

Ancora una fumata nera sulla legittimazione attiva  
del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione.  
(Noterelle a margine dell'ordinanza n. 15 del 2022 della Corte costituzionale)

di Francesco Zammartino

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'ordinanza 17 del 2019: l'ammissione (in via teorica) del conflitto? – 3. L'ordinanza n. 15 del 2022: una nuova occasione persa? – 4. Brevi conclusioni.

1. *Premessa*

L'ordinanza n. 15 del 2022 della Corte costituzionale configura un ulteriore caso in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi direttamente sul delicato tema della lamentata menomazione delle prerogative spettanti al singolo parlamentare.

Tale decisione, pur nel suo disegno apparentemente lineare (risulta, infatti, fondata su di un facile sillogismo: che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali), presta, tuttavia, il fianco a qualche breve riflessione critica in ordine alla individuazione dei limiti della prerogativa, quest'ultima peraltro riconosciuta (ma solo ipoteticamente) in precedenza dalla pronuncia n. 17 del 2019, che ha stabilito «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».

Come è noto, il riconoscimento ai singoli deputati e senatori della facoltà di sollevare un conflitto di attribuzione aveva trovato riscontro nei decenni passati solo in minoritaria ma avvertita dottrina<sup>1</sup> che, a tal proposito, evidenziava come l'esercizio delle funzioni parlamentari non potesse che configurarsi come una pubblica funzione costituzionalmente rilevante<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In questo ordine di idee, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI a cura di, *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, 121 ss.; A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI a cura di, *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 240 ss., ID., C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI, *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, 77 ss.; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 90 ss.

<sup>2</sup> Tuttavia, appare opportuno ricordare, che per la dottrina menzionata il riconoscimento di siffatto potere più che al singolo parlamentare, sarebbe dovuto spettare alle minoranze politiche di cui esso fosse espressione. In dottrina, cfr. Cfr. M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni: una nuova voce nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio delle fonti*, 1/2019, 2.

Il Giudice delle leggi, dal canto suo, aveva sempre mostrato una certa cautela<sup>3</sup> e non solo perché simili decisioni inerenti al potenziale riconoscimento della legittimazione a sollevare conflitto da parte dei singoli parlamentari assumessero un alto grado di politicità<sup>4</sup>. In un ragionamento di ben più ampio respiro, perplessità erano state sollevate in passato dalla Consulta (ma pure dalla prevalente dottrina)<sup>5</sup> anche riguardo al fatto che in occasione dell'esercizio della funzione legislativa attribuita collettivamente e con parità di poteri a entrambe le Assemblee «un organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono» non esisteva<sup>6</sup>.

La circostanza decisiva che tuttavia orientò successivamente il Giudice delle leggi a ipotizzare il riconoscimento anche a ciascun membro delle Camere rappresentative della possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione fu la considerazione dell'alveo dei diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti ai singoli parlamentari, atteso che il non attribuire a questi ultimi il potere di ricorrere alla Consulta a tutela delle proprie attribuzioni appariva in contrasto con la Costituzione<sup>7</sup>.

È in tale prospettiva che cominciò a emergere un nuovo approccio al tema da parte della Corte, riconducibile proprio al filone del nucleo minimo dei diritti

<sup>3</sup> Corte cost., sentt., nn. 9/1970 e 1150/1988.

<sup>4</sup> Domandarsi perché la Consulta fosse rigida su questa posizione pur esistendo non incongrue motivazioni per pensare di ampliare la sfera del contraddittorio, non è esercizio semplice. Si rimane fermi sull'idea, tuttavia, che la principale preoccupazione del Giudice delle leggi fosse data dal fatto che tale riconoscimento avrebbe comportato come conseguenza anche la concreta legittimazione del singolo membro Parlamentare a sollevare il conflitto tra poteri incrinando, così, il “dogma” secondo cui la prerogativa parlamentare era assolutamente indisponibile al singolo.

<sup>5</sup> Per chi riteneva che il parlamentare non fosse in grado di esprimere alcuna volontà definitiva, si v. ex plurimis, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1459; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1994, 134; R. PINARDI, *Sul carattere di «insindacabilità» della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1993, 3180 ss., 3191). Immediatamente a ridosso della decisione citata v. anche E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI a cura di, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996–1998)*, Torino, 1999, 339 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI a cura di, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 339 ss., 359 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998, 151 e 344 s.; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2000, 185 ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 289 ss., 314 s.; A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 217 ss., spec. 236 ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, spec. 100

<sup>6</sup> Corte cost., ord. n. 91/1965.

<sup>7</sup> Corte cost., ord. 177, 178, 179 del 1998.

fondamentali<sup>8</sup>, mediante il quale si lasciava aperta l'ipotesi di configurare (veniva attuata per la prima volta la c.d. clausola di sicurezza che avrebbe poi costituito un "ricorrente ritornello" di quasi tutte le sue decisioni di inammissibilità in materia), in specifiche situazioni, delle «attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»<sup>9</sup>.

In altri termini, la Corte costituzionale, pur continuando a dichiarare l'inammissibilità dei ricorsi proposti dai singoli parlamentari, non negava la possibilità di considerarne positivamente la sussistenza, lasciando, a dire della Corte, «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»<sup>10</sup>.

Non è certamente questa la sede per ripercorrere compiutamente tutti i salti evolutivi fin qui solo evocati, ma c'è da dire che questo nuovo filone interpretativo, che segnò l'avvio di un esponenziale sviluppo del ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri che si concentrò soprattutto nel periodo che va dal 1997 al 2007 e riferibile al duro scontro tra Camere e autorità giudiziaria ex art. 68, co.1, Cost.<sup>11</sup>, ha tenuto il campo per un lungo periodo di tempo fine ad arrivare – e questo sembra essere l'elemento di maggior rilievo ai nostri fini – alle ultime ordinanze<sup>12</sup> che hanno preceduto la decisione n. 17 del 2019.

Da quest'ultime si evinceva, nelle pieghe argomentative, che in sostanza non era escluso che si potessero configurare attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare fosse legittimato a ricorrere<sup>13</sup>, facendo prefigurare in sostanza svolte giurisprudenziali, poi, in concreto, mai attuate.

Nell'ambito del nuovo scenario che andava a realizzarsi, le aspettative maturate riguardo al riconoscimento ai parlamentari *uti singuli* della qualità di potere dello Stato erano già molte e contribuirono indubbiamente a favorire un clima di positiva attesa della decisione della Corte costituzionale n. 17 del 2019.

---

<sup>8</sup> M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.

<sup>9</sup> Corte cost., ord., n.177/1998.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, 169.

<sup>12</sup> Basterà qui menzionare Corte cost., ordd., n.225/2001, 149/ 2016, 277/2017, 163/2018, 181/2018. In dottrina, si v., ex plurimis, R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 20 luglio 2018, 3, secondo il quale «prima o poi sarà inevitabile che la Corte smetta il *self restraint* che ha opposto sinora a tutti i tentativi di farla intervenire nelle vicende interne delle Camere».

<sup>13</sup> Per una recente ricognizione critica della giurisprudenza costituzionale al riguardo, v. C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

## 2. *L'ordinanza 17 del 2019: l'ammissione (in via teorica) del conflitto?*

La decisione n. 17 del 2019 del Giudice costituzionale ha indubbiamente rappresentato, almeno riguardo alla sussistenza del requisito soggettivo<sup>14</sup>, la fine di un percorso interpretativo iniziato anni fa<sup>15</sup> e per questo, in un quadro più ampio di indagine, si è dell'opinione che essa vada inserita a pieno titolo in quel contesto – ormai comune a tutte le democrazie moderne mature – che vede l'attenzione verso le dinamiche di esercizio della funzione di giustizia costituzionale crescere in misura esponenziale, quale riflesso dell'enorme incremento di peso politico-istituzionale riconosciuto ad essa, in ragione anche della palese inadeguatezza delle risposte fornite dalle tradizionali strutture e dai classici meccanismi di governo delle società<sup>16</sup>.

D'altro canto, come è stato acutamente osservato, nelle circostanze che hanno ad oggetto le eventuali violazioni delle attribuzioni dei parlamentari nel corso del procedimento di approvazione di atti legislativi «si riflette la crisi dell'ideologia della governabilità»<sup>17</sup>.

Come è noto, la questione era sorta a seguito dei modi di approvazione della legge di bilancio per il 2019. In estrema sintesi, si riteneva da parte dei ricorrenti che il notevole abbattimento dei tempi per analizzare il d.l. avesse violato il proprio status di parlamentare, e specificamente, il proprio diritto di partecipare al procedimento legislativo quali rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.), il diritto di presentare progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) e quello di partecipare all'esame dei progetti di legge (art. 72 Cost.).

Il giudice costituzionale, pur dichiarando inammissibile il ricorso per difetto delle essenziali caratteristiche oggettive<sup>18</sup>, ha affermato che «lo status costituzio-

<sup>14</sup> È necessario evidenziare che la Consulta per la prima volta ha ammesso sotto il profilo soggettivo il conflitto di attribuzioni sollevato dai trentasette senatori a titolo individuale, anche se poi ha respinto gli altri profili in nome dei quali essi avevano presentato ricorso, e cioè come minoranza parlamentare qualificata e come gruppo parlamentare; sul punto cfr. A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi*, n. 4/2019, 1 ss.

<sup>15</sup> Cfr. M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2019.

<sup>16</sup> Secondo C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora sui conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2020, «è con la tentazione di un (ab)uso "partigiano" della giustizia costituzionale che la Corte deve (pericolosamente) confrontarsi, evitando di trasformare se stessa in una «terza camera», cosa che, tra l'altro, «costituirebbe un ulteriore passo verso la mortificazione del ruolo del Parlamento».

<sup>17</sup> M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 192.

<sup>18</sup> La Corte costituzionale dopo aver riconosciuto in astratto tale ipotesi, non riconosce, nella specifica fattispecie, un'inconfutabile compressione delle prerogative del singolo parlamentare, che avrebbe permesso la dichiarazione di ammissibilità del ricorso.

nale del parlamentare comprende un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili ad iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»<sup>19</sup>.

Si riconosceva chiaramente per la prima volta la legittimazione del singolo parlamentare, a tutela del potere di partecipare al procedimento legislativo<sup>20</sup>.

Ecco che quindi, nonostante la decisione in esame fosse apparsa non sempre lineare nelle sue linee argomentative di fondo e si fosse prestata ad alcune critiche<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Corte Cost., punto 3.3 del *Cons. in dir.*

<sup>20</sup> M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2020, 200.

<sup>21</sup> La letteratura nel commento alla decisione è davvero numerosa. Tra i primi commenti, ex multis, si v. A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giur. cost.*, 2019, 183 ss.; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, in *forumcostituzionale.it*, n. 3/2019; G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, n. 2/2012; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio delle fonti*, n.1/2020; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1/2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1/2019; E. CHELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019: molte novità e un dubbio*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 429 ss. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *federalismi.it*, n. 7/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-2021 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019; T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi intra-potere dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 291 ss.; S. LIETO, *Conflitti tra poteri e soglia di evidenza. Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, cit.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio delle fonti*, n.1/2019.

sia sotto il profilo soggettivo (è stato negato, attraverso argomenti a dir poco discutibili, che il conflitto potesse essere sollevato dalle minoranza parlamentare qualificata e dal gruppo parlamentare), sia sotto il profilo oggettivo (non sembrano assolutamente chiari i presupposti legati alla concreta possibilità per la Corte di accertare le avvenute lesioni), “l’ipotesi” descritta dalla Corte che il medesimo conflitto potesse essere ammesso “in situazioni diverse” sembrava, a chi scrive, lasciare in eredità qualcosa di più di una mera promessa<sup>22</sup>, se non addirittura una prospettiva di sistema<sup>23</sup>.

In altri termini, l’ordinanza appariva preannunciare successivi capovolgimenti rispetto alla decisione citata atteso che il pronunciato (letteralmente la Corte) «resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità», sembrava risultare un vero e proprio monito al futuro legislatore, nel senso che qualora altri deputati e senatori avessero ritenute violate le proprie prerogative, non avrebbero avuto particolari dubbi a sollevare un nuovo conflitto<sup>24</sup> in modo da vedersi riconosciuta in concreto la tutela costituzionale di quel «complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che spettano al singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare»<sup>25</sup>.

L’*occasio litis* si è concretamente manifestata durante l’iter di conversione del decreto legge n. 135 del 2018, quando in prima lettura in Senato veniva inserito per via emendativa un articolo estraneo al contenuto originario del decreto-legge, proposto dalle Commissioni di merito I e VIII<sup>26</sup>. Nonostante la decisa opposizione all’emendamento di diversi senatori appartenenti a schieramenti diversi e il successivo parere del Comitato per la legislazione della Camera che aveva invitato il legislatore di evitare “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei”, la Camera in seconda lettura ha approvato il testo, previo voto di fiducia sul relativo articolo unico, così come trasmesso dal Senato.

Da qui sono stati presentati due ricorsi incentrati sul tema delle garanzie costituzionali del procedimento legislativo, che, sebbene entrambi avessero il medesimo oggetto (l’intrusione di un articolo mancante di qualsiasi correlazione

<sup>22</sup> S. CASSESE, *La scelta della Consulta sui diritti del Parlamento. Il senso di una decisione*, in *Corriere della sera*, 13 gennaio 2019, il quale sottolinea che con questa decisione «la Corte fa un grande passo avanti, dando l’impressione di restare ferma».

<sup>23</sup> Cfr. G. SALVADORI, *Lo stile d’ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell’ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. spec. 1.

<sup>24</sup> V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, cit., 12.

<sup>25</sup> Ord. n.17/2019, punto 3.3, cit.

<sup>26</sup> F. FABRIZZI, *Le ord. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l’ord. 17/2019*, in *Rivista AIC. Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2020, 177.

funzionale riguardo al provvedimento di urgenza), lamentavano tuttavia violazioni diverse, in quanto solo alla Camera dei Deputati era stata posta la questione di fiducia durante il procedimento di approvazione del provvedimento d'urgenza<sup>27</sup>.

Ma, in risposta a tali contestazioni il Giudice costituzionale, attraverso le due ordinanze 274 e 275 del 2019, ancora una volta si è trincerato dietro lo scudo dell'inammissibilità, statuendo che dalla stessa prospettazione dei ricorsi non si rilevava un abuso del procedimento legislativo in modo da configurare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, rilevabili già in sede di sommaria delibazione.

È evidente che affermazioni del genere inducono a ritenere che il Giudice delle leggi, nonostante abbia lasciato aperto uno spiraglio, abbia preferito orientarsi verso ragionamenti che si prestano a complesse riflessioni ermeneutiche da cui difficilmente si riuscirà a presagire una chiara e netta inversione di tendenza.

Le questioni in esame, in fondo, sembravano costituire un'occasione propizia per superare quella dimensione "provvisoria" della n. 17/2019, eppure la Corte ha preferito rimanere ferma alla affermazione solo sul piano teorico della legittimazione dei singoli parlamentari, negata poi in concreto.

Lungo il percorso tracciato nel quale si sono analizzati, seppur sinteticamente, i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari prima e dopo l'ordinanza n.17 del 2019, vanno segnalate, infine, le ordinanze nn. 60, 86, 129, 176, 197 del 2020 e 186, 188, 255 e 256 del 2021 della Corte costituzionale collegate tra loro dalla particolarità delle trattazioni avanzate dai deputati e senatori ricorrenti, i quali, in sostanza, non condividendo alcune decisioni parlamentari, hanno fatto ricorso allo strumento dei conflitti di attribuzione per confutare il merito di tali deliberazioni anziché denunciarne i vizi procedurali e sottolineare in che modo queste avessero leso i propri diritti.

Ma la Consulta non ha mancato di rilevare come le violazioni sostenute dai ricorrenti fossero del tutto non pertinenti ai casi sollevati, sia perché c'era un difetto di legittimazione attiva a sollevare conflitto, sia perché non risultava nessuna lesione delle attribuzioni parlamentari<sup>28</sup>.

### 3. *L'ordinanza n. 15 del 2022: una nuova occasione persa?*

Dopo aver descritto, sommariamente, il background giurisprudenziale di riferimento, è giunto il momento di dedicarsi alla recente pronuncia emessa dalla

---

<sup>27</sup> Anche se nei due ricorsi si lamentava la violazione degli stessi parametri, e cioè gli artt. 67, 68, 70, 71, 72 e 77 della Costituzione.

<sup>28</sup> E. LE FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 4/2021, 167.

Corte costituzionale in un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo promosso da singoli parlamentari.

C'è da premettere, tuttavia, che la decisione in esame non si iscrive nella “saga” della legge di bilancio iniziata con la sent. n. 17 del 2019 e proseguita poi dalle decisioni nn. 60 e 197 del 2020; decisioni, per le quali, riguardo ai fatti che hanno determinato il conflitto in questione, si può sin da subito annotare come queste non possano che rappresentare le troppo note dinamiche dell'approvazione della manovra finanziaria annuale<sup>29</sup>.

L'opportunità è stata offerta dal decreto–legge del 30 dicembre 2021 n. 229 contenente le misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID -19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria.

Con ricorso depositato il 7 gennaio 2022, i deputati Cabras, Corda, Suriano, Vallascas e il senatore Loreface residenti nelle regioni Sicilia e Sardegna hanno evidenziato che la disposizione oggetto di conflitto, in vigore fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID -19, limitava di fatto l'esercizio della loro funzione parlamentare atteso che essa subordinava l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico al possesso delle certificazioni verdi COVID -19 ( c.d. super grenn- pass), rilasciate, come è noto, solo alle persone che avevano completato il ciclo vaccinale o che erano risultate completamente guarite.

I ricorrenti, quindi, non in possesso delle certificazioni suddette, hanno rimarcato che la previsione oggetto di conflitto impediva loro di raggiungere il Parlamento, mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo, dai rispettivi luoghi di residenza, e, conseguentemente, lamentavano un grave vulnus all'esercizio e alla partecipazione all'attività legislativa atteso che il 24 gennaio erano stati convocati in Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda il requisito oggettivo, per l'ammissibilità del conflitto, i ricorrenti, oltre a contestare l'idoneità del decreto legge a determinare il conflitto, hanno ritenuto che il decreto–legge del 30 dicembre 2021 n. 229 stabilirebbe un profondo sbilanciamento fra i diversi poteri dello Stato, in quanto con esso il Governo avrebbe impedito ai ricorrenti la partecipazione a qualsiasi attività legislativa.

Si è ribadita, quindi, l'essenzialità del conflitto al fine di ripristinare le competenze costituzionalmente garantite e di garantire l'effettivo principio della separazione dei poteri.

Infine, i ricorrenti hanno rilevato che la disciplina oggetto di conflitto violerebbe l'art. 16 Cost. perché limiterebbe la libertà di circolazione nel territorio dello Stato per ragioni politiche, l'art. 3 Cost., poiché le limitazioni imposte stabilirebbero una disparità di trattamento nell'utilizzo di un servizio pubblico essen-

---

<sup>29</sup> E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., p. 161.

ziale, nonché gli artt. 32 e 117 Cost., in quanto introdurrebbe surrettiziamente un obbligo vaccinale della cui utilità per la salute pubblica si evidenzerebbero numerosi dubbi.

La Corte costituzionale, presupponendo che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, evidenzia come tale manifesta violazione non si è prefigurata nel caso di specie, in quanto la disciplina oggetto di conflitto, contenuta nel d.l. n. 229 del 2021, «regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente»<sup>30</sup>.

Per tali ragioni la Consulta ha sancito l'inammissibilità del conflitto.

Venendo all'esame del merito del conflitto non si può convenire con le conclusioni, non sempre coerenti, cui la Corte perviene.

Si ritiene, infatti, che detta ordinanza, pur collocandosi sulla falsariga dell'indirizzo interpretativo in senso estensivo da tempo ormai adottato dalla Corte in materia (ordd. nn. 277/2017, 163/2018, 181/2018, 219, 274 e 275 del 2019), in realtà ne configuri un sostanziale superamento, nella misura in cui può evidenziarsi un allontanamento da quei canoni interpretativi che la Corte stessa aveva in precedenza delineati, e posti a base del menzionato indirizzo.

Nella decisione in esame, il Giudice delle leggi, sembra propendere, da un lato, per un approccio alle vicende parlamentari di tipo tutt'altro che esclusivo, valutando la nozione di funzione parlamentare come assorbente ogni peculiarità unita alle diverse forme di esercizio della stessa e, dall'altro, per un'accentuazione della separatezza del diritto parlamentare.

Il fatto che la Corte non rilevi alcuna violazione delle prerogative costituzionali dei ricorrenti ad opera del d.l. n. 229 del 2021 nella parte in cui si regolano le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività, ritenendo che le attribuzioni dei parlamentari devono essere garantite dai competenti organi delle Camere, alla luce anche della particolare «capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede», induce a considerare che essa «trascuri» le conseguenze sull'autonomia funzionale del singolo parlamentare<sup>31</sup>.

La Corte, mediante un iter argomentativo non del tutto lineare, sancisce l'inammissibilità del conflitto in quanto i ricorrenti non sono riusciti a mettere in luce una «lesione manifesta» delle loro attribuzioni, atteso che la normativa oggetto del conflitto era diretta all'intera collettività; in seguito, evidenzia, che

<sup>30</sup> Punto 2 del Considerato in diritto

<sup>31</sup> Si v. T. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, 159.

le attribuzioni sono ricavate solo “in via fattuale e di riflesso” dal decreto-legge, salvo poi aggiungere che compete comunque agli organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente, garantire l’esercizio di tali attribuzioni «considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari».

Appare evidente la contraddittorietà del percorso argomentativo che getta una zona d’ombra sul confine tra autonomia parlamentare e rispetto della legislazione in vigore.

Nell’ordinanza in esame, inoltre, la Corte sembra fare un “debole” riferimento a quel duplice criterio, «oggettivo» e «soggettivo» che, nelle decisioni precedenti, non senza perplessità e ripensamenti, aveva comunque ispirato la sua giurisprudenza in materia.

Vero è che né l’uno né l’altro possono assumere nella circostanza un rilievo decisivo: non è, insomma, dall’adesione piena e netta all’uno o all’altro dei suddetti criteri che può farsi discendere, sul piano di una rigorosa logica giuridica, la decisione della Corte.

Nondimeno, riguardo al profilo oggettivo, si è dell’idea che il Giudice costituzionale si sforzi di ritrovare dei punti di contatto tra il controllo operato dalla Corte e la figura del «giudizio» quando dichiara che «eccede l’oggetto del presente conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, anche la sollecitazione rivolta a questa Corte, affinché il menzionato d.l. n. 229 del 2021 sia oggetto di un’autorimessione avente ad oggetto i plurimi profili di illegittimità costituzionale che i ricorrenti vi intravedono»<sup>32</sup>.

Nè sembra ritrovarsi il fondamento della decisione in oggetto nell’adesione all’altro criterio, quello soggettivo. In effetti, gli stessi riferimenti che ad esso sono fatti nella decisione sono piuttosto esigui per dirla con la stessa Corte: «che l’ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali». Essi si riducono, in pratica, ad un richiamo alle garanzie d’indipendenza previste in Costituzione.

Da tali considerazioni discende che la soluzione accolta dalla Corte costituzionale, peraltro a mio avviso troppo laconica, non può non dar adito a delle riserve se messa soprattutto in rapporto con la circostanza che l’adozione dei provvedimenti governativi (decreti legge e DPCM) per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19 non avrebbe determinato una lesione delle prerogative dei singoli parlamentari.

Come è noto, il decreto in oggetto, al fine di garantire anche ai grandi elettori positivi, parlamentari e delegati regionali, la partecipazione all’elezione del capo dello Stato, prevedeva alcune deroghe alla disciplina di sorveglianza sanitaria dei positivi al Covid-19, come quella di organizzare un seggio *drive-in* nel parcheggio di Montecitorio che permettesse di esercitare il proprio voto.

---

<sup>32</sup> Punto 3 del Considerato in diritto.

Ma l'autorizzazione a spostarsi nel territorio nazionale per raggiungere il seggio era fortemente contrastata dal divieto di utilizzare i mezzi pubblici di cui all'art. 1, co.2, lett. a) che limitava di fatto proprio ai parlamentari isolani il diritto di poter partecipare alla procedura di voto.

Tale divieto è stato fortemente ribadito anche dal d.l. n. 2 del 21 gennaio del 2022 (peraltro abrogato dalla legge n.11 del 18 febbraio del 2022) che introduceva norme derogatorie per consentire ai grandi elettori di partecipare alle elezioni presidenziali. In effetti, la disposizione, in continuità con quanto disposto dal d.l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2020, prevedeva che durante la trasferta necessaria a completare le operazioni di voto i membri del Parlamento in seduta comune e i delegati regionali avrebbero dovuto attenersi al divieto di utilizzo dei mezzi pubblici e raggiungere la capitale solo con auto propria o con mezzo sanitario. Appare evidente che dalle esplicite disposizioni del decreto sono stati ancora esclusi i parlamentari isolani *no-pass*, acuendo una diversità di trattamento fra gli elettori presidenziali senza precedenti e della quale non è possibile vedere il logico fondamento<sup>33</sup>.

Il rilievo è subito sembrato serio in quanto la Corte per la prima volta ha dovuto esprimersi con riferimento a un criterio diverso da quelli che aveva dovuto considerare in giudizi precedenti. La doglianza dei ricorrenti si fondava sulle violazioni (palesi) degli artt. 3, 16, 32 e 117 Cost., che avrebbero menomato la sfera costituzionale attribuita al singolo parlamentare, ma il Giudice dei conflitti non ha ritenuto anche questa volta che ci fossero le condizioni necessarie a considerare ammissibile il conflitto sollevato dai singoli parlamentari, facendo cadere la prospettazione, con evidente affanno argomentativo, dei ricorrenti nei termini in cui è stata formulata.

In sostanza, per la Corte i ricorrenti non hanno dimostrato se la certificazione verde e i presupposti che la consentono siano tali da costruire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei parlamentari.

Eppure sarebbe forse bastato che la Corte avesse allargato il suo raggio d'azione, considerando anche il combinato disposto degli artt. 1, secondo comma, 67, 70, 71, 72 Cost. in modo, da una parte, di far emergere con più nettezza la specificità del potere attribuito ad ogni singolo parlamentare che è quello sovra-

---

<sup>33</sup> A tal riguardo si cfr. la sent. n. 161 del 1995 della Corte costituzionale nella quale si sanciva che il fattore tempo nell'adozione del decreto-legge preannunciava rischi consistenti quanto alle possibilità di tutela, «[r]ischi, questi, suscettibili di assumere connotazioni ancora più gravi nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare – nei confronti dei soggetti privati – situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma. In tali ipotesi, certamente deprecabili – ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza – il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia».

no di partecipare ai procedimenti legislativi, elettivi e di controllo, dall'altro, di superare la differenziazione tracciata dalla stessa Consulta tra i "diritti" che spettano ai parlamentari come persone e i diritti che appartengono loro quali membri delle Camere e, perciò, immediatamente connessi al loro specifico status.

Saremmo tentati, quindi, nel concludere che *nulla di nuovo sotto il sole* atteso che la decisione in commento sembra, ad ogni modo, porsi sulla stessa linea delle precedenti pronunce della Corte in materia di conflitti sollevati da parlamentari<sup>34</sup>. Del resto, il punto cruciale del ricorso, anche in questo specifico caso, sembra indirizzato a censurare la legittimità – e, dunque, il contenuto – del provvedimento impugnato piuttosto che a far valere delle concrete violazioni delle attribuzioni dei parlamentari.

In altri termini, si è dell'idea che il giudizio sull'ammissibilità del ricorso viene fatalmente a confondersi con il sindacato sul merito dello stesso. Di nuovo la Corte, "indirizzando" la conformazione delle proprie decisioni, arriva a presentare un'ordinanza di carattere processuale che in sostanza contiene una decisione sfavorevole nel merito ai ricorrenti.

Allo stato attuale, pertanto, chiedersi quale mai possa essere, anche nel prossimo futuro, il pratico esito di un'eventuale accertamento della violazione delle prerogative dei singoli parlamentari<sup>35</sup>, non è facile dirsi.

Tale situazione di incertezza, potrebbe però determinare effetti negativi 'a cascata' sul nostro sistema di giustizia costituzionale, dal momento che nel nostro sistema ordinamentale la legittimità della legge si commisura ai valori che trovano espressione nella Costituzione, di guisa che, quanto più condivisi sono i valori che questa esprime, tanto più è agevole riconoscere la legittimità della legge e, dunque, la coincidenza tra legittimità e legalità.

Così intendendo, il conflitto di attribuzioni potrebbe risultare lo strumento per sanzionare le posizioni apertamente contrarie alla Carta costituzionale, garantendo, altresì, i fondamenti della forma di governo parlamentare e la giusta estrinsecazione dei rapporti del Governo con il Parlamento, che altrimenti apparirebbe irreparabilmente alla mercé della volontà di maggioranze governative, sempre alla ricerca del percorso più veloce per realizzare il proprio indirizzo politico, senza alcuna forma di garanzia per l'opposizione parlamentare.

#### 4. *Brevi conclusioni*

L'analisi della decisione n. 15 del gennaio scorso qui annotata, conclusasi con un ennesimo giudizio di inammissibilità, conferma, se ce ne fosse stato ancora bisogno, la situazione di evidente stallo in cui si è "impigliato" il concreto

<sup>34</sup> Corte cost., ordd. nn.277/2017, 163/2018, 181/2018, 219, 274 e 275 del 2019.

<sup>35</sup> A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, cit., 75.

riconoscimento della qualità di potere dello Stato al singolo parlamentare forse che gli consenta di sollevare conflitto di attribuzione.

Come è stato detto precedentemente, l'ordinanza 17 del 2019, mediante la quale si è riconosciuta la legittimazione al singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione e che avrebbe dovuto costituire un decisivo passo in avanti per l'affermazione del controllo del rispetto di principi e valori costituzionali, quest'ultimi troppo spesso "vessati" dalle scelte del Governo, ha in definitiva residuo nell'*obiter dictum* uno spazio alquanto esiguo ai parlamentari per potere agire a tutela delle proprie prerogative.

Non va trascurata, infatti, la circostanza che la Consulta conclude l'ordinanza 17 con l'ipotetica possibilità che il conflitto potesse essere ammesso "in situazioni diverse", impegnandosi in una promessa che per taluni autorevoli commentatori fin dall'inizio sarebbe stato difficile mantenere, data la sua "precisa" demarcazione per il profilo oggettivo e la sua negazione in concreto, a motivo della mancanza di "evidenza" della violazione delle competenze dei ricorrenti<sup>36</sup>.

La conseguenza di questo stato di cose è che di fronte ai successivi conflitti sollevati dai parlamentari in cui si lamentava la violazione in modo diretto ed esclusivo di norme della Costituzione che delimitavano le sfere di loro competenza<sup>37</sup>, la Corte ha preferito "fare quadrato", appellandosi alla condizione del carattere "evidente" o "manifesto" della violazione, già testata in altri contesti e con riguardo a casi diversi da quelli che hanno portato ai giudizi di inammissibilità in quanto viziati da carenza di residualità.

Tale strategia processuale, il cui sindacato è stato circoscritto ai soli casi di "evidente mancanza" dei presupposti fattuali, ha riguardato anche l'ordinanza n. 15 nella quale si è statuito appunto che la violazione di competenze del parlamentare da altro "potere dello Stato" meriti di essere protetta solo in presenza di "violazioni manifeste".

Nell'ordinanza in commento, al di là della stretta argomentazione giuridica e pur non sottovalutando la complessa situazione di emergenza sanitaria, quello che principalmente risalta è che la Consulta non ha saputo cogliere il profilo oggettivo di un contenzioso costituzionale di cui i parlamentari ricorrenti erano parte nella misura in cui sono state violate prerogative che gli spettano in quanto rappresentante della Nazione e quindi come tale in grado di esprimere in maniera definitiva la propria volontà.

Tutto ciò rende, tra l'altro, sempre più faticoso escogitare quali siano le condizioni oggettive più gravose di quelle appuratesi in tale occasione che possano portare la Corte a pronunciarsi diversamente.

Il rischio che la "storica" ordinanza 17 del 2019 possa essere *inutiliter data* appare sempre meno remoto.

Al Giudice delle leggi il compito di farci cambiare radicalmente opinione.

---

<sup>36</sup> A. RUGGERI, *ivi*, 71.

<sup>37</sup> *Ex multis*, 274 e 275 del 2019.

### Abstract

Con l'ordinanza n. 15 del 2022 ancora una volta la Corte costituzionale si è trincerata dietro lo scudo dell'inammissibilità in ordine alla facoltà del singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione. Tale decisione, pur nel suo disegno apparentemente lineare (risulta, infatti, fondata su di un facile sillogismo: che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali), presta, tuttavia, il fianco a qualche breve riflessione critica in ordine alla individuazione dei limiti della prerogativa, quest'ultima peraltro riconosciuta (ma solo ipoteticamente) in precedenza dalla pronuncia n. 17 del 2019, che ha stabilito «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».

Another black smoke on the active legitimation  
of the individual parliamentarian to raise a conflict of attribution.  
(Notes on the sidelines of order no. 15 of 2022 of the Constitutional Court)

With the ordinance no. 15 of 2022 once again the Constitutional Court has entrenched itself behind the shield of inadmissibility regarding the right of the individual parliamentarian to raise a conflict of attribution. This decision, despite its apparently linear design (it is, in fact, founded on an easy syllogism: that the admissibility of the conflict between powers promoted by the individual parliamentarian is subordinated to the existence of a manifest infringement of his own constitutional prerogatives), provides, however, alongside some brief critical reflections regarding the identification of the limits of the prerogative, the latter recognized (but only hypothetically) previously by ruling no. 17 of 2019, which established “that individual parliamentarians are entitled to raise a conflict of powers before the Constitutional Court in the event of serious and manifest violations of the prerogatives that the Constitution attributes to them”.