

***Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019\****

di **Federica Fabrizzi** – Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Telematica Internazionale Uninettuno

ABSTRACT: Il contributo commenta le ordd. 274 e 275 del 2019 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sull'ammissibilità di due ricorsi presentati da singoli parlamentari avverso l'inserimento di una norma intrusa nella legge di conversione di un decreto-legge. Le due pronunce, che tornano sul problema delle garanzie costituzionali del procedimento legislativo, si pongono in continuità con l'ord. 17/2019 con la quale la Corte ha dettato le coordinate per l'utilizzo dello strumento del conflitto tra poteri da parte del singolo parlamentare.

ABSTRACT: The paper analyzes the ordd. 274 and 275 of 2019 with which the Constitutional Court has ruled on the admissibility of two appeals lodged by single parliamentarians against the insertion of an intruded rule in the law converting a decree-law. The two judgements, which return to the problem of the constitutional guarantees on the legislative procedure, are in continuity with the ord. 17/2019 with which the Court has indicated the proper use of the conflicts of attribution by single parliamentarians.

SOMMARIO: 1. 2019: l'anno dei (pochi) conflitti tra poteri sul procedimento legislativo. – 2. Le lesioni lamentate e la risposta della Consulta. – 3. In dialogo con l'ord. 17/2019. – 4. Sul linguaggio della Corte costituzionale.

---

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

## 1. 2019: l'anno dei (pochi) conflitti tra poteri sul procedimento legislativo

Nell'anno 2019 la Corte costituzionale ha giudicato su di un numero davvero esiguo di ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, contrariamente a quanto si era potuto evidenziare nel recente passato, quando si era continuato a riscontrare una certa vivacità nell'utilizzo dello strumento del conflitto, non paragonabile ai livelli raggiunti nella cosiddetta "stagione dei conflitti", ma comunque tale da meritare attenzione<sup>1</sup>.

I giudici costituzionali si sono, infatti, pronunciati solamente una volta nel merito, dopo aver ammesso il conflitto, dichiarando peraltro estinto il processo (ord. 127/2019)<sup>2</sup> e quattro sole volte sulla fase liminare. Di queste quattro volte, escludendo l'ord. 39 che ha dichiarato inammissibile – secondo una consolidatissima giurisprudenza - un ricorso per conflitto tra poteri sollevato da un singolo cittadino<sup>3</sup>, negli altri tre casi la Corte si è pronunciata su conflitti presentati da parlamentari e che avevano ad oggetto, in buona sostanza, le garanzie costituzionali del procedimento legislativo.

---

<sup>1</sup> Questi i dati della giurisprudenza costituzionale sui conflitti: negli oltre trent'anni tra il 1965 ed il 1998 i conflitti sono stati solamente 141; mentre tra il 2009 ed il 2013, per 23 volte i giudici costituzionali si sono pronunciati nel merito e, soprattutto, ben 65 sono state le ordinanze di ammissibilità. Negli ultimi otto anni si è registrata in verità una contrazione: i dati più bassi si collocano nell'ultimo biennio, quando la Corte si è pronunciata 5 volte in sede di ammissibilità e 4 volte in sede di merito nel 2017 e 4 volte in sede di ammissibilità e 5 volte in sede di merito nel 2018. Salvo un picco nel 2008 (21 pronunce liminari) e nel 2011 (18 pronunce liminari), in questo lasso di tempo si è potuta notare una flessione nell'uso dello strumento, che complessivamente ha impegnato la Corte in fase di ammissibilità 108 volte tra il 2008 ed il 2018. Per un inquadramento e un'analisi di questi numeri, si veda F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, Torino, 2019, 6 ss.

<sup>2</sup> Si tratta di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione, dinanzi alla Commissione, dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, e al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017, promosso dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino. In considerazione del fatto che la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati ha deliberato, nella seduta del 13 dicembre 2018, di declassificare da segreta a libera la parte secretata del resoconto stenografico dell'audizione dell'ingegnere Daniele Fortini, presidente pro tempore del consiglio di amministrazione di AMA spa, del 2 agosto 2016 e che il Procuratore della Repubblica e il Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino hanno depositato atto di rinuncia, notificato alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica, non costituite, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 24 delle Norme Integrative..

<sup>3</sup> Si tratta di un giudizio nel quale il ricorrente dichiara di proporre «ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione a tutte le decisioni di giudici contabili [e] di Cassazione» in ordine alla mancata applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992, con conseguente richiesta di annullamento delle sentenze e ordinanze emesse e per il quale la Corte ha ribadito che il singolo cittadino «non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, «non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante» (ordinanza n. 277 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011 e n. 85 del 2009); che il ricorrente, anziché prospettare la lesione di attribuzioni costituzionali, lamenta esclusivamente la lesione di situazioni

La prima di queste pronunce è la nota ord. 17/2019 con la quale, a gennaio 2019, pur dichiarando il ricorso presentato avverso la procedura di approvazione della Legge di bilancio inammissibile, è stata tuttavia definitivamente riconosciuta la legittimazione a sollevare conflitto da parte del singolo parlamentare<sup>4</sup>. Con le ordd. 274 e 275, depositate a dicembre 2019 e che qui si commentano<sup>5</sup>, la Corte costituzionale si è pronunciata sui primi due ricorsi sollevati da singoli parlamentari proprio sulla base della legittimazione riconosciuta loro con l'ord. 17.

Pur trattandosi in entrambi i casi, nuovamente, di pronunce di inammissibilità, esse meritano comunque attenzione non solo perché si tratta della prima “applicazione in concreto” del principio affermato nell'ord. 17/2019, ma anche perché dalla lettura delle stesse è possibile provare a trarre qualche indicazione ulteriore rispetto al tema della legittimazione del singolo parlamentare, questione sulla quale perdurano aspetti interpretativi problematici di non poco momento.

Siamo, infatti, di fronte ad una sorta di dialogo con l'ord. 17/2019, un minuetto sollecitato certamente dalla stessa impostazione dei ricorsi, ma al quale non si sono sottratti neppure i giudici redattori (Cartabia per l'ord. 274/2019 e Zanon per l'ord. 275/2019).

Prima di commentare nello specifico le due ordinanze – che è opportuno trattare insieme, perché originano dalla stessa vicenda e presentano la stessa problematica, ma con alcuni elementi di

---

giuridiche soggettive proprie, dal momento che afferma di agire perché le sentenze e ordinanze dallo stesso individuate all'origine del conflitto non avrebbero riconosciuto in suo favore diritti patrimoniali derivanti dalle sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 di questa Corte; che quindi è insussistente non solo il requisito soggettivo, ma anche quello oggettivo”.

<sup>4</sup> Sono numerosissimi i commenti all'ord. 17/2019; tra i principali A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, Studi 2019/I, 71; ID, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 5/2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2019; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 5/2019.

<sup>5</sup> Su entrambe si vedano anche R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2020, e G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2020.

distinzione sui quali ci si soffermerà - è dunque questo dato quantitativo e qualitativo il primo su cui richiamare l'attenzione: pochissimi casi, tutti incentrati sul tema delle garanzie costituzionali del procedimento legislativo. Se ne deve dedurre un disincanto nei confronti dello strumento conflitto? O piuttosto una virata netta verso un suo uso a fini "politici"? La evidente fase di transizione in atto non consente di dare ancora una risposta netta a questi quesiti, ma certamente conferma nella convinzione di doverne studiare l'evoluzione.

## **2. Le lesioni lamentate e la risposta della Consulta**

In occasione dell'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 135 del 2018, in prima lettura al Senato veniva introdotto per via emendativa un articolo estraneo al contenuto originario del decreto-legge, definito dalle Commissioni di merito I e VIII e riformulato su indicazione del Governo. L'inserimento della "norma intrusa", che sarebbe divenuto l'art. 11 *ter* della legge n. 12 del 2019, aveva indotto due senatori di opposizione del Partito Democratico, Collina e Manca, a presentare ricorso, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa proprio al necessario nesso tra contenuto del decreto-legge e legge di conversione. In particolare, le due sentenze della Corte costituzionale, 22/2012 e 32/2014, erano state citate anche nel parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera che aveva vagliato il testo proveniente dal Senato, sottolineando la necessità per il legislatore di evitare "la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei". Ciò nonostante, la Camera non aveva modificato il testo trasmesso dal Senato che, anzi, veniva approvato previo voto di fiducia sul relativo articolo unico. Da qui il ricorso presentato anche da tre deputati di opposizione (Bignami, allora in Forza Italia, ora in Fratelli d'Italia; M. Di Maio, già PD, ora in Italia Viva; e Pagani, PD) sulla base delle medesime motivazioni portate dai due senatori ricorrenti, cui si aggiungeva la circostanza aggravante dell'approvazione del disegno di legge a seguito dell'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Nel ricorso dichiarato inammissibile dall'ord. 274/2019, dunque, le violazioni lamentate dai senatori ricorrenti riguardavano l'art. 67 della Costituzione in quanto non sarebbe stata garantita loro la facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni, così impedendo l'esercizio del libero mandato parlamentare; l'art. 68, primo comma, Cost., in quanto sarebbe stata compressa la

loro facoltà di esprimere opinioni e voti; l'art. 71, primo comma, Cost., in quanto sarebbe stato impedito ai medesimi senatori di esercitare il loro potere di iniziativa legislativa, nella forma della proposta di emendamenti; l'art. 72 Cost., in quanto non sarebbe stato loro consentito di esercitare in maniera effettiva le facoltà di esame, valutazione, emendamento, né in commissione né in assemblea; gli artt. 70 e 77 Cost., in quanto sarebbe stata negata l'essenza stessa della funzione legislativa delle Camere, imponendo al Parlamento di ratificare scelte maturate altrove.

I ricorrenti, consapevoli delle condizioni fissate nell'ord. 17/2019, si erano preoccupati di sottolineare che le lesioni lamentate si risolvevano in violazioni *manifeste* delle prerogative costituzionali dei parlamentari e che l'“*evidente* abuso della funzione legislativa” pregiudicava in modo *palese* le loro funzioni, giacché il venir meno del legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, oltre a rappresentare un vizio di legittimità costituzionale della legge di conversione, comprometteva, a loro dire, le ordinarie dinamiche del confronto parlamentare.

Anche il ricorso che è stato dichiarato inammissibile dall'ord. 275/2019 identificava le prerogative lese dei deputati ricorrenti negli artt. 67, 68, 70, 71 e 72, Cost., ma faceva anche leva, come detto, sulla posizione della questione di fiducia che avrebbe eliminato in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei deputati: “le modalità di esame e approvazione della legge di conversione in legge del d.l. n. 135 del 2018 – secondo la ricostruzione che si legge nella pronuncia - attraverso la posizione della questione di fiducia, «finalizzata anche a “coprire” l'aggiunta di norme eterogenee rispetto al decreto-legge», configurerebbero un «evidente abuso del procedimento legislativo e una palese lesione delle prerogative costituzionali a tutela del momento deliberativo [...], nonché della libertà del parlamentare»”.

In risposta a tali contestazioni, la Corte costituzionale ha ribadito in entrambi i casi, in primo luogo, la legittimazione dei singoli a sollevare conflitto per quelle prerogative che l'ordinamento gli riconosce come sue proprie, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'Assemblea. Altresì, la Corte ha confermato tuttavia la necessità che tali violazioni appaiano come gravi e manifeste e immediatamente rilevabili nella loro palese evidenza; e proprio in ragione di questo ultimo requisito, entrambi i ricorsi vengono dichiarati inammissibili, giacché – come si legge nell'ord. 274/2019 – dalla stessa prospettazione del ricorso “non emerge un abuso del

procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, rilevabili già in sede di sommaria delibazione”<sup>6</sup>.

Esattamente come in occasione dell’ord. 17/2019, non si tratta, tuttavia, di una chiusura netta e definitiva. Tutt’altro.

Nell’ord. 274/2019 si legge infatti che “se – *in astratto* – la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia – *in concreto, nel caso di specie* – il ricorso non offre elementi tali da portare all’evidenza di questa Corte né l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti” (corsivo nostro).

Di più, e meglio, nell’ord. 275/2019 si sottolinea che “*restando impregiudicata* l’eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare, *nelle specifiche circostanze del caso di specie* – come descritte dagli stessi ricorrenti – pur in seguito all’applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia, non risulta prospettata alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare nell’ambito del procedimento di conversione” (corsivo nostro).

In entrambe le pronunce, dunque, la preoccupazione è quella di sottolineare che l’inammissibilità è circoscritta e propria del caso di specie, si riferisce alle modalità specifiche con le quali quel caso si è presentato e va inquadrata nel contesto esatto in cui la vicenda si è inserita.

### **3. In dialogo con l’ord. 17/2019**

Le ordinanze in commento autorizzano a trarre, come si diceva in apertura, qualche considerazione circa il “triangolo” conflitto di attribuzioni/prerogative del singolo parlamentare/“giusto” procedimento legislativo che ha impegnato la giustizia costituzionale in

---

<sup>6</sup> E con formula pressoché analoga, nell’ord. 275 si legge che “in definitiva è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l’inesistenza di “violazioni manifeste delle prerogative costituzionali” poste a garanzia dello status dei parlamentari nell’ambito del procedimento legislativo”.

questi mesi e che – come si è provato ad argomentare altrove – rappresenta in realtà il dato davvero nuovo nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni<sup>7</sup>.

In primo luogo, appare conclamato - se mai ve ne fosse stato bisogno - il peso dell'ord. 17/2019, che si pone quale passaggio obbligato tanto per i ricorrenti quanto per i giudici redattori. La valenza "storica" di quella pronuncia sembra potersi rintracciare, oggi, non tanto e non solo nell'affermazione della legittimazione del singolo parlamentare, quanto piuttosto in quel passaggio nel quale vengono esemplificati i casi in cui il singolo agisce sulla base di prerogative proprie: "Si tratta in generale - viene detto nell'ordinanza - della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)".

Con questa elencazione, la Corte ha precostituito i parametri – riassumibili in quel "complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto" - con i quali scrutinare, da lì in avanti, i casi che le si sarebbero potuti prospettare, come dimostrato, appunto, in queste prime due occasioni.

La seconda considerazione, che scaturisce direttamente da questa prima, è che sarebbe un errore ritenere che la Corte abbia dichiarato inammissibili i due conflitti perché la fattispecie astratta, ossia

---

<sup>7</sup> Come è stato argomentato, negli ultimi dieci anni la giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti tra poteri ci ha messo di fronte a casi, anche clamorosi, in cui la Corte è stata investita di questioni inerenti direttamente e strettamente al rapporto maggioranza-opposizione e nei quali la tensione, non composta in altre sedi, è stata spostata in una sede giurisdizionale, ancorché del tutto peculiare quale è quella costituzionale (cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, op. cit., 85 ss); in termini analoghi, P.PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, op. cit., secondo il quale "il passaggio del sistema italiano ad una forma di democrazia maggioritaria – pur con tutte le precisazioni che andrebbero fatte al riguardo, stante la assoluta peculiarità delle vicende del nostro paese negli ultimi venticinque anni – si è associato, non casualmente, ad una certa frequenza delle contestazioni di vizi procedurali, concepite come la ricerca di una protezione del diritto (costituzionale) contro la pura forza politica (della maggioranza) o, assai più di rado, la pura abilità tecnica (della minoranza). Posta la questione del sindacato sui vizi procedurali in questi termini, quello che fino a qualche anno fa era un difetto tutto sommato tollerabile dell'ordinamento costituzionale si propone, oggi, come un limite pesante, che mina la capacità della Corte costituzionale di essere un autentico garante a tutto tondo della Costituzione. Perché quando le irregolarità procedurali divengono espressione di prevaricazione dei forti (la maggioranza) contro i deboli (la/e opposizione/i), l'esigenza di proteggere questi ultimi diventa centrale per assicurare il corretto funzionamento del sistema democratico".

l'inserimento della norma intrusa, non rientra tra quelle previste per l'attivazione del conflitto<sup>8</sup>. Non solo, infatti, la presentazione di emendamenti viene espressamente richiamata nell'ord. 17, quando si afferma che nel novero delle prerogative individuali rispetto alle quali poter azionare il conflitto viene citata l'iniziativa legislativa "comprensiv[a] del potere di proporre emendamenti". In disparte, dunque, qualsiasi valutazione sulla correttezza o meno della ricostruzione del potere emendativo poggiato sul potere di iniziativa legislativa<sup>9</sup> – ricostruzione che la Corte sembra accogliere – quel che importa è che la Corte ritiene che anche l'introduzione di una norma intrusa potrebbe configurarsi come vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli. Si tratta di un'apertura, contenuta nelle due ordinanze in commento, di impatto notevole, perché espressamente mette in correlazione un vizio in procedendo con la violazione di prerogative del singolo.

L'argomento portato nelle decisioni, dunque, sembra piuttosto un altro: nell'idea che il Parlamento sia un luogo di confronto e di discussione e non solo la sede di approvazione di singoli atti legislativi, il valore costituzionale da tutelare è quello della possibilità per tutti i componenti di contribuire alla formazione della volontà legislativa: "del resto – ha stabilito l'ord. 17/2019 - è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove".

Nei due casi scrutinati dalla Corte, l'apporto dei singoli non sarebbe stato, secondo i giudici costituzionali, coartato e di conseguenza non sarebbe venuto meno quell'apporto fondamentale dei singoli alla costruzione della volontà generale: non a caso su questo punto entrambe le ordinanze si soffermano con enfasi e in più passaggi, ribadendo che "dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare, né sui contenuti dell'emendamento, né sulla sua ammissibilità" (ord. 274/2019) e che "il ricorso dà ampiamente atto che i deputati hanno avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione" (ord. 275/2019).

---

<sup>8</sup> È la prospettazione data da R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale*, op. cit.

<sup>9</sup> Su questo, vedi per tutti G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

Certamente, in questa prospettiva resta irrisolta la considerazione che – a prescindere dal singolo parlamentare – sia la forza dei numeri a rischiare di schiacciare e a prevaricare il singolo e le opposizioni, distorcendo in modo irrecuperabile la correttezza del procedimento legislativo. Come è stato già osservato in sede di commento all’ord. 17/2019, “non è verosimilmente in grado, infatti, la legittimazione processuale riconosciuta al singolo parlamentare di supplire alla mancanza di sedi e previsioni normative ad hoc, garanti di apprestare tutela giudiziale all’esercizio della funzione oppositoria *strictu sensu* intesa da parte del/i gruppo/i di opposizione parlamentare”<sup>10</sup>.

La preoccupazione che l’opposizione rimanga disarmata e “sguarnita di difese costituzionali”<sup>11</sup> permane.

Anche per come erano costruiti i due ricorsi, il tema della dinamica maggioranza-opposizione è rimasta questa volta in disparte, sebbene alla Camera la circostanza della proposizione della questione di fiducia, che cristallizza e irrigidisce proprio nel procedimento legislativo la frattura tra maggioranza ed opposizione<sup>12</sup>, avrebbe in realtà potuto spingere a qualche maggiore cenno su questo profilo. Ciò non è accaduto e l’ord. 275 fa solo uno scarno riferimento al fatto che, dopo la posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione, il procedimento si è regolarmente svolto secondo quanto disposto dall’art. 116 del Regolamento della Camera.

Anche sotto il profilo della legittimazione soggettiva si fa sentire tutto il peso dell’ord. 17/2019: nonostante in quella pronuncia non sia stata negata in radice la legittimazione a sollevare conflitto da parte del gruppo parlamentare – in quell’occasione liquidata sulla base di un argomento formalistico – né quella della quota di minoranza - che veniva riconosciuta in ipotesi solo con stretto riferimento alle previsioni di cui all’art. 94, comma 5, Cost. - l’aver riconosciuto al singolo parlamentare la qualifica di potere dello Stato potrebbe comportare scelte processuali volte a privilegiare questa legittimazione soggettiva, sacrificando le altre ipotesi.

---

<sup>10</sup> L. DI STEFANO, *Tutela giudiziale delle minoranze parlamentari e giurisdizionalizzazione del conflitto politico. Riflessioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2019, p. 34.

<sup>11</sup> A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, op. cit.

<sup>12</sup> Cfr. N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, op. cit.

#### 4. Sul linguaggio della Corte costituzionale

Qualche battuta finale, da ultimo, sul linguaggio usato dai giudici costituzionali in queste due pronunce, assai significativo su due diversi fronti: quello dello “scarto” tra la ricostruzione in astratto e le vicende in concreto e quello della qualificazione delle violazioni.

Sotto il primo aspetto, si è già avuto modo di sottolineare come il periodare delle due ordinanze sia infarcito di ipotetiche: “se in astratto...in concreto, nel caso di specie...”, “restando impregiudicata l’eventualità...nelle specifiche circostanze del caso di specie...”. Se si dovessero trarre conclusioni da questo tipo di accortezze verbali - e forse è lecito farlo dal momento che, come è stato scritto, “linguaggio, struttura e stile della sentenza e della motivazione sono un tratto del paragiuridico di fondamentale importanza per l’ordinamento perché il diritto manifesta la sua esistenza attraverso il linguaggio”<sup>13</sup> – allora occorrerebbe dire che sembra di essere al cospetto di un nodo, quello del giusto procedimento legislativo fatto valere per il tramite del conflitto di attribuzioni, che evidentemente non è ancora stato completamente sciolto all’interno del Collegio. Non vi è preclusione totale, ma non si è ancora trovata la formula opportuna e resta, pertanto, salvifica la frase dell’ord. 17/2019 per cui “in *altre situazioni* una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a *esiti differenti*”.

Sempre sul fronte del lessico, non può non sottolinearsi, infine, come l’argomentare della Corte, anche in queste due ordinanze, continui ad essere incentrato sull’avverbio “manifestamente” utilizzato nell’ord. 17/2019. Pur non affermandolo in modo esplicito, è il Collegio che valuta discrezionalmente il *quantum* della lesione.

La Corte vuole conservare in tal modo un margine di discrezionalità ampio su questi temi politicamente sensibili: sarà lei, di volta in volta, a dire se la violazione è manifestamente grave. Così come, su di un terreno completamente diverso ma secondo logiche che non appaiono del tutto slegate, è la Corte che stabilisce quando un quesito referendario è “eccessivamente” manipolativo<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> G. BARBAGALLO, *Per la chiarezza delle sentenze e delle loro motivazioni*, in *Il linguaggio della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2016, parte V.

<sup>14</sup> Il riferimento è all’ord. 10/2020 sull’ammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale nella quale si legge che “l’operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l’assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell’intervento sulla norma di delega”.

Si conferma, così, la cautela istituzionale della Corte, e soprattutto quello che molto efficacemente è stato definito il “carattere circostanziale”<sup>15</sup> della sua giurisprudenza.

---

<sup>15</sup> M. MIDIRI, *Essere “giudice” per la corte: implicazioni istituzionali*, in *Nomos, le attualità nel diritto*, n. 3/2019, 16.