzioni promosso da alcuni Senatori per presunti vizi in relazione al procedimento legislativo<sup>18</sup>, la Corte ha precisato che laddove non vi sia violazione diretta delle norme costituzionali, ma soltanto di mere norme regolamentari o della prassi parlamentare, non vi è materia di conflitto costituzionale.

Dunque, ferma restando l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari (nei quali, è bene dirlo sin da ora, si annidano le principali disposizioni in tema di procedimento legislativo e anche in tema di qualità della legislazione)<sup>19</sup>, nei casi di violazione di norme Costituzionali, sarebbe apparso prospettabile un conflitto di attribuzione.

Come sembra leggersi, peraltro, tra le righe dell'ordinanza n. 17/2019, in cui pare aprire un piccolo varco ad un sindacato di costituzionalità in tutti quei casi in cui, «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»<sup>20</sup>.

Dunque, dovrebbe essere astrattamente prospettabile il conflitto di attribuzione da parte del parlamentare *utisingulus* limitatamente ai quei casi in cui la compressione sia talmente grave ed ingiustificabile da alcuna circostanza esterna<sup>21</sup>.

Ma non è questo il caso, a detta del Giudice delle leggi.

In definitiva, la Consulta si mostra molto generosa sul potenziale riconoscimento del parlamentare quale potere dello Stato, ma allo stesso tempo particolarmente prudente in relazione alle eventuali violazioni, in concreto, delle prerogative.

Generosa perché ammette *pro futuro* un possibile sindacato in caso di compressione di prerogative (pur non fornendo un elenco esaustivo) tra cui «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto». Prudente perché indica una soglia al di sotto della quale pare inammissibile un eventuale giudizio di costituzionalità promosso da una minoranza (un decimo, in questo caso, autoproclamatasi *minoranza qualificata*), atteso che «la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce ad una tale frazione del corpo del Parlamento riguarda ambiti diversi da quelli oggetti del presente conflitto».

Pur riconoscendo «una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'Assemblea», non può nascondersi che le stesse incidono profondamente sulla discussione assembleare attorno al procedimento normativo, ampliandone la portata in negativo o in positivo.

Si tratta pur sempre di una serie di «diritti», come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale in un passaggio chiave della pronuncia in commento che non fornisce, come detto, un elenco chiuso, ma ne individua alcuni («diritto di parola, proposta, di voto»)

---

*parlamentari*, cit., p. 8. Orientamento, questo, già espresso tempo addietro, con sentenza n. 379/1996 in cui la Corte costituzionale ha specificato che «la formula di cui al primo comma dell'art. 64 della Costituzione – come questa Corte già ha osservato – non riguarda soltanto l'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle norme regolamentari, include la scelta delle misure atte ad assicurarne l'osservanza e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare (sentenza n. 129 del 1981)».

<sup>17</sup>Su cui, cfr. S. Curreri, *In memoriam dell'art. 72, comma 1 Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, p. 384 ss.

<sup>18</sup>In particolare, dai ricorrenti veniva lamentata la violazione di una serie di norme regolamentari relative all'iter di formazione della legge (particolarmente, degli artt. 31, 43, 44 e 51 del Regolamento del Senato della Repubblica) e, per il loro tramite, dell'art. 72, primo e quarto comma, Cost., nonché gli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione.

<sup>19</sup>Sul punto, si consenta un rinvio a L. Di Majo, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *federalismi.it*, 15 giugno 2016.

<sup>20</sup>Corte cost., ordinanza n. 17/2019, in cui vengono richiamate espressamente le ordinanze n. 181 e n. 163/2018, l'ordinanza n. 177/1998 e la sentenza n. 225/2001

<sup>21</sup>In merito alle valutazioni sul grado della «grave e manifesta violazione», in particolare sul alcune evidenti contraddizioni logiche del provvedimento che in questa sede si condividono, si rinvia aA. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, cit.

che ben possono essere considerati l'anima dell'attività del singolo parlamentare nelle funzioni complessive legislative, di indirizzo e di controllo.

È la stessa Corte costituzionale a riconoscerlo, riconducendo parte delle prerogative al «diritto» di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo voti ed opinioni (art. 68 Cost.), di presentare progetti di legge, riservato dalla Costituzione «ciascun membro delle Camere» (art. 71, comma 1 Cost.), fino al potere di proporre modifiche al testo in discussione attraverso la presentazione di emendamenti tanto in Commissione quanto in Aula.

Tali attribuzioni integrano veri e propri «diritti» del parlamentare *uti singolo* e, allo stesso tempo, quale rappresentante della Nazione ex art. 67 Cost. (e quindi espressione finale, quantomeno potenziale, della volontà di un singolo potere)<sup>22</sup>, in grado di esercitare una serie di attribuzioni costituzionalmente riconosciute tali «da esprimere una volontà in sé stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953».

Peraltro, nel comunicato stampa dell'8 febbraio 2019 che ha accompagnato il deposito dell'ordinanza in commento la Consulta «richiama al rispetto della democrazia parlamentare»<sup>23</sup>

Le attribuzioni concernenti «il diritto di parola, di proposta e di voto» integrano, non a caso, l'attività preparatoria alla fase finale della discussione in Aula e contribuiscono alla definizione dell'atto normativo, in una fase comunque precedente alla promulgazione.

La «votazione articolo per articolo» (art. 72, comma 1, Cost.), oltre a rappresentare un espresso *diktat* procedurale, è riconosciuto quale canone ulteriore della buona scrittura delle norme, tanto dalla dottrina<sup>24</sup>, quanto dalle indicazioni provenienti dalle strutture di supporto di Camera, Senato e Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>25</sup>.

Il lato per così dire prudente dell'ordinanza n. 17/2019 si rinvia sulla soglia al di sotto della quale non potrebbe configurarsi una ipotesi di compressione dei predetti «diritti».

La migliore dottrina ha avuto modo già all'indomani di consegnare al dibattito le prime riflessioni più che condivisibili tanto sul profilo del requisito numerico (quanti parlamentari possono o non possono sollevare il conflitto?)<sup>26</sup>, quanto sul requisito qualitativo (cosa si intende per violazione grave e manifesta?)<sup>27</sup>.

La risposta sembra fornirla, ancorché implicitamente, la stessa Consulta tra le righe della

---

22Nello stesso senso, anche S. Curreri, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2016, p. 370, in cui specifica che le attribuzioni che la Costituzione riserva al singolo parlamentare «connesse al suo *status* di rappresentante della Nazione, ancor prima che membro del Parlamento [sono] tanto più meritevoli di tutela quando esse potrebbero dipendere dalla volontà della maggioranza, non sempre immune da logiche di appartenenza politica, tanto più a causa della natura conflittuale del nostro bi(tri)polarismo».

23«La Corte ha richiamato l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato formalmente ma rispettato nel suo significato sostanziale, a tutela della democrazia rappresentativa secondo cui i parlamentari eletti debbono avere l'effettiva possibilità di contribuire alla formazione della volontà legislativa»

24E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, cit.; S. Bartole, (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; M. BASCIU (a cura di), *Legislazione. Profili giuridici e politici*, Atti del XVII congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica, Milano, Giuffrè, 1992. M. D'Antonio (a cura di), *Corso di studi superiori legislativi. ISLE Scuola di scienza e tecnica della legislazione*, Isaprel, 1988. R. Pagano, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Milano, Giuffrè, 2004.

25Guida alla relazione dei testi normativi, adottata con Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri e pubblicata in GU n. 105 del 3 maggio 2001. O ancora, tra gli altri, il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

26A. Morrone, *Lucciole per le lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit.

27A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo «costituzionale» è una violazione grave e manifesta?*, cit.

sua motivazione, pur concludendo in termini completamente opposti rispetto a quanto farebbe intendere il percorso logico-argomentativo.

La motivazione, limitatamente al profilo sul *modus procedendi*, non convince per tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, la valutazione *case by case* di un corretto bilanciamento tra l'esigenza di definire il prodotto normativo e la necessità di non *allontanarsi troppo* dalle regole procedurali di normazione, lascia incompiuta la puntuale valutazione dell'idoneità delle lesioni astrattamente prospettabili, facendo dipendere da quest'ultima il giudizio sul predetto bilanciamento<sup>28</sup>.

In secondo luogo, il nesso funzionale che deve sussistere tra l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso, come è stato già rilevato: "la Corte pensa che non sia stato superato il livello di guardia. Ma questo giudizio, oltre ad essere opinabile, rischia pericolosamente di sovrapporsi a quello sul merito del ricorso, che sarebbe seguito laddove la Corte l'avesse giudicato ammissibile; è come se la Corte avesse anticipato il giudizio di merito al momento della valutazione sull'ammissibilità del ricorso"<sup>29</sup>.

In terzo luogo, appare chiaro che l'abuso degli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari comporta in ogni caso la violazione diretta o indiretta delle disposizioni costituzionali.

Nel caso di specie, ad esempio, la Corte non ha ravvisato alcuna compressione «evidente» delle prerogative parlamentari, sebbene il combinato disposto fra maxiemendamento e voto di fiducia abbia determinato, come però successivamente rilevato, dalla stessa «una compressione dell'esame parlamentare», ancorché giustificata in tale circostanza.

I Giudici giungono a questa conclusione tenendo conto anche di due fattori: la fretta dal protrarsi della trattativa del Governo con l'Unione europea e gli effetti dell'applicazione di alcune recenti modifiche del regolamento del Senato<sup>30</sup>.

Come a dire, se esistono fattori esterni che incidono sulle dinamiche parlamentari, allora è bene attendere che si formino delle prassi prevalenti anche se non troppo conformi a Costituzione prima di un eventuale responso.

A parere di chi scrive, appare arduo una giustificazione del genere che inevitabilmente porta alla compressione dei «diritti» del singolo parlamentare (di voto, di proposta, di parola, ma ve ne sono altri) in favore di fattori esterni alle dinamiche parlamentari.

Quand'anche si parli di *prassi* che si formano attorno a modifiche regolamentari più o meno di sistema, esse possono accettarsi fino a quando razionalizzano e sintetizzano le procedure normative senza andare oltre la compressione di quelli che sono *i diritti fondamentali del singolo parlamentare* a prescindere dalla propria collocazione in maggioranza ovvero in opposizione.

La discrezionalità del Presidente delle due Camere e dei Presidenti delle Commissioni di merito nell'organizzazione dell'istruttoria e della discussione può rientrare nella decisione o meno di avvalersi di strumenti di indagine conoscitiva previsti dai regolamenti parlamentari, ma non può spingersi fino alla compressione «del diritto di parola, di

---

28In questo senso A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o astratto*, in *Consulta on line*, n. 1/2019, 11 febbraio 2019. Secondo l'Autore, "il timore è, allora, che resti sterile il monito racchiuso in coda alla decisione in commento, al pari della sollecitazione rivolta dal confessore al peccatore pentito: 'non farlo mai più ma, se dovessi rifarlo, io sono qui pronto ad assolverti nuovamente'", p. 75.

29G. Di Cosimo, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info), 10 febbraio 2019.

30Secondo la stessa ordinanza n. 17/2009, «La breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera [...] potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali».



proposta e di voto»<sup>31</sup> di chi, anche singolarmente partecipa, attraverso la propria “frazion[e] di potere costituzionale”<sup>32</sup> alla definizione della volontà ultima dell’organo legislativo.

Anche in questa pronuncia sembra trasparire la preoccupazione, da parte della Corte costituzionale, di aprire un varco all’interno del quale possano, in futuro, incunearsi non solo le buone, ma anche le cattive intenzioni.

Giustificabile sollevare un conflitto di attribuzione rispetto ad una compressione dei «diritti» del singolo parlamentare; stigmatizzabile l’eventuale abuso che le minoranze potrebbero farne finanche alla “drammatica polverizzazione della rappresentanza politica, rendendo astrattamente ‘potere’ ogni pretesa soggettiva che sia possibile ricondurre nell’ampio spettro delle attribuzioni del parlamentare”<sup>33</sup>.

Ammettere la possibilità al singolo parlamentare di sollevare il conflitto di attribuzione oppure individuare una *quota minima legittimante*?

A favore della prima ipotesi la considerazione che il parlamentare sarebbe, come il singolo Giudice, titolare di una frazione di un potere costituzionalmente riconosciuto, impegnando, ancorché indirettamente la Camera di appartenenza sulla votazione di un progetto di legge, di un emendamento, rimanendo titolare di poteri (come, tra gli altri, l’iniziativa legislativa) che la Costituzione espressamente gli riconosce.

Certo, vi sono differenze tra una sentenza e un progetto di legge: la prima è pensata, scritta e motivata dal Giudice (sebbene sottoponibile a gravame), mentre la seconda è sottoposta alla discussione, alle modifiche e poi ancora alla discussione di altri membri delle Camere.

Forse ed a favore della seconda ipotesi, sarebbe preferibile riconoscerla ad una *frazione*, come può essere un gruppo parlamentare che già, di per sé, si forma attraverso precisi requisiti numerici<sup>34</sup>.

Eppure, la compressione dei diritti di partecipazione all’attività normativa delle Camere può verificarsi tanto in relazione ad un gruppo parlamentare (ad esempio), quanto ad un singolo.

La matassa non è facile da sbrogliare e, non a caso la Corte si è riservata ampio margine discrezionale *pro futuro*.

Unico punto fermo sul quale la dottrina pare concorde è la difficoltà di riconoscere una *scriminante esterna* rispetto agli *umori* e alle decisioni di chi è al di fuori dell’iter normativo (qualsiasi iter normativo).

Eppure, l’Unione europea ha diversi strumenti previsti dal Trattato di Lisbona per dialogare con il Parlamento<sup>35</sup> e articolate procedure per imporre il rispetto dei vincoli di bilancio<sup>36</sup> e non può giustificarsi la carenza di legittimazione innanzi a “fattori che esulano dall’accertamento richiesto e che al più possono aver contribuito a rendere l’anomalia legislativa più evidente ma che, certamente, non possono essere utilizzati a dimostrazione di un suo ridimensionamento”<sup>37</sup>.

**4. Rispetto alla questione sul conflitto di attribuzione, l’ordinanza n. 17/2019 apre le porte ad una riflessione che, a partire dal tema principale, abbraccia l’annosa problematica delle**

31Corte cost., ordinanza n. 17/2019.

32A. Morrone, Lucciole per le lanterne. *La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit., p. 2.

33IBIDEM, pag. 9.

34Così, M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, cit., p. 4 ss.

35Sul punto si rinvia a A. Patroni Griffi, *L’Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna on-line*, 2015.

36Cfr. E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell’economia: studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, BUP, 2013.

37A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, cit., pp. 5-6.

degenerazioni del procedimento legislativo.

Forse sarebbe stato opportuno, a sommosso avviso di chi scrive, che la violazione (rilevata, ma non sanzionata) dell'art. 72 Cost. avesse trovato maggiore spazio nella pronuncia, se non altro per i numerosi profili che le patologie del procedimento legislativo *sitira dietro*.

Le violazioni procedurali, come diversi hanno avuto modo di rilevare<sup>38</sup>, incide negativamente sulla qualità del prodotto normativo, in particolare nei momenti in cui l'istruttoria viene sacrificata in favore di accordi politici o di pressioni esterne.

Pur non emergendo esplicitamente tra le righe dell'ordinanza n. 17/2019, una riflessione maggiore anche sui profili che attengono al problema della qualità della legislazione nel rapporto al quotidiano dispiegarsi dell'attività normativa parlamentare, avrebbe potuto, in teoria, suggerire al Giudice costituzionale la valutazione di una strada *diversa* rispetto alla tipologia di decisione, nonché ad una conclusione maggiormente incisiva in materia di patologie dei procedimenti normativi in grado di arginare le recenti prassi parlamentari non tanto rispettose della Costituzione e delle disposizioni dei regolamenti.

Eppure, la qualità della legislazione appare ancora ben lontana dalle aspettative di chi già prima<sup>39</sup>, ma anche dopo<sup>40</sup> l'entrata in vigore della Costituzione la considerava *elemento qualificante* del sistema delle fonti, della forma di stato, della forma di governo, del ruolo della giurisprudenza di merito.

E, soprattutto rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte costituzionale, sembra essere stata *dimenticata* nell'ordinanza in commento.

Una materia talmente trasversale che prova ad emergere anche laddove appare, *prima facie*, inconfidente, come nel caso dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Così, almeno per quanto riguarda il tema della qualità della legislazione, in particolare il profilo relativo alle violazioni dirette ed indirette dell'art. 72 Cost., le speranze diffuse dal contenuto del comunicato stampa non hanno trovato accoglimento nel corpo dell'ordinanza in commento, dove sarebbe stato auspicabile leggere delle motivazioni maggiormente incisive rispetto alle violazioni rilevate e prospettate (ancorché in astratto).

La violazione delle procedure parlamentari (in particolare e a maggior ragione quelle contenute in diverse disposizioni costituzionali, tra cui l'art. 72 Cost., ma non solo) comportano, quasi automaticamente, la consequenziale violazione di tutte quelle prerogative (*rectius*, «diritti») del singolo parlamentare che non possono essere sacrificate in ragione dell'importanza o meno dell'oggetto disciplinando.

Non è consentito accontentarsi di alcuni aspetti minori rispetto a violazioni che incidono direttamente e negativamente sui diritti di partecipazione del singolo parlamentare, il quale rimane «rappresentante della Nazione» e per ciò stesso responsabile davanti al corpo elettorale dell'attuazione e della garanzia di diritti, bisogni ed interessi di una parte (consistente o meno) della società civile.

Questo profilo è ancor di più accentuato nell'ambito delle procedure normative che consegnano al parlamentare una serie di diritti, poteri e facoltà particolarmente incisive rispetto alla formazione del prodotto ultimo, la legge.

E tanto sia a livello costituzionale (come l'iniziativa legislativa, art. 71, comma 1, Cost., la votazione articolo per articolo, art. 72, comma 1, Cost.), quanto a livello regolamentare per tutte quelle disposizioni che regolano il regolare dispiegarsi del ciclo normativo

---

38Si rinvia alle note nn. 2, 3 e 9 del presente contributo.

39L.A. Muratori, *Dei difetti della giurisprudenza*, Milano, Rizzoli, 1958; G. Filangieri, *La scienza della legislazione* (1780-1785), a cura di V. Frosini, tomi I e II, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1984.

40F. Carnelutti, *Scienza o arte della legislazione?*, in *Dir. ec.*, 1960; M. Longo, «Per la fondazione di una scienza della legislazione», in *Il diritto dell'economia*, 1960; C. Mortati, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una «scienza della legislazione»*, in *Dir. ec.*, 1960.

parlamentare.

La legge, in particolare la categoria *legge ordinaria*, è la “forma più democratica tra i processi di decisione politica previsti dalla Costituzione, perché il popolo vi partecipa mediante l'elezione dei rappresentanti selezionati dai partiti politici e perché la formazione della legge avviene attraverso un procedimento nel quale tutte le forze politiche sono messe in condizione di esprimere e perseguire gli interessi che rappresentano, assicurando alla maggioranza il diritto di decidere e alle minoranze di esercitare i propri diritti oppositori”<sup>41</sup>.

Violare le norme procedurali, dunque, equivale a violare i diritti degli individui e restringere la portata delle norme che formano lo statuto delle opposizioni, minando alla base il principio democratico e ridimensionando la funzione prescrittiva degli strumenti di partecipazione anche nei confronti di chi siede tra i banchi della maggioranza parlamentare.

Proprio la Corte costituzionale ha sviluppato nel tempo e con notevole difficoltà, una giurisprudenza *contenitiva* delle principali patologie delle prassi parlamentari, mostrandosi, soprattutto recentemente, particolarmente sensibile al tema della qualità della legislazione, anche a partire dall'analisi di questioni apparentemente lontane dal tema.

Fin dal principio è emersa nella giurisprudenza costituzionale, ancorché non costantemente, la preoccupazione più o meno marcata a che il prodotto legislativo sia di pregevole fattura, soprattutto otturando le patologie del procedimento normativo.

Ciò significa, infatti, rispettare parametri sostanziali e formali: tra i primi, il principio della certezza del diritto quale «preminente interesse pubblico»<sup>42</sup>, il principio della sufficiente progettazione legislativa<sup>43</sup>, il principio del buon andamento della Pubblica amministrazione<sup>44</sup>, che pur non fungendo da parametro *universale* per tutti i casi di leggi mal scritte, hanno permesso alla Corte stretti margini di manovra sindacale.

Laddove poi si è trattato di sanzionare le violazioni costituzionali *dirette*, il Giudice delle leggi è apparso particolarmente solerte, sebbene in qualche caso abbia mostrato una tendenziale, ancorché isolata ritrosia quando il confine tra discrezionalità politica e merito costituzionale era particolarmente sottile<sup>45</sup>.

Il continuo abuso delle prassi parlamentari di cui autorevole dottrina ha fornito i migliori contributi analizzando l'insieme delle distorsioni del procedimento normativo<sup>46</sup>, ha indotto il

41A. Morrone, *Le fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 132.

42Corte cost., sentenza n. 129/1957.

43Corte cost., sentenza n. 150/1992.

44Corte cost., sentenza n. 70/2013, su cui M. Picchi, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. Cavino e L. Conte (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit. p. 297 ss.; *ID.*, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *federalismi.it*, 23 ottobre 2013.

45Il riferimento è, tra le altre, alle sentenze nn. 108/1996, 243/1987, 263/1994, 419/2000 e 29/2002.

46Cfr., *ex multis*, A. Barbera e T.F. Giupponi, (a cura di), *La prassi degli organi parlamentari*, cit.; A. Barbera, *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Roma-Bari, Laterza, 2006; M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra corte costituzionale e Giudici*, cit.; S. Ceccanti, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014; *ID.*, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *forumcostituzionale.it*, 29 aprile 2014; A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, Padova, Cedam, 1997; *ID.*, *Uso e abuso della conversione in legge*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014; V. Coccozza e S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Atti del convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000, Torino, Giappichelli, 2001; L. Duilio (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2013; G. Di Cosimo, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1/2013; E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione*, cit.; N. Lupo, *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, cit.; *ID.*, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*,

Capo dello Stato ad ammonire<sup>47</sup> (prima) e la Corte costituzionale a sanzionare (successivamente) le patologie di una funzione legislativa di cui il Governo ha sottratto il Parlamento dalla propria competenza costituzionale.

Diverse sono le pronunce degne di rilievo che hanno posto un discreto argine ai fenomeni della reiterazione del decreto legge<sup>48</sup>, all'utilizzo distorto della decretazione d'urgenza in violazione dei requisiti di cui all'art. 77 Cost.<sup>49</sup> e in relazione a diversi profili di critici di alcuni atti con forza di legge<sup>50</sup>, fino all'elaborazione del principio di omogeneità e del nesso di interrelazione funzionale tra decreto legge e legge di conversione in due pronunce davvero degne di nota<sup>51</sup>.

In particolare, i profili indicati dalle sentenze nn. 22/2012 e 32/2014 hanno le potenzialità per diventare parametri universali in grado di garantire, a Costituzione invariata, alcuni aspetti che attengono alla qualità formale e sostanziale della legge a cui la stessa Corte riconosce un valore fondamentale anche alla luce dei rilievi del Comitato per la legislazione, delle disposizioni dei regolamenti parlamentari e delle regole di tecnica normativa<sup>52</sup>.

Diversamente, invece, appare porsi l'ordinanza n. 17/2019, in controtendenza rispetto alle timide (e nemmeno tante) aperture precedenti, laddove il legislatore veniva ammonito al puntuale rispetto delle regole di tecnica legislativa contenute anche nelle circolari dei Presidenti delle Camere, nei regolamenti parlamentari<sup>53</sup>, ovvero nei rilievi del Comitato per

---

in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, Giappichelli, 1998; *ID.*, *I "tempi" della decisione tra Assemblee elettive ed Esecutivi*, in *Amministrazione in cammino*; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003. C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2009; R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della regolazione*, cit.

47P. Carnevale e D. Chinni, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del Presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproroghe*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011; P. Carnevale, *La limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge tra interventi del Presidente della Repubblica e decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2014; D. Chinni, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, in *Giur. it.*, n. 12/2012.

48Su tutte, Corte cost., n. 360/1996, su cui, *ex multis*, A. Celotto, *L'abuso del decreto legge*, cit.

49Corte cost., sentenze nn. 171/2007 e 128/2008.

50Su cui, per una ricostruzione giurisprudenziale, cfr. A. Morrone, *Le fonti normative*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 133-164; M. Rubechi, *Gli atti "equiparati" alla legge ordinaria*, in L. Califano (a cura di), *La costruzione giurisprudenziale delle fonti del diritto*, Rimini, Aras edizioni, 2010, p. 59 ss.

51Corte cost., sentenze nn. 22/2012 e 32/2014.

52In realtà, il progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi poi naufragato all'indomani del referendum costituzionale del 4 dicembre prevedeva diversi correttivi alle distorsioni della forma di governo parlamentare italiana che, si ritiene, avrebbero avuto un impatto certamente positivo sulla qualità della legislazione, come ad esempio la previsione di una corsia preferenziale per il Governo, il voto a data certa, l'obbligo di abrogazione espressa e la costituzionalizzazione del principio di omogeneità. Per una rassegna sui profili principali della riforma, anche in merito all'argomento qui trattato, B. Caravita di Toritto, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del sì*, Milano, Giuffrè, 2016; S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, Giappichelli, 2016; G. Crainz e C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione*, Roma, Donzelli, 2016. Si confronti anche il Volume pubblicato a seguito dei lavori della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, *Per una democrazia migliore*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

53Corte cost., sentenza n. 22/2012: «Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-bis, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei

la legislazione<sup>54</sup>.

Una decisione diversa da parte del Collegio costituzionale avrebbe potuto avere effetti positivi *pro futuro* per la qualità della legislazione inibendo, ad esempio, articoli costruiti su 900 commi perché violano l'art. 72 Cost., dove «articolo per articolo» significa proposizione normative omogenee che si collocano, in quanto tali, in una medesima disposizione legata con altre proposizioni normative omogenee in altri articoli.

L'ordinanza n. 17/2019 rischia, così, di vanificare un importante percorso giurisprudenziale che ha portato la Corte costituzionale, da un lato, a ricercare norme-parametro e, dall'altro, ad enucleare principi costituzionali in grado di arginare le patologie del procedimento legislativo e le degenerazioni delle prassi parlamentari che incidono negativamente sulla qualità della legislazione.

**5.** Non è la prima volta che ci si interroga sull'ammissibilità rispetto a questa tipologia di conflitto di attribuzione.

Già in passato ci si è divisi tra chi nega<sup>55</sup> e chi riconosce<sup>56</sup> la legittimazione del singolo parlamentare titolare «di una sfera di attribuzioni determinata [...] da norme costituzionali» (art. 37, comma 1, l.n. 87/1953).

Sul punto, la Corte ha sempre aperto, ancorché in astratto, al riconoscimento della «soggettività al conflitto del singolo parlamentare»<sup>57</sup> in tutti quei casi in cui emergono violazioni alle «attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»<sup>58</sup>.

Dunque, se in astratto potrebbe verificarsi una lesione dei «diritti inderogabili»<sup>59</sup> tanto dei singoli parlamentari, appare verosimile la possibilità di compressione di quelli che la Costituzione riserva ad una minoranza parlamentare, come la convocazione in via straordinaria della Camera di appartenenza (art. 62, comma 2, Cost.), la richiesta di

---

all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997». Corte cost., sentenza n. 32/2014: Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell'ambito di un procedimento *ad hoc* (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza *ex tunc* del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere.

54D'altra parte, non meno significativo è il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (nella seduta del 1° febbraio 2006) sul disegno di legge C. 6297 di conversione in legge del decreto-legge n. 272 del 2005. In tale parere si rileva che il disegno di legge «reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità – peraltro già originariamente presenti nella originaria formulazione di 5 articoli [...] – sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni (recate in 25 nuovi articoli) riguardanti principalmente, ma non esclusivamente, misure di contrasto alla diffusione degli stupefacenti, mutate da un disegno di legge da tempo all'esame del Senato (S. 2953)».

55M. Mazziotti, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972.

56G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979.

57S. Curreri, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 370, dove l'Autore indica i diversi casi, tra cui le ordinanze nn. 177 -179/1998 riguardanti il caso-Sgarbi, l'ordinanza n. 101/2000, riguardante il caso-Previti.

58Corte cost., ordinanza n. 177/1998.

59 Corte cost., sentenza n. 120/2014.

rimessione in Aula di un progetto di legge assegnato alla Commissione in sede deliberante (art. 72, comma 3 Cost.), la richiesta del referendum costituzionale (art. 138, comma 2, Cost.).

La questione oggetto di analisi si pone in continuità rispetto alle vicende passate, collegando il sacrificio e la violazione di quelli che la stessa ordinanza n. 17/2019 riconosce come «un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto», lasciati tuttavia soggiacere rispetto ad altre esigenze *esterne*.

Nella sentenza n. 120/2104, la Corte individua e classifica alcuni ulteriori «diritti inderogabili» rispetto a quelli indicati nell'ordinanza n. 17/2019: l'accesso alla giustizia, i «principi inderogabili (art. 108 Cost.) assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale», in cui trovano soluzione l'insieme delle questioni relative all'esercizio dei poteri, dei «diritti» e delle prerogative assegnate dalla Costituzione al singolo parlamentare.

È configurabile, quindi, un vero e proprio *catalogo dei diritti* del singolo parlamentare che non può essere sacrificato in favore di *scriminanti* irragionevoli.

Eppure, dalla *flessibilità* del diritto parlamentare sono nate prassi diverse e divergenti<sup>60</sup> che spesso hanno sconvolto le procedure normative ordinarie fino alla configurazione di una duplice violazione, proprio quella prospettata in astratto dall'ordinanza della Corte: i diritti dei parlamentari (la parola diritti viene usata nel testo dell'ordinanza, non a caso) e le prescrizioni costituzionali *minime* (perché tali possono essere considerate quelle norme relative ai procedimenti legislativi contenuti in Costituzione).

Non può non condividersi il giudizio di chi ha considerato l'ordinanza n. 17/2019 una «occasione persa»<sup>61</sup> e un definitivo (almeno per il momento) abbassamento di tensione sulla esigenza di implementare il livello della qualità della legislazione, quantomeno limitatamente al profilo che in questa sede interessa, ossia le violazioni del procedimento normativo.

Profili che si legano al tema della qualità della legislazione (in particolare le soglie di violazione dei «diritti» dei singoli parlamentari) in relazione al contributo che ogni Senatore e Deputato ha l'onere di apportare alla definizione del contenuto formale e sostanziale della legge.

Qualità della legislazione molto probabilmente *dimenticata* dalla Corte costituzionale nella scelta di dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione attraverso la valutazione di *elementi esterni* in grado da fungere da un lato come *scriminanti* giuridiche, ma dall'altro come vere e proprie giustificazioni politiche per le maggioranze parlamentari che, come detto, non sempre si sono dimostrate rispettose della Costituzione e dei regolamenti parlamentari.

Si è assistito, infatti, ad una paradossale situazione nella quale la politica stenta ad assumere decisioni, ma al tempo stesso è indisponibile a rispettare quelli che sono vincoli di carattere giuridico positivo, con il risultato di produrre una normazione contraddittoria, il più delle volte difficilmente applicabile e, al tempo stesso, palesemente illegittima nella forma e nella sostanza.

Pur registrando un sostanzioso (e sostanziale) *self-restraint* della Corte sulle possibili aperture ad eventuali sanzioni per quelle norme che violano le procedure legislative (anche regolamentari, come pareva di leggersi tra le righe delle sentenze nn. 22/12, 32/14 e 120/14), ci si sarebbe atteso uno sforzo maggiore in tutti quei casi, come questo, in cui il sacrificio dei «diritti» dei parlamentari, le violazioni delle procedure legislative formali ed il

---

<sup>60</sup>Sul punto si rinvia, *ex multis*, a A. Barbera e T.F. Giupponi, (a cura di), *La prassi degli organi parlamentari*, cit.; R. Zaccaria, *Fuga dalla legge?*, cit.; L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 197 ss.; R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit.

<sup>61</sup>S. Curreri, *L'occasione persa*, cit.

rischio di compressione dei diritti fondamentali andrebbe contrastato prima in Parlamento e poi, eventualmente, in sede di legittimità costituzionale.

Per questo motivo sarebbe stato auspicabile, come detto, una più penetrante riflessione sulle conseguenze di una pronuncia che, pur considerandosi *monitoria* nella sostanza, lascia ancora aperte le porte a probabili sconfinamenti delle prassi parlamentari rispetto al dettato costituzionale (e anche regolamentare).

Nell'attesa di tempi migliori per le prassi, la legittimazione del conflitto andrebbe riconosciuta almeno ad un gruppo parlamentare, ancorché partire dai requisiti numerici di formazione, non soltanto per l'importante funzione di rappresentatività, ma anche per il fondamentale contributo che gli stessi possono (e devono) apportare al momento della progettazione legislativa e nel corso di tutta la complessiva attività istruttoria.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Bologna.