



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA  
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA  
1 NOVEMBRE 2024

L'inerzia del Parlamento e quella della  
Corte in alcuni ambiti dell'indirizzo  
politico costituzionale

di Luca Bartolucci  
Lecturer di Diritto pubblico  
LUISS School of Government



# L'inerzia del Parlamento e quella della Corte in alcuni ambiti dell'indirizzo politico costituzionale\*

**di Luca Bartolucci**

Lecturer di Diritto pubblico  
LUISS School of Government

**Abstract [It]:** Il contributo affronta il tema dell'indirizzo politico costituzionale tra Parlamento e Corte costituzionale, prendendo in considerazione il rapporto bidirezionale che intercorre tra i due organi. In particolare, da una parte si intendono osservare le tipologie decisorie della Corte e l'inerzia parlamentare che le segue o le precede. Dall'altra parte, si intende mettere in luce un versante nel quale è la Corte ad essere eccessivamente prudente, mentre è il Parlamento (o, meglio, i singoli parlamentari) a chiedere una sorta di protezione da parte del giudice costituzionale. In entrambe le direzioni, pertanto, sembra possibile individuare alcuni ambiti di inerzia: ed è questa doppia inerzia che si tenta di indagare nel contributo, perché nel rapporto tra Corte e Parlamento vengono ad essere chiamate in causa in diversi modi quelle che sono le sedi dell'indirizzo politico e dell'indirizzo politico costituzionale.

**Title:** The inertia of Parliament and that of the Court in certain areas of constitutional political direction

**Abstract [En]:** The paper addresses the issue of the constitutional political direction ("indirizzo politico costituzionale") between Parliament and Constitutional Court, taking into consideration the bidirectional relationship between the two bodies. In particular, on the one hand we intend to observe the Court's decision-making typologies and the parliamentary inertia that follows or precedes them. On the other hand, we intend to highlight a side in which it is the Court that is excessively cautious, while it is Parliament (or, rather, individual MPs) that asks for a sort of protection from the constitutional judge. In both directions, therefore, it seems possible to identify some areas of inertia: and it is this double inertia that we attempt to investigate in the paper, because in the relationship between Constitutional Court and Parliament, the seats of political direction and constitutional political direction are called into question in various ways.

**Parole chiave:** Parlamento, Corte costituzionale, indirizzo politico costituzionale, inerzia

**Keywords:** Parliament Constitutional Court, constitutional political direction, inertia

**Sommario:** **1.** Premessa: l'indirizzo politico costituzionale nel rapporto (necessariamente) bidirezionale tra Parlamento e Corte. **2.** Dalla Corte al Parlamento: le tipologie decisorie della Corte e l'inerzia parlamentare. **3.** Dal Parlamento alla Corte: il "vicolo cieco" del conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare e una zona di eccessiva cautela della Corte. **4.** Riflessioni conclusive tra Costituzione vivente e indirizzo politico costituzionale.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Premessa: l'indirizzo politico costituzionale nel rapporto (necessariamente) bidirezionale tra Parlamento e Corte

L'indirizzo politico costituzionale<sup>1</sup> – così come l'indirizzo politico – può inverarsi non soltanto nell'azione di una singola istituzione, bensì soprattutto nel rapporto tra due o più istituzioni<sup>2</sup>. Quella teorizzazione, infatti, poteva anche essere utile a spiegare il ruolo innovativo che erano chiamati ad assumere gli organi definiti “di garanzia”<sup>3</sup>. È per tale ragione che appare necessario confrontarsi con due istituzioni nel loro rapporto reciproco: in particolare, Parlamento e Corte costituzionale.

È infatti anche nel rapporto tra queste due istituzioni che l'ordinamento volge verso la tutela e l'inveramento dell'indirizzo politico costituzionale, cioè una entità diversa rispetto al contingente indirizzo politico di maggioranza. La Corte costituzionale, quale organo di garanzia, è naturalmente titolare di un potere di indirizzo politico costituzionale (assieme al Presidente della Repubblica). Ma anche il Parlamento si può considerare compartecipe dell'indirizzo politico costituzionale, quantomeno nel momento in cui esercita la funzione di garanzia costituzionale, in relazione all'esigenza di salvaguardare le “condizioni di normalità costituzionale nel funzionamento dello Stato”<sup>4</sup>. Si può individuare pertanto “un ruolo garantista del Parlamento in contraddizione con quelle concezioni dualistiche dell'ordinamento che riservano solo alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica la funzione di controllo costituzionale”<sup>5</sup>. L'esercizio, da parte del Parlamento, di un potere di indirizzo politico costituzionale si

---

<sup>1</sup> Inteso qui come la capacità di partecipare all'attuazione della Costituzione attraverso la diretta applicazione delle norme costituzionali. Paolo Barile enucleava infatti un “indirizzo politico generale o costituzionale” diverso da quello “di maggioranza”. Il primo era diretto ad attuare i fini costituzionali permanenti, mentre il secondo ha carattere contingente, di maggioranza, è anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione, che però tende ad attuare solo parzialmente, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa. Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307.

<sup>2</sup> Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307: come chiarisce l'Autore, tutti gli organi costituzionali sono compartecipi della funzione di indirizzo politico generale o costituzionale.

<sup>3</sup> V. il contributo di G. MENEGUS in questa *Rivista*, ove l'A. sottolinea giustamente come “l'indirizzo politico costituzionale identifica quello spazio di poteri costituzionalmente attribuiti ad organi costituzionali [...], diretti all'attuazione della Costituzione attraverso il blocco o l'impulso delle attività degli organi politici (Parlamento e Governo); poteri che, tuttavia, non coincidono con una sillogistica applicazione del testo costituzionale, ma implicano l'esercizio di un certo margine di discrezionalità, che risulta comunque sempre vincolata – e quindi controllabile – ai fini costituzionali”.

<sup>4</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, III ed., 2003, p. 448. La funzione di garanzia riguarda, quindi, “il nucleo dei principi, dei diritti, e degli equilibri fondamentali della Costituzione: nell'interpretazione che ne dà il Parlamento”. Così A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Il Parlamento – Annuario 2000*, Padova, 2001, p. 214 s. *Contra* C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, 1979, p. 39 s., secondo cui l'individuazione di una funzione di garanzia nulla aggiunge ai poteri istituzionali del Parlamento nei confronti degli organi costituzionali diversi dal Governo. Cfr. anche S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996, p. 29 s., che non include il Parlamento fra i poteri garanti della Costituzione.

<sup>5</sup> A. MANZELLA, *Osservazioni sui controlli parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, p. 365 s. Sul punto, cfr. anche N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagehot*, in *Walter Bagehot e la Costituzione inglese*, a cura di G. Di Gaspare, Milano, 2001, p. 121 s., nonché A. GRATTERI, *La funzione di garanzia costituzionale (e il rapporto con il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo (Le metamorfosi del Parlamento)*, a cura di N. Lupo, n. 1, 2019, p. 159 s.

può rinvenire, ad esempio, nel momento in cui la Corte lo chiama a legiferare su un determinato tema necessario all'attuazione e al rispetto della Costituzione<sup>6</sup>. In quel momento, le Camere divengono soggetto che deve o dovrebbe farsi carico di un indirizzo politico costituzionale (al di là delle singole scelte concrete, nell'ambito delle quali torna in essere l'indirizzo politico). D'altro canto, “è l'intera nostra ‘forma di governo’ – e la stessa forma di Stato – che viene in evidenza nel confronto fra Corte e Parlamento”<sup>7</sup>. Si potrebbe anche arrivare a dire – come si è pure fatto – che fra Corte e Parlamento vi è confronto dialettico fra due diversi tipi di “discrezionalità”, in quanto è la forma (giuridica) assunta dalle scelte (politiche) dei costituenti che ingenera l'illusione che chi se ne occupi possa prescindere dalla politica, sicché per l'inevitabile doppia natura – politica e giuridica – della “giurisdizione costituzionale” potrebbe dirsi che la stessa materia politica è disciplinata non solo, in prima battuta, dal Parlamento secondo la classica forma prevista (legislativa), ma “anche”, in seconda battuta, dai tribunali costituzionali, sia pure in forma diversa (giurisdizionale) e limitatamente al parametro costituito dai valori espressi in Costituzione<sup>8</sup>. Senza spingersi fino a questo punto, si può invece tentare di ricostruire i rapporti più recenti tra Parlamento e Corte utilizzando la categoria dell'indirizzo politico costituzionale. Com'è noto, tra queste due istituzioni vi è un rapporto complesso e necessariamente bidirezionale. In questo ambito, dalla risalente concezione della Corte quale “legislatore negativo” si è passati, da una parte, ad un legislatore che si trova ad essere spesso vincolato e “stimolato” dalle decisioni della Corte e, dall'altra parte, a un Parlamento che chiede sempre più di frequente una tutela da parte della Corte. Di recente, peraltro, la bidirezionalità dei rapporti tra Parlamento e Corte<sup>9</sup> ha fatto registrare nuovi e decisivi passi in avanti, con alcune novità di non poco momento che possono essere ricondotte all'attuazione dell'indirizzo politico costituzionale.

---

<sup>6</sup> Si può richiamare, in tal senso, la riflessione di S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, p. 123, secondo cui la funzione di garanzia costituzionale è ordinata ad assicurare l'interesse alla regolarità costituzionale.

<sup>7</sup> A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, 103 ss, spec. 104: “nel corso dei decenni, il controllo di costituzionalità italiano – cercando di colmare le più serie lacune del legislatore, che causano gravi *vulnus* costituzionali – ha inciso profondamente sulla nostra forma di governo. Tale controllo non solo ha determinato una modificazione dell'originario e astratto modellino della *forma di governo* parlamentare, perfezionandolo/integrandolo, ma si è rivelato una componente determinante nel nostro “sistema di pesi e contrappesi”, di fatto stabilizzando indirettamente il regime politico *liberaldemocratico* e la stessa forma di Stato *costituzionale*”. Difficilmente si può ritenere che quest'opera della Corte non rientri a pieno titolo in un'operazione volta ad affermare un indirizzo politico costituzionale.

<sup>8</sup> Con queste parole A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 133-134, ove si riportano parole già scritte in A. Spadaro, *Sulla intrinseca “politicità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it.*, n. 5, 2017.

<sup>9</sup> Di recente, peraltro, anche il rapporto specifico tra Costituzione e diritto parlamentare è stato indagato in ottica bidirezionale. Cfr., sul punto, L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, spec. 14 ss, ove l'Autore pone da un lato l'influenza che articoli della Costituzione, consuetudini costituzionali e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale hanno prodotto sul vissuto del diritto parlamentare e, dall'altro lato, sono sin troppo noti quei fenomeni che possono riassuntivamente ricondursi alle nozioni delle integrazioni esplicite e/o implicite oppure delle modificazioni tacite della Costituzione, operate per via del diritto parlamentare.

In questo rapporto bidirezionale, la prima direzione è quella che va dalla Corte al Parlamento, quando cioè è la Corte a chiedere qualcosa al Parlamento e a cercare di rapportarsi con le Camere (e in questo ambito vengono in rilievo soprattutto alcune tecniche decisorie della Corte per tentare di rispettare la discrezionalità legislativa a fronte dell'esigenza di ristabilire la legalità costituzionale); vi è poi una seconda direzione, opposta a quella appena menzionata, che va dal Parlamento alla Corte, quando sono le Camere a “chiedere” qualcosa alla Corte, e in special modo a chiedere di essere tutelate, in un momento nel quale il Parlamento versa in una condizione difficile soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo.

Sia nella prima sia nella seconda direzione è possibile individuare alcuni ambiti di inerzia: nei rapporti che vanno dalla Corte al Parlamento, l'inerzia è di quest'ultimo; allo stesso tempo, tuttavia, in quelle richieste che il Parlamento fa alla Corte, si può forse individuare un'inerzia della Corte stessa (o una eccessiva “prudenza”, se si preferisce). Ed è questa doppia inerzia che si tenta di indagare nel presente contributo, perché nel rapporto tra Corte e Parlamento vengono ad essere chiamate in causa in diversi modi quelle che sono le sedi dell'indirizzo politico e dell'indirizzo politico costituzionale.

Il contributo ha quindi l'obiettivo di affrontare il tema dell'indirizzo politico costituzionale e alcune delle vie attraverso le quali esso si afferma – o dovrebbe affermarsi – nel rapporto tra Parlamento e Corte costituzionale. In particolare, da una parte si intendono osservare le tipologie decisorie della Corte e l'inerzia parlamentare che le segue o le precede. Dall'altra parte, si intende mettere in luce anche un versante nel quale è la Corte ad essere eccessivamente prudente, mentre è il Parlamento (o, meglio, i singoli parlamentari) a chiedere, a più riprese, una sorta di protezione da parte del giudice costituzionale. Nel primo caso, l'indirizzo politico costituzionale è affermato dalla Corte e trascurato dal Parlamento. Nel secondo caso, invece, è il Parlamento che tenta di affermare la correttezza di alcune prassi – e dunque, implicitamente, un indirizzo politico costituzionale – mentre è la Corte a non dare un riscontro concreto.

## **2. Dalla Corte al Parlamento: le tipologie decisorie della Corte e l'inerzia parlamentare**

La prima direzione che deve essere presa in considerazione, come si diceva, è quella che va dalla Corte al Parlamento: d'altro canto, spesso si motiva l'attivismo della Corte proprio andando a sottolineare l'inerzia parlamentare. Di qui tutte le tecniche decisorie della Corte per stimolare il Parlamento a decidere, cioè le diverse strategie adottate “dalla Corte per indurre il Parlamento a una rinnovata presa in carico” dei problemi che, di volta in volta, si pongono nella realtà e per definire delle regole rispondenti agli interessi costituzionali che vengono in gioco<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> E. MALFATTI, *Ri-costruire la ‘regola’ del cognome: una long story a puntate (e anche un po’ a sorpresa)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1, 2021, 2.

Secondo il Presidente della Corte, invero, il passaggio negli anni scorsi dall'apparente rigore delle “rime costituzionalmente obbligate” a quelle cosiddette “costituzionalmente adeguate” è frutto di una eccessiva enfaticizzazione di tale distinzione e il ricorso a queste categorie tende a contenere una funzione paralinguistica del Giudice delle leggi<sup>11</sup>. A suo avviso, quindi, sarebbe piuttosto da mettere in evidenza l'importanza, a questo fine, del dovere di cooperazione tra Corte costituzionale e legislatore, ciascuno nel rispetto e nei limiti, anche procedurali, delle proprie competenze (come richiamato espressamente dalla sentenza n. 152 del 2020)<sup>12</sup>.

Per rispondere a questo obiettivo, la Corte ha negli anni elaborato una serie di strumenti processuali con i quali sollecitare l'intervento del legislatore, ove considerato necessario: “dai moniti si è passati alle sentenze additive di principio; dalle pronunce di inammissibilità per discrezionalità legislativa si è passati all'incostituzionalità prospettata, ma non dichiarata, o, in modo ancora più penetrante, alle decisioni a incostituzionalità differita. Queste ultime, accertato il *vulnus* costituzionale e paralizzata l'applicazione giudiziale della disposizione che ne è colpita, rinviando la trattazione della causa a data certa, proprio nel rispetto della sfera dell'intervento riparatore delle Camere (ordinanza n. 207 del 2018, resa nel cosiddetto caso Cappato; poi, ordinanze n. 97 del 2021 e n. 132 del 2020)”<sup>13</sup>.

Vi è, in questo senso, un “mutamento progressivo ma inesorabile”<sup>14</sup> del ruolo della Corte, con una “rinnovata ricerca di centralità”<sup>15</sup>, nel raccordo con le giurisdizioni e in tensione con le sedi dell'indirizzo politico”<sup>16</sup>. La Corte nel tempo è stata infatti protagonista di un percorso di ripensamento dei propri

---

<sup>11</sup> Sull'abbandono della teoria delle c.d. rime obbligate cfr. M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, cit., 644 ss; S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza ‘rime obbligate’*, cit., 288 ss; A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, cit., 3 ss; A. PUGIOTTO, *Cambio di stagione nel controllo di costituzionalità sulla misura della pena*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2019, 791 ss; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2019, 264 ss; E. GROSSO, *Il rinvio a data fissa nell'ordinanza n. 207 del 2018. Originale condotta processuale, nuova regola processuale o innovativa tecnica di giudizio?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2019, 533 ss. Da ultimo, G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell'unità in base ai principi*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 08/2024, afferma come “Per un lungo periodo gli scrupoli puristi dei tanti giuristi italiani cresciuti alla scuola del positivismo testualistico furono attenuati dalla geniale metafora crisafulliana delle ‘rime obbligate’. Tuttavia, pur rimanendo all'interno di tale suggestiva immagine, era evidente sin dall'inizio che, anche ammesso che le rime fossero obbligate, le rimanenti parti dei versi erano frutto di una costruzione non esente da consistenti margini di discrezionalità. Alla lunga, la *fictio* mostrò crepe sempre più profonde, sino a quando la Corte, incurante degli impropri dottrinali, ha saltato il fosso ed ha parlato di rime ‘adeguate’, condensando in questo aggettivo il senso profondo di un'opera di integrazione unitaria dell'ordinamento giuridico nel segno della maggiore concretizzazione possibile dei principi costituzionali”.

<sup>12</sup> Corte costituzionale, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, 18 marzo 2024, 15.

<sup>13</sup> *Ivi*, 16.

<sup>14</sup> *Ivi*, 9.

<sup>15</sup> G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccostamento e riequilibrio del sistema*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 27 gennaio 2021, iv ss.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



poteri decisori<sup>17</sup> e degli strumenti del processo per evitare il formarsi di zone franche<sup>18</sup> e, soprattutto, per fronteggiare l'inerzia del legislatore, passando dalle 'rime obbligate' ai 'versi sciolti'<sup>19</sup>, dalle soluzioni costituzionalmente vincolate a quelle non arbitrarie tra le diverse possibili<sup>20</sup>.

Dinanzi all'inerzia e alle omissioni del legislatore, d'altro canto, la Corte può limitarsi all'accoglimento della questione oppure aggiungere la previsione normativa mancante. Se sceglie la prima soluzione, vi è però il rischio di lasciare scoperto un'intera fattispecie normativa e la Corte ha tradizionalmente il timore di creare vuoti all'interno dell'ordinamento<sup>21</sup>. Nel secondo caso, la supplenza della Corte nei confronti del potere legislativo rappresenta – secondo parte della dottrina – “l'unico e non facilmente dispensabile mezzo di garanzia del pluralismo istituzionale, il canale alternativo più efficace per la trasmissione dell'accresciuta domanda sociale e in definitiva il mezzo per realizzare il punto di equilibrio tra forze politiche, parti sociali e potere giurisdizionale”<sup>22</sup>. Secondo altri, invece, l'utilizzo di decisioni manipolative è un pericoloso strumento che impedisce al legislatore di far fronte alle proprie responsabilità politiche ed istituzionali<sup>23</sup>. In questo scenario, tuttavia, le ragioni che porterebbero alla declaratoria di incostituzionalità pura e semplice sono “spesso controbilanciate vittoriosamente dalla preoccupazione concreta, ad esempio, di non lasciare scoperto un settore normativo che condiziona l'esercizio dei diritti fondamentali e il funzionamento di organi e meccanismi costituzionali o comunque importanti, quando un'attitudine politica ad intervenire appaia né presente né imminente, né realisticamente sollecitabile in tempi accettabili”<sup>24</sup>.

Attraverso questi processi vi è dunque un mutamento graduale ma implacabile del ruolo della Corte, che si pone quantomeno in tensione con le sedi dell'indirizzo politico per affermare la necessità di un

---

<sup>17</sup> G. MONACO, *Una nuova ordinanza di “autorimessione” della Corte costituzionale*, cit., spec. 174. Sul punto, cfr. M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 644 ss.

<sup>18</sup> Su zone franche e omissioni legislative, v. rispettivamente P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino, 2017 e A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Napoli, 2023.

<sup>19</sup> D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, spec. 101 ss; G. MONACO, *Una nuova ordinanza di “autorimessione” della Corte costituzionale*, cit., spec. 175.

<sup>20</sup> In quanto, come ricorda la sentenza n. 236 del 2016, l'obiettivo del controllo “non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze”.

<sup>21</sup> Cfr. A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della costituzione*, cit., p. 56. Questa paura “accompagnerà tutto il processo di ampliamento della tipologia delle decisioni, dalle interpretative di accoglimento, alle manipolative, aggiuntive o sostitutive che siano”. Così F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna, 1982, p. 45. Sul punto, cfr. anche R. Pinardi, *L’“horror vacui” nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007; F. Modugno, *La “supplenza” della Corte costituzionale*, in *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, a cura di Id., Napoli, 2008, p. 114 s.

<sup>22</sup> Così F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, cit., p. 101.

<sup>23</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, cit., p. 121.

<sup>24</sup> *Ivi*.

indirizzo politico costituzionale. Il presupposto alla base di questo mutamento è che l'esame di specifiche istanze di tutela attinenti ai diritti fondamentali “non può essere pretermesso, l'esigenza di garantire la legalità costituzionale dovendo prevalere sull'altra di lasciare spazio (un qualche spazio) alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia”<sup>25</sup>. Si tratta quindi di una “applicazione diretta” della Costituzione da parte della Corte<sup>26</sup>, per tutelare diritti individuali, facendo perno sulla superiore forza ordinante del Testo fondamentale<sup>27</sup>.

Nascono in tal modo schemi decisionali che derivano dal fallimento dei moniti con i quali la Corte ha provato a sollecitare gli interventi legislativi ritenuti indispensabili. In questo ambito, appare vieppiù essenziale, per la Corte, la centralità dei diritti, tanto che giunge ad essere affiancata alla discrezionalità del legislatore, poiché traspare l'idea che la violazione di tali diritti, proprio perché dovuta ad una inerzia del legislatore, assume una sfumatura diversa, “di subita ingiustizia, che sposta sulla funzione di garanzia il compito di rimediare in positivo a quanto il legislatore non è riuscito a fare”<sup>28</sup>.

Vi è pertanto una “supplenza concreta”<sup>29</sup> della Corte nei confronti del legislatore inerte, anche per via del mutamento di “contesto”<sup>30</sup> in cui la giustizia costituzionale ha operato. Tale mutamento nell'azione della Corte, specie in riferimento ai diritti, si può notare molto lucidamente in quelle vicende nelle quali sono state utilizzate tecniche decisorie nuove e “piuttosto audaci”<sup>31</sup>, quali quella pronuncia “in due tempi” che ha inaugurato col c.d. caso Cappato e che ha trovato poi altre applicazioni<sup>32</sup>. La Corte ha in tal modo

<sup>25</sup> E. MALFATTI, *Ri-costruire la 'regola' del cognome: una long story a puntate (e anche un po' a sorpresa)*, cit., 9.

<sup>26</sup> R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, a cura di Aa.Vv., Napoli, 2010, 219 ss.

<sup>27</sup> F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 16 dicembre 2020, 178 ss, spec. 200: in tal modo, questa sorta di applicazione diretta del dettato costituzionale sembra poter essere letta come il tentativo di evitare il paradosso per il quale il mancato intervento di una disciplina legislativa possa paralizzare la supremazia del precetto costituzionale e le prospettive di tutela dallo stesso ricavabili.

<sup>28</sup> E. MALFATTI, *Ri-costruire la 'regola' del cognome: una long story a puntate (e anche un po' a sorpresa)*, cit., 9.

<sup>29</sup> G. REPETTO, *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, 2020, III, 159, che utilizza l'espressione di “supplenza concreta”.

<sup>30</sup> D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di «ri-accentramento» della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020.

<sup>31</sup> E. MALFATTI, *Ri-costruire la 'regola' del cognome: una long story a puntate (e anche un po' a sorpresa)*, cit., 12.

<sup>32</sup> Si pensi al caso dell'ergastolo ostativo: in particolare, sull'ordinanza n. 97 del 2021, cfr. M. RUOTOLO, *Riflessioni sul possibile “seguito” dell'ord. n. 97 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Sistema penale*, 28 febbraio 2022, 1 ss; E. DOLCINI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti*, in *Sistema penale*, 25 maggio 2021; D. GALLIANI, *Il chiaro e lo scuro. Primo commento all'ordinanza 97/2021 della Corte costituzionale sull'ergastolo ostativo*, in *Giustizia Insieme*, 20 maggio 2021; F. GIANFILIPPI, *Ergastolo ostativo: incostituzionalità esibita e ritardi del legislatore. Prime note all'ordinanza 97/2021*, in *Questione Giustizia*, 27 maggio 2021; A. PUGIOTTO, *Leggere altrimenti l'ord. n. 97 del 2021 in tema di ergastolo ostativo alla liberazione condizionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2021, 1213 ss. Invece, sull'ordinanza n. 132 del 2020, cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Replicato, seppur in modo più canto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato (nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020)*, in *Consulta online*, n. 2, 2020, 406 ss; R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 agosto 2020, 104 ss; A. MAZZOLA, *Decide che deciderà! La Corte costituzionale torna a adoperare la tecnica inaugurata con il “caso Cappato”*, in *Consulta online*, n. 2, 2020, 545 ss; M. PICCHI, *Un nuovo richiamo*



tentato di valorizzare la dialettica istituzionale in un’ottica di leale collaborazione, provando a sollecitare gli interventi legislativi “ritenuti indispensabili per risolvere le questioni di legittimità costituzionale sottoposte”<sup>33</sup>. La Corte “pedagogista” interviene così laddove il legislatore – anche dopo il monito – si continua a dimostrare silente, ribadendo la possibilità di un successivo intervento regolatore dell’organo legislativo<sup>34</sup>.

Come affermato dal Presidente della Corte, infatti, vi è un “più ampio ruolo del Parlamento nel cogliere le pulsioni evolutive della società pluralista, con le quali la Costituzione respira; pulsioni necessarie per adattarsi al continuo divenire della realtà. È anche in questa chiave che va letto il coinvolgimento del legislatore che questa Corte sollecita nell’assunzione di scelte che necessariamente richiedono una lettura dei parametri costituzionali non strettamente testuale”<sup>35</sup>. Sebbene importanti innovazioni nella storia della Repubblica sono state il frutto del concorso di pronunce della Corte a cui hanno fatto seguito decisioni legislative, è allo stesso tempo vero che in assenza “di tale convergenza e a fronte di una eventuale persistente inerzia legislativa, la Corte [...] non può tuttavia rinunciare al proprio ruolo di garanzia, che include anche il compito di accertare e dichiarare i diritti fondamentali reclamati da una ‘coscienza sociale’ in costante evoluzione”<sup>36</sup>.

Con questo tipo di pronunce, in particolare, la Corte non sembra voler pregiudizialmente invadere il campo del Parlamento, bensì lasciare “invece che sia tale organo – seppur in un arco temporale rigidamente determinato – ad intervenire e decidere quale, fra le molte possibili, sia la norma più idonea a riparare al danno”<sup>37</sup>. È chiaro così come con questa tecnica si richieda al Parlamento di realizzare un indirizzo politico costituzionale: è necessario legiferare per disciplinare qualcosa e il solo intervento della

---

*allo spirito di leale collaborazione istituzionale nel rispetto dei limiti delle reciproche attribuzioni: brevi riflessioni a margine dell’ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, 1412 ss. Sulla sentenza n. 150 del 2021, cfr. A. CARDONE, *Le ordinanze di remissione, la definizione del thema decidendum e il decisum*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, 349 ss; L. MADAU, *Fai domani quello che potresti fare oggi. Un raffronto tra l’ordinanza n. 132 del 2020 e la sentenza n. 150 del 2021*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021, 1 ss; D. MANELLI, *La diffamazione a mezzo stampa e il persistente dominio dell’inerzia legislativa nella tutela dei diritti. La Consulta perfeziona un nuovo caso di “incostituzionalità differita” con la sentenza n. 150 del 2021*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, 94 ss.

<sup>33</sup> F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 183.

<sup>34</sup> *Ivi*, 189. La Corte ribadisce “con vigore l’auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati”: Corte cost., sentenza n. 242 del 2019, punto 9 del *Considerato in diritto*. Critici, sul punto, sia A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunziata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia Insieme*, 27 novembre 2019, sia S. CATALANO, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare senza ‘rime obbligate’*, cit., 292.

<sup>35</sup> Corte costituzionale, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, 18 marzo 2024, 12.

<sup>36</sup> *Ivi*, 13.

<sup>37</sup> A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notezioni ricostruttive)*, cit., 128-129.

legge – a prescindere da quale soluzione si accolga nell’ambito dell’indirizzo politico – realizza l’indirizzo politico costituzionale, considerando che il “fine” è la difesa dell’integrità dell’ordinamento costituzionale<sup>38</sup>. Quest’indirizzo, poi, potrà essere modellato sulla base dell’indirizzo politico contingente della maggioranza di governo per declinare concretamente il necessario intervento legislativo (a patto, ovviamente, che si individui un’“altra” norma parimenti idonea allo scopo costituzionalmente protetto<sup>39</sup>). Ad ogni modo, quella della “doppia pronuncia” è una tecnica che non sembra aver dato buoni risultati, in quanto non è riuscita a superare l’inerzia parlamentare (anche a tacere delle altre criticità che solleva<sup>40</sup> e che ne consigliano l’uso esclusivamente in presenza di alcune condizioni<sup>41</sup>). E non ha superato l’inerzia legislativa né quando ha dato un termine al legislatore per intervenire, né quando, con l’ordinanza di autorimessione, ha dato un’ulteriore sponda alle Camere, nel tentativo di “gettare un ponte”<sup>42</sup> e collaborare davvero col Parlamento<sup>43</sup>. In queste tecniche decisorie si può vedere nel complesso sia una forma di leale collaborazione tra Corte e Parlamento, ma anche una sorta di legislazione ‘coartata’<sup>44</sup>. Per altri, questo bilanciamento lascia comunque qualche perplessità, poiché il rispetto della discrezionalità del legislatore non sembra costituire un interesse costituzionalmente tutelato alla stregua di altri principi di carattere sostanziale che vengono in rilievo nel giudizio di costituzionalità e che rientrano, eventualmente, in un’operazione di bilanciamento<sup>45</sup>.

In generale, si può sostenere che è nell’incapacità del legislatore di intervenire su alcune materie che si innesta l’intervento della Corte, con le tecniche decisorie accennate poc’anzi, e cioè con “le buone” e poi “con le cattive” (monitorie a monte e demolitorie a valle), che finiscono per rappresentare un’onda che progressivamente acquista terreno se non trova la legge che la possa limitare. Difficilmente questo può ascrivarsi a una volontà del giudice costituzionale di essere “protagonista”, proprio in virtù dei ripetuti moniti che vengono rivolti alle Camere a tempo debito<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ivi*, 129.

<sup>39</sup> Tanto più è vero poiché “il Giudice delle leggi non pretende che la norma da lei poi individuata, di fronte all’inerzia parlamentare, sia definitiva, potendo sempre il legislatore in seguito sostituirla a suo piacimento, o quasi (talvolta la Corte pone paletti precisi entro cui si “deve” muovere)”. Così A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., p. 129.

<sup>40</sup> E che enuclea A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 129-130.

<sup>41</sup> Ancora A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 130-131.

<sup>42</sup> E. MALFATTI, *Ri-costruire la ‘regola’ del cognome: una long story a puntate (e anche un po’ a sorpresa)*, cit., 13.

<sup>43</sup> G. MONACO, *Una nuova ordinanza di “autorimessione” della Corte costituzionale*, cit., spec. 170 s.

<sup>44</sup> N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2021, 86 ss, spec. 92.

<sup>45</sup> G. MONACO, *Una nuova ordinanza di “autorimessione” della Corte costituzionale*, cit., spec. 170.

<sup>46</sup> Più in generale, sui moniti della Corte, F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1645 as., spec. p. 1653, ritiene che essi “costituiscono il modo per avvertire il legislatore che, oggi, allo stato, la disciplina non è ritenuta incostituzionale o che è ritenuta tale solo in parte, ma che potrebbe diventarla un domani, se all’invito non si risponde o se il monito non è seguito”.

L'inerzia del legislatore, anche a fronte di questo tipo di decisioni della Corte, è come se avesse fatto muovere il pendolo verso l'“anima politica” della Corte, a scapito di quella giurisdizionale<sup>47</sup>, nel tentativo di “rendere giustizia costituzionale”<sup>48</sup>, segnando allo stesso tempo un mutamento nei rapporti istituzionali<sup>49</sup>. Bisogna anche segnalare, tuttavia, che la Corte – quando può – si mostra restia nell'esercitare tale supplenza: si pensi alle preoccupazioni del Presidente della Corte quando afferma che è l'inerzia del Parlamento di fronte a temi sui quali la Corte ha rilevato problemi di aderenza alla Costituzione che finisce per trasformare le sentenze in atti manipolativi. La Corte, tuttavia, non aspira ad assumere impropri poteri legislativi, teme anzi di essere costretta a farlo<sup>50</sup>. È con questo spirito che si esprime “un certo rammarico per il fatto che, nei casi più significativi, il legislatore non sia intervenuto, rinunciando ad una prerogativa che ad esso compete”<sup>51</sup>, obbligando la Corte a “procedere con una propria e autonoma soluzione, inevitabile in forza dell'imperativo di osservare la Costituzione”<sup>52</sup>. La Corte, quindi, è obbligata sovente ad assumere proprie soluzioni di merito: è l'esatto contrario di una rivendicazione di una surrettizia supplenza legislativa<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima politica e quella giurisdizionale. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di Id, Torino, 2017, 1 ss.

<sup>48</sup> G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, 1998, p. 979; Id., *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 13 novembre 2020. Contra M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p. 220, secondo cui “rendere giustizia costituzionale” è una prospettiva poco convincente, in quanto “il potere-dovere di rendere giustizia costituzionale è alla Corte conferito esattamente in una misura che è predefinita dal diritto positivo. E quella misura è delimitata appunto dalla discrezionalità del legislatore”. Molto semplicemente, per l'A., “rendere giustizia costituzionale è di certi la funzione sistemica della Corte costituzionale, ma questa sua *funzione* sistemica è esercitabile nei confini delle sue *competenze*, che il limite del divieto per il giudice costituzionale di assumere decisioni ‘politiche’ definisce inesorabilmente”.

<sup>49</sup> Come nota F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 192, originariamente era possibile inquadrare i rapporti istituzionali sulla base di uno schema nell'ambito del quale il legislatore agisce e il Giudice costituzionale, se del caso, reagisce, mentre adesso pare al contrario che, laddove il Parlamento rimanga silente, il potere di azione possa essere legittimamente assunto dalla Corte e, rispetto alle soluzioni da questa prospettate, spetterà eventualmente al legislatore architettare successive reazioni politiche introducendo apposite normative.

<sup>50</sup> S. SOAVE, *Barbera: cari politici non chiedete ai giudici di fare il vostro mestiere*, in *Il Foglio*, 19 marzo 2024.

<sup>51</sup> Corte costituzionale, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, 18 marzo 2024, 16-17.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> S. SOAVE, *Barbera: cari politici non chiedete ai giudici di fare il vostro mestiere*, cit.: “Barbera ha anche spiegato che in casi complessi, come quelli citati e in altri più attinenti a questioni economiche e sociali, la Consulta si trova di fronte alla duplice necessità di sanzionare norme che non corrispondono alla costituzione ma anche di evitare che la loro abrogazione, in assenza di nuove norme, crei situazioni in cui si determinano altre inadempienze costituzionali. Se si dichiara illegittimo l'articolo del codice penale che sanziona l'aiuto al suicidio, perché è stato usato per giudicare comportamenti considerati legittimi, si finisce per togliere le sanzioni anche a quelli illegittimi. La Corte ha in vari casi chiesto al Parlamento di legiferare entro un certo termine temporale, in modo da superare questa contraddizione, ma non sempre, non soprattutto nei casi citati, il tempo concesso è stato utilizzato dal legislatore per trovare le soluzioni richieste. Sono note le cause politiche di questa inerzia, anche se naturalmente Barbera non ne ha parlato: c'è chi preferisce “subire” una sentenza piuttosto che assumersi la responsabilità di emanare norme su materie controverse e sulle quali pesano prevenzioni culturali e ideologiche”.

Similmente, quando la Corte si trova al centro di un dilemma tra l'imperativo di eliminare dall'ordinamento una disposizione incostituzionale e l'esigenza di evitare che, nel far questo, si possano determinare gravi squilibri, ha tentato la via di dissociare *pro praeterito* invalidità ed efficacia di atti legislativi<sup>54</sup>. In tal modo, in casi eccezionali, vi è "l'esigenza di modulare gli effetti temporali della pronuncia di accoglimento, in un'ottica di collaborazione con il legislatore. Infatti, contenendo l'impatto della decisione in una precisa dimensione temporale, si agevola un intervento legislativo per una disciplina ricostruttrice che si faccia carico del problema, evitando vuoti normativi, oltre che garantendo maggiore certezza dei rapporti giuridici"<sup>55</sup>.

Così come il ruolo del Presidente della Repubblica si allarga "a fisarmonica", nei momenti di crisi del sistema politico, allo stesso modo, la Corte costituzionale, laddove "i canali tradizionali della rappresentanza si dimostrano sordi, interviene per assicurare l'attuazione di supremi valori costituzionali, che dovrebbero essere garantiti mediante la legislazione"<sup>56</sup>. Se la Corte non facesse nulla sarebbe lei stessa "ad abdicare al ruolo per il quale è stata istituita: garantire la preminenza della Costituzione nei confronti delle leggi e di qualsiasi atto autoritativo e persino delle situazioni oggettive di vuoto normativo"<sup>57</sup>.

Allo stesso tempo appare paradossale, per tanti versi, l'inerzia del legislatore, soprattutto in un periodo storico nel quale – come invero spesso accade – si parla di crisi del Parlamento. È il depauperamento della capacità di intervento delle istituzioni politiche e del Parlamento che spinge non solo la Corte verso gli schemi decisionali poc'anzi richiamati<sup>58</sup>, ma anche – nell'ambito legislativo – il Governo ad un utilizzo sempre più intenso della decretazione d'urgenza, laddove ci si trova di fronte non tanto a casi straordinari, bensì ad "urgenze" legislative<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Nel giudizio incidentale si possono ricordare le sentenze n. 1 del 2014, relativa alla legge elettorale; n. 10 del 2015, sulla cosiddetta Robin Tax; nonché la menzionata sentenza n. 152 del 2020, sulla pensione di inabilità per gli invalidi civili totali.

<sup>55</sup> Corte costituzionale, *Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera*, 18 marzo 2024, p. 18.

<sup>56</sup> D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2022, 28 ss.

<sup>57</sup> M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, cit., 60.

<sup>58</sup> Come ha chiarito la Presidente M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, in 28 aprile 2020, 8: "è sembrato sempre più inaccettabile che proprio laddove vengono in rilievo i diritti fondamentali della persona [...], la Corte dovesse arrestare il proprio sindacato per mancanza di univoche soluzioni: una nuova sensibilità in questo ambito ha imposto alla Corte di rinvenire nell'ordinamento soluzioni adeguate a rimuovere la norma lesiva della Costituzione, allo stesso tempo preservando la discrezionalità del legislatore. In tali casi [...] la Corte – che non è mai legislatore positivo e non può quindi creare essa stessa la disposizione mancante – individua nella legislazione vigente una risposta costituzionalmente adeguata, anche se non obbligata, applicabile in via transitoria fintanto che il legislatore non reputi opportuno mettere mano alla riforma legislativa che resta pur sempre nella sua discrezionalità attivare, nell'*an*, nel quando e nel *quomodo*".

<sup>59</sup> Anche per via della "crescente inadeguatezza dei tradizionali strumenti normativi, da tempo oramai riconosciuti come inadatti ad offrire risposte in tempi congrui ai plurimi problemi sociali". Così F. PATERNITI, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 193. Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Disordine del sistema delle fonti, crisi della legge e ruolo del giudice (tornando a riconsiderare talune correnti*

Si può tentare di leggere tali vicende in chiaro-scuro: da una parte, infatti, la posizione assunta dalla Corte ha una valenza “patologica e non fisiologica”<sup>60</sup>, deve essere contenuta il più possibile e sarà superabile solo nel momento in cui verrà meno quell’abulia con cui il legislatore si è rapportato alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale<sup>61</sup>. Allo stesso tempo, l’inerzia legislativa spesso non permette che rapporti giuridici concreti siano regolati in modo conforme alla Costituzione e, dunque, la Corte si spinge verso decisioni audaci ma necessarie, che rivestono anche la funzione di stimolo verso il legislatore e che si possono interpretare come sviluppo dell’indirizzo politico costituzionale.

Dalla risalente concezione della Corte quale “legislatore negativo”<sup>62</sup> si è passati ad un legislatore che si trova ad essere vincolato dalle decisioni della Corte, che deve riempire gli spazi tra le strettoie delineate dai giudici costituzionali<sup>63</sup>. Ma si tratta di un legislatore vincolato a causa della sua inerzia e, per tale ragione, è difficile sostenere le ragioni del *political constitutionalism*<sup>64</sup>, laddove l’organo parlamentare non riesca autonomamente ad autovalorizzarsi. Anche in passato, del resto, si era parlato di decisioni legge-delega, con le quali la Corte aveva dettato al Parlamento i principi normativi cui dare attuazione<sup>65</sup>.

---

*categorie teoriche alla luce delle più salienti esperienze della normazione e dei più recenti sviluppi istituzionali*), in *Consulta online*, n. 3, 2020, 606 s.

<sup>60</sup> L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., 252. Altri, al contrario, ritengono che si dovrebbe dare una lettura meno pessimista della giurisprudenza costituzionale. Sebbene non manchino, infatti, alcuni eccessi, forse è troppo semplicistico parlare genericamente di una deriva *patologica* rispetto al formale e tradizionale equilibrio (astrattamente previsto) fra i poteri. Se è vero che la Costituzione in senso liberaldemocratico è sempre un “processo storico” e non un mero “atto” puntuale nel tempo, non deve stupire né preoccupare troppo la mutazione, nel corso dei decenni, del rapporto fra Corte e Parlamento, a vantaggio della prima. Questo incremento (ora reale, ora apparente) dei poteri della Corte paradossalmente può invece essere considerato come una risposta forse discutibile, ma in fondo *fisiologica*, del sistema giuridico-costituzionale italiano ad alcune sue carenze strutturali. Con tali parole, cfr. A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., 104.

<sup>61</sup> L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, cit., 252.

<sup>62</sup> Come noto, si tratta dell’espressione utilizzata da H. KELSEN, *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1° ottobre 1920*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 5 ss.

<sup>63</sup> Tanto che, per alcuni, non si vede quale significativo spazio residui alla discrezionalità del Parlamento, a fronte di sì stringenti vincoli posti dalla Corte”. Così C. TRIPODINA, *La “circoscritta area” di non punibilità dell’aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, 15, la quale si chiede perché il legislatore dovrebbe riscrivere sotto dettatura le parole della Corte costituzionale, traducendo in legge una sua decisione politica (p. 17). Anche per F. PATERNITI, *La Corte “pedagogista” di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 192, l’intervento della Corte può paradossalmente sortire l’effetto esattamente opposto, vale a dire la deresponsabilizzazione del legislatore a fronte di una disciplina – di fatto – normativa introdotta per mano del Giudice costituzionale.

<sup>64</sup> Sul *political constitutionalism*, nella vasta letteratura, cfr. C. NINO, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven (CT), 1996; R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, 2007; M. TUSHNET, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, Princeton, 2008; M. GOLDONI, *Il ritorno del costituzionalismo alla politica: il «Political» e il «Popular» Constitutionalism*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2010, 733 ss; O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, 201 ss. Di recente, cfr. G. PINO, *Chi deve essere il custode dei diritti? Sul costituzionalismo politico e i suoi limiti*, in *Dirittocomparati.it*, n. 1, 2022, 3 ss. Da ultimo, C. CARUSO, *Originalismo e politicità della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 7 luglio 2022.

<sup>65</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Parlamento*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di Id., Milano, 1975, spec. 67 ss.



Infine, bisogna anche prendere in considerazione chi ritiene auspicabile un intervento *de iure condendo*, prevedendo una responsabilità civile del legislatore per la sua inerzia, per stimolarlo a dare più attento *sequitur* alle pronunce costituzionali<sup>66</sup>. Ci si può chiedere, tuttavia, se tale responsabilità civile debba essere introdotta dal legislatore stesso (e allora sarebbe probabilmente più semplice limitarsi a dare concretamente seguito alle pronunce della Corte), oppure dalla giustizia costituzionale stessa. Configurare una responsabilità del legislatore che vada oltre quella politica significa – a ben vedere – entrare in conflitto proprio con la nozione di indirizzo politico. Nel momento in cui il legislatore non è più “libero” di decidere su cosa decidere o anche di non decidere, ecco che si delinea non più un indirizzo politico, bensì un indirizzo politico costituzionale. In questo senso, dietro alle due diverse nozioni di indirizzo politico e indirizzo politico costituzionale sembra riposare quello “sdoppiamento dei livelli di legalità (‘ordinario’ e ‘costituzionale’) realizzato con l’avvento delle Costituzioni rigide e l’invenzione del controllo di costituzionalità delle leggi”<sup>67</sup>, che “conducono a ritenere inaccettabile che il titolare di un diritto fondamentale assista forzosamente inerte alla lesione perpetrata mediante la legge”<sup>68</sup>.

Al legislatore permane pertanto uno spazio libero, in cui può ben esercitare la funzione di indirizzo politico, senza che invece rimanga del tutto libero nello spazio dell’indirizzo politico costituzionale, ove la sua funzione è vincolata dalle norme costituzionali. In quest’ultimo anfratto, dunque, la legge non è più libera nel fine, ma si muove “all’interno di un recinto di possibilità definito – anche solo in via generale – dalle stesse norme costituzionali”<sup>69</sup>, senza per questo “giungere all’estremo opposto dell’intera ‘funzionalizzazione’ dell’attività legislativa allo svolgimento della Costituzione”<sup>70</sup>. L’indirizzo politico e l’ambito della piena discrezionalità legislativa possono invece realizzarsi nell’ambito degli “spazi vuoti di diritto costituzionale”<sup>71</sup> o di uno c.d. “spazio costituzionale neutro”, cioè un ambito della realtà giuridica sottratto alla regolazione “diretta” da parte della Costituzione, sebbene comunque interessato dalla carica pervasiva dei principi costituzionali<sup>72</sup>.

Alle due nozioni si riconnettono in tal modo due forme di responsabilità del legislatore: all’indirizzo politico si riallaccia la responsabilità politica, “che ricollega l’atto finale del controllo (e dell’eventuale sanzione) a quello iniziale dell’investitura”<sup>73</sup>; all’indirizzo politico costituzionale, invece, è collegata la seconda forma di responsabilità, che è di tipo giuridico-costituzionale, ossia deriva “dalla tipica

<sup>66</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., p. 221.

<sup>67</sup> C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2007, p. 347 s., spec. p. 354.

<sup>68</sup> *Ivi*.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 370.

<sup>70</sup> *Ivi*, ove si richiama la tesi di F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, I e II, Milano, 1970, p. 148 s. e p. 343 s.

<sup>71</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 19882, p. 62; espressione ripresa anche nella giurisprudenza costituzionale: cfr. la sent. n. 172 del 1999.

<sup>72</sup> A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1998, p. 380 s.

<sup>73</sup> C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, cit., pp. 364-365.



collocazione della legge all'interno di un ordinamento a Costituzione rigida: la sua 'relativizzazione' alla luce di un parametro più alto è la naturale conseguenza della subordinazione di ogni potere costituito, compreso il Parlamento, al potere costituente<sup>74</sup>.

### **3. Dal Parlamento alla Corte: il “vicolo cieco” del conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare e una zona di eccessiva cautela della Corte**

Dopo aver ripercorso alcuni dei più recenti e cruciali sviluppi del ruolo della Corte, è bene prendere in considerazione la seconda e decisiva direzione dei rapporti tra Parlamento e Corte: quei frangenti in cui è il Parlamento a chiedere qualcosa alla Corte e, in particolare, a ricercare un qualche tipo di tutela.

In generale, ci sono oggi una serie di ambiti di vivace confronto tra Parlamento e Corte costituzionale. Vi sono alcuni ambiti in cui la Corte opera un tentativo di difendere le Camere e la loro posizione nell'ordinamento: si pensi, da ultimo, alla recente sentenza nel c.d. “caso Renzi” (sentenza n. 170 del 2023), laddove la Corte ha riaffermato l'importanza del libero mandato elettivo<sup>75</sup> che non può essere indebitamente compresso<sup>76</sup>, rafforzando e garantendo le prerogative del Parlamento, in questo caso nei rapporti tra politica e magistratura<sup>77</sup>. Si tratta di una di quelle decisioni destinate a “fare strada”<sup>78</sup>, in quanto la Corte sana “quella che si era andata configurando come una vera e propria “zona franca” da ogni forma di garanzia in una materia delicata come quella della tutela delle comunicazioni private dei membri del Parlamento, protette dall'art. 68 Cost.”<sup>79</sup>. Vi sono altri ambiti, anche relativi alla forma di governo, in cui la Corte si è spinta molto in avanti: si pensi alle note pronunce sulla legislazione elettorale, ove la Corte “si è assunta il compito di definire le linee entro le quali si dovesse muovere la pur ampia discrezionalità del legislatore”<sup>80</sup>, “anche a costo di forzare al massimo i tradizionali meccanismi di accesso alla giustizia costituzionale”<sup>81</sup>. Vi sono, ancora, degli ambiti sui quali la Corte ha già fatto molto, ma che potrebbero essere ulteriormente approfonditi: si pensi, in questo caso, alla copiosa giurisprudenza sulla decretazione

---

<sup>74</sup> *Ivi*.

<sup>75</sup> Su tale sentenza, la letteratura è già ampia: cfr. almeno G. GUZZETTA, *La nozione di comunicazione e altre importanti precisazioni della Corte costituzionale sull'art. 15 della Costituzione nella sentenza n. 170 del 2023*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2023, 81 ss; E. FURNO, *Libertà di comunicazione e diritto alla riservatezza del parlamentare nelle sentenze nn. 157 e 170 del 2023 della Corte Costituzionale in tema di intercettazioni*, in *Federalismi.it*, 18 ottobre 2023, 37 ss; L.M. TONELLI, *Un'estensione (eccessiva?) della nozione di «corrispondenza» in una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024, 266 ss.

<sup>76</sup> S. Ceccanti, *Così la Corte tutela il libero mandato elettivo e l'equilibrio tra i poteri*, in *Il riformista*, 28 luglio 2023.

<sup>77</sup> D'altro canto, l'applicazione dell'art. 68 Cost. è stata individuata come “la frontiera più critica del diritto parlamentare italiano”. Così L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., 2023, 98.

<sup>78</sup> P. VILLASCHI, *La sentenza n. 170 del 2023: la Corte costituzionale chiarisce il perimetro della nozione di corrispondenza e torna sull'interpretazione della legge n. 140 del 2003*, in *Medialaws.eu*, 26 ottobre 2023.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> M.C. GRISOLIA, *La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo. Una ipotesi da verificare*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, 107, spec. 109. Il riferimento è, evidentemente, alle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017.

<sup>81</sup> M.C. GRISOLIA, *La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo*, cit., 109.

d'urgenza, che tuttavia non ha risolto il fenomeno che – anzi – si rinnova in modo sempre diverso<sup>82</sup>. Infine, vi sono alcuni ambiti che la Corte per ora ha solo accennato: si pensi al caso dei maxiemendamenti o a quello dei conflitti di attribuzione dei singoli parlamentari<sup>83</sup>.

Ancora più in generale, si può ritenere che vi siano ambiti nei quali la Corte ha rinunciato, “soprattutto in tempi più recenti, a presidiare una sana dinamica nella nostra forma di governo parlamentare, giustificando di volta in volta le azioni dei Governi o delle maggioranze in carica”<sup>84</sup>. Ciò è stato avvertito, in particolare, sul fronte delle procedure parlamentari. È noto, infatti, che la Corte costituzionale ha sempre “adottato un approccio cauto e di autocontrollo rispetto al sindacato sui vizi formali della legge. Di fatto, la ‘storica, ma insoddisfacente’ sentenza n. 9 del 1959 ha segnato una traiettoria che non è mai stata realmente abbandonata dal giudice costituzionale”<sup>85</sup>. Si è giunti quindi a parlare, in dottrina, non solo del moltiplicarsi degli abusi, ma anche del “totale slabbramento delle procedure legislative”<sup>86</sup>, di fronte al quale la Corte non sembra in alcun modo voler entrare per una tutela effettiva del ruolo delle

---

<sup>82</sup> Senza qui ricostruire la complessa giurisprudenza della Corte in materia di decretazione d'urgenza, bisogna almeno menzionare la sentenza n. 171 del 2007, che ha negato l'efficacia sanante della legge di conversione. Il vero punto di svolta si può individuare però nella sentenza n. 22 del 2012, con la quale al Parlamento è stata riconosciuta la possibilità di modificare la disciplina normativa contenuta nei decreti-legge a seguito di valutazioni difformi nel merito della disciplina rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario. Da ultimo, la sentenza n. 113 del 2023 torna a ricordare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a “disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico”. L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto “spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge”. Per i decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, come continua la Corte, “occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira”. Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Atteggiamento peraltro ondivago della Corte, che mentre contribuisce alla trasformazione dell'art. 77 Cost. che da limite al Governo diventa limite al Parlamento, allo stesso tempo, con la sentenza n. 251 del 2014, ammette gli accorpamenti tra più decreti-legge i cui *itinerari* di conversione si svolgono in contemporanea, se c'è omogeneità materiale tra i contenuti. Si è arrivati, sul punto, a un livello davvero paradossale: si pensi che il decreto-legge n. 79 del 2023 (c.d. “decreto-legge bollette”) confluirà in parte nel decreto-legge n. 57 del 2023 (o, meglio, di ciò che ne resta, considerando che gli artt. 1 e 2 di quel decreto-legge erano a loro volta confluiti nel decreto-legge n. 51 del 2023), mentre il decreto-legge n. 88 del 2023 (c.d. “decreto-legge ricostruzione alluvione”) confluirà nel decreto-legge n. 61 del 2023, recante “Interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023”. Pertanto, un decreto-legge confluisce in un altro decreto-legge che, a sua volta, era in parte confluito in un terzo provvedimento d'urgenza.

<sup>83</sup> Su quest'ultimo punto, si pensi alle sentenze n. 231 del 1995 e n. 251 del 2014, l'ordinanza n. 277 del 2017, nonché proprio all'ordinanza n. 17 del 2019.

<sup>84</sup> A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, 235 ss, spec. 263.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

Camere: questo è avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 237 del 2013 che ha “di fatto banalizzato l’uso della questione di fiducia quale che sia la natura del procedimento legislativo cui si riferisce”<sup>87</sup>.

Lo stesso può dirsi per la giurisprudenza costituzionale in materia di decreti-legge, nell’ambito della quale non solo si può individuare un affievolimento della sua portata negli ultimi anni<sup>88</sup>, ma in cui si possono addirittura individuare sentenze che arrivano a giustificare le condotte del governo. Sotto quest’ultimo profilo si pensi, per tutte, a tre recenti sentenze, che in un modo o nell’altro hanno finito per ridimensionare la questione della decretazione d’urgenza sotto diversi profili: le sentenze nn. 151 del 2023<sup>89</sup>, 215 del 2023<sup>90</sup> e 6 del 2023<sup>91</sup>. Da ultimo, peraltro, la Corte ha in parte percorso la strada opposta,

---

<sup>87</sup> *Ibidem*. “peraltro allontanandosi, quantomeno nell’argomentazione, dal più cauto precedente rappresentato dalla sentenza n. 391 del 1995”.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> La Corte afferma, nel caso di specie, che il decreto-legge n. 162 del 2022 deve essere annoverato tra quei provvedimenti governativi d’urgenza aventi *ab origine* carattere plurimo, i quali, seppure non possano dirsi di per sé “esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità” (sentenza n. 32 del 2014), non per questo si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall’art. 77, secondo comma, Cost. allorché “presentano una sostanziale omogeneità di scopo” o recano “una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita”. La Corte non solo non esclude che si possano individuare due settori più generali oggetto del provvedimento governativo, ma afferma anche che la diversità delle *rationes* giustificatrici dei singoli interventi “non impedisce di rinvenire, anche con riguardo all’aspetto teleologico, una finalità di carattere più generale, rappresentata dalla prevalente necessità di dettare misure imposte dall’approssimarsi di termini e scadenze” (*Cons. in dir.* 4.3.).

<sup>90</sup> In questo caso accogliendo una questione per difetto di omogeneità dell’art. 54-ter, comma 2, rispetto al contenuto e alle finalità dell’originario decreto-legge n. 73 del 2021. La Corte torna a ribadire che, secondo la sua costante giurisprudenza, la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte “funzionalizzata e specializzata”, volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare l’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario. La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può dunque essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico. Dalle due sentenze citate emerge sempre più un quadro nel quale la Corte sembra essere quantomeno indulgente con il Governo che adotta decreti-legge *ab origine* disomogenei, mentre è molto rigida con il Parlamento che sfrutta la conversione per legiferare anche in materie non collegate al provvedimento d’urgenza. Similmente, cfr. G. BAROZZI REGGIANI, *La natura funzionalizzata della legge di conversione del decreto-legge: riflessioni sui recenti orientamenti della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 46 ss, spec. 66, ove si conclude affermando che “le preoccupazioni della Corte possono astrattamente comprendersi – perché in linea con quelle recentemente espresse dal Presidente della Repubblica circa un uso eccessivamente disinvolto del ‘potere emendativo’, da parte del Parlamento, in sede di esercizio della funzione di conversione (proprio in riferimento all’ampliamento dell’oggetto del decreto-legge e all’inserimento di norme ‘nuove’) – ma la soluzione prospettata, oltre che non dogmaticamente fondata, rischia di condurre a esiti contrari a quelli auspicati, spostando il baricentro dell’esercizio della potestà legislativa in favore del Governo. In questo senso, a ben vedere, le preoccupazioni non dovrebbero afferire al fatto che, allargando i margini di operatività della legge di conversione, ci si allontana dalle procedure deliberative più rispettose della ‘dialettica parlamentare’, bensì all’esatto contrario, e cioè che minori sono i margini di azione della legge di conversione parlamentare rispetto al decreto governativo, maggiore è il peso decisionale del Governo rispetto al Parlamento”.

<sup>91</sup> In quest’ultimo caso, la Corte non solo il PNRR come strumento per dedurre l’omogeneità di un contenuto inserito in un decreto-legge, scartando con facilità la doglianza sulla disomogeneità, ma entrando anche nel tema dell’inidoneità del decreto-legge ad introdurre “riforme di sistema”. Sulla sentenza, cfr. A. LAURO, *Quando le censure formali delle Regioni entrano in porto, ma non approdano (a causa del PNRR)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2023, 123 ss.

legando la verifica dei presupposti di necessità e urgenza con l'eterogeneità della disposizione nella sentenza n. 146 del 2024<sup>92</sup>.

Ma è un ulteriore ambito di confronto tra Parlamento e Corte che sembra decisivo prendere in considerazione nel momento in cui si discorre di inerzie reciproche: si tratta dell'ambito dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, poiché è quella che può apparire come la “prova più evidente – e meno accettabile – di una giurisprudenza costituzionale troppo zelante nel non creare disagio sul terreno politico”<sup>93</sup>. Dopo la pur coraggiosa apertura della Corte di questo nuovo filone giurisprudenziale – con l'ordinanza n. 17 del 2019<sup>94</sup> – vi sono state infatti numerose ordinanze di inammissibilità “che hanno relegato in un'*impasse* il conflitto di attribuzione elevato da singoli parlamentari”<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> In quest'ultima importante pronuncia, la Corte ha ribadito che il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza è assoggettato a precisi “limiti costituzionali” e a “regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche”. Tale potere normativo “non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.)” e dev'essere esercitato “nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari”. Pertanto, non solo la preesistenza di una situazione di fatto che comporti la necessità e l'urgenza di provvedere costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del decreto-legge e l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto si configura come un vizio di legittimità costituzionale tanto del decreto-legge quanto della legge di conversione, ma, soprattutto, la Corte ha sottolineato come il requisito dell'omogeneità si attegga come uno degli indici rivelatori della sussistenza o della mancanza delle condizioni di validità del provvedimento governativo. Su questa sentenza cfr. i primi commenti di F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2024, p. 73 s. e R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2024, p. 50 s.

<sup>93</sup> A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, cit., 264.

<sup>94</sup> Sull'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale la letteratura è molto ampia. Cfr., tra i tanti, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 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*, 20 febbraio 2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2019, 165 ss; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2019, 66 ss; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 611 ss; A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 597 ss. Cfr. anche le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 della Corte costituzionale, sulle quali cfr. C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2020; F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2020; G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, 144 ss. Da ultimo, diffusamente, cfr. A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di un via incerta*, Bari, 2022; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., nonché G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'«ultimo miglio»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, p. 129 s.

<sup>95</sup> A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, cit., 264. Tale fase è stata definita “pionieristica” da L. Ciaurro, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 197 ss.

L'ordinanza del 2019 è stata definita “innovativa” e “sperimentale”<sup>96</sup> – “appassionata, ma anche un po’ disillusa”<sup>97</sup> – e ha “valorizzato la posizione costituzionale dei singoli parlamentari e delle loro prerogative individuali nell’ammetterne la legittimazione soggettiva nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, che quindi in ambito parlamentare hanno assunto un anomalo carattere endo-organico”<sup>98</sup>. Al di là della legittimazione del singolo parlamentare quale potere dello Stato, tuttavia, quello che viene in rilievo – in questa sede – è la possibilità che questa giurisprudenza prometteva di offrire per dare una tutela effettiva in risposta alle prassi anomale nell’ambito del procedimento legislativo: così, la legittimazione del singolo parlamentare non sarebbe stata che il mezzo per giungere a un fine più alto, cioè quello di tentare di ristabilire nella realtà le prescrizioni costituzionali sul ruolo del Parlamento, troppo spesso violate – in un modo o nell’altro – nelle prassi. La legittimazione del singolo – via che la Corte ha aperto e poi non percorso – dà modo, infatti, di riflettere non solo sui “rapporti rappresentativi e su come essi possano venire tutelati dal giudice costituzionale”<sup>99</sup>, ma anche “sulla forma di governo parlamentare, sui suoi meccanismi, sulla sua giuridicità e sulle evoluzioni indotte da fattori esogeni, ma anche endogeni, come l’attività del giudice costituzionale”<sup>100</sup>.

Sebbene difficilmente si possa ritenere che i successivi ricorsi di singoli parlamentari meritassero considerazione nel merito o l’accoglimento<sup>101</sup>, non si non convenire con chi ritiene che pare quantomeno assai “bizzarro che in questi anni in cui si sono registrate alterazioni di non poco conto del sistema istituzionale (...), la Corte non abbia sentito il bisogno di tracciare qualche confine a determinazioni che

---

<sup>96</sup> Così L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., spec. 143 ss.

<sup>97</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., 1.

<sup>98</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 2.

<sup>99</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., 2.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> A. D’ANDREA, Relazione introduttiva, cit., p. 264. Interessante notare come vi siano diverse visioni sulla mole di ricorsi che sono seguiti all’ordinanza “madre” n. 17 del 2019: per L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 197, non ha generato quel rischio di “bulimia contenziosa” nell’ambito delle procedure parlamentari che pur in astratto poteva essere ragionevolmente paventato alla vigilia, sebbene la copiosità e l’eterogeneità delle questioni di volta in volta sollevate hanno generato comunque una prima giurisprudenza definibile in senso lato “pionieristica”. Per G. RIVOCSECHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., 129 ss, vi è stato invece un “notevole incremento dei conflitti di attribuzione tra poteri promossi da singoli o da gruppi di parlamentari nell’ultimo quinquennio”, che “induce a riflettere sul rendimento di uno strumento che in un passato non lontano, non sembrava aver trovato particolari spiragli”. Per descrivere tale fenomeno, L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 198 non manca di riportare le varie espressioni che si sono utilizzate in dottrina: si è fatto riferimento al “gioco degli adempimenti” richiesti dalla stessa Corte ai fini dell’ammissibilità del conflitto (Anzon), ad un “ultimo miglio” sempre mancante (Rivocsechi), al “labirinto degli interna corporis” (Manetti). Oppure ancora espressioni colorite, che malcelano una certa disillusione: “vai e non peccare mai più” (Veronesi), “ancora una fumata nera” (Zammartino), “tanto rumore per nulla” (La Fauci), “luciole per lanterne” (Morrone), “arma spuntata per il singolo parlamentare” (Masciotta), un “doppio salto mortale” mancato (Piergigli) e addirittura “se non ora quando?” (Veronesi). Infine, Ciaurro ricorda locuzioni più tradizionali: “occasione persa” (Curreri), una “nuova voce nel sistema delle garanzie costituzionali” (Grisolia), una “attesa di garanzie non meramente promesse” (Ruggeri).



sono e restano sussulti di decisionismo parossistico e poco sorvegliato imputabile a maggioranze *pro tempore* quasi sempre al seguito di leader occasionali o di chi ne ha fatto le veci”<sup>102</sup>.

Oggi, infatti, le criticità vissute dal Parlamento non si pongono più tanto nei rapporti con l’autorità giudiziaria, come successo in passato, bensì in criticità interne, con le prassi degenerative in atto soprattutto nel procedimento legislativo e, quindi, i singoli parlamentari cercano garanzie esterne di fronte alle violazioni da parte della maggioranza, della Presidenza di assemblea o del governo. Il Parlamento e i singoli parlamentari<sup>103</sup> cercano allora di rimediare ad alcune storture ordinamentali attraverso ricorsi per conflitti di attribuzione. È stato notato, del resto, che una parte consistente dei ricorsi finora presentati coinvolge il mancato rispetto delle prerogative parlamentari legate a violazioni del “giusto procedimento legislativo”: in tal senso, “sembrerebbe quasi essersi riversata sulla Corte costituzionale una tardiva protesta nei riguardi di forzature regolamentari e velocizzazioni procedimentali, sulle quali in ambito parlamentare si era formata da tempo una sorta di tacita acquiescenza pluriennale”<sup>104</sup>. Come si è cercato di sostenere, per tale via i parlamentari chiedono quindi una tutela alla Corte, in un settore nel quale – per via anche delle logiche che sussistono tra maggioranza e governo nella forma di governo parlamentare – gli strumenti delle Camere nel loro insieme considerate non riescono ad essere efficaci e a far invertire la rotta. Tali azioni dei singoli parlamentari, allora, “sembrano un ulteriore segno del disagio che investe la democrazia parlamentare e quindi la dinamica rappresentativa”<sup>105</sup>.

Ci si può chiedere allora se l’ordinanza n. 17 del 2019 – e la giurisprudenza che ne è seguita – è davvero una difesa dei singoli parlamentari, oppure si può individuare come un settore nel quale vi è una inerzia della Corte costituzionale. La Corte sembra infatti aver tradito la sua “promessa” fatta con l’ordinanza del 2019, con la quale pareva dimostrare che intendesse “fornire una risposta alle esigenze di garanzia del singolo parlamentare affermando i contenuti precettivi dell’art. 72 sul procedimento legislativo e cogliendo la necessità di configurare uno statuto costituzionale delle opposizioni”<sup>106</sup>. Quell’ordinanza ha pertanto aperto una nuova fase della giurisprudenza costituzionale, da un lato mostrando “la volontà di non lasciare inevasa la risposta alla domanda di tutela dei singoli parlamentari, e, dall’altro lato, la consapevolezza dei rischi che vi possono essere nell’apertura a una sorta di accesso diretto del singolo

---

<sup>102</sup> A. D’ANDREA, *Relazione introduttiva*, cit., 264.

<sup>103</sup> Come nota L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 1, la storia della rappresentanza parlamentare dopo l’Italia unita appare infatti “caratterizzarsi per una irrefrenabile e ricorrente tensione tra una dimensione unitaria, incentrata sulla disciplina di partito e di Gruppo (o, se si preferisce, del “raggruppamento di appartenenza”), e una prospettazione frammentata fondata sul protagonismo dei singoli eletti”.

<sup>104</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 274.

<sup>105</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., 3.

<sup>106</sup> G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., 136.



parlamentare al sindacato di costituzionalità della legge, soprattutto quello di giuridicizzare le dinamiche della dialettica politica”<sup>107</sup>.

Tale rischio, tuttavia, non si può non scorgere anche laddove la Corte pone un termine al Parlamento per legiferare su un determinato tema. Quindi, mentre da una parte, per garantire la legalità costituzionale in tema di diritti, la Corte non si fa problemi a intervenire anche con tecniche estremamente invasive, invadendo in tal modo l’indirizzo politico di Parlamento e Governo al fine di affermare un indirizzo politico costituzionale, dall’altra parte, quando sono i singoli parlamentari a chiedere la tutela delle forme, la Corte assume un approccio eccessivamente prudente, in un contesto nel quale una delle novità più rimarchevoli del decennio appena trascorso è “quella della ormai reiterata proposizione innanzi alla Corte costituzionale di conflitti tra poteri dello Stato aventi ad oggetto il procedimento legislativo”<sup>108</sup>.

Negli anni successivi all’ordinanza del 2019 vi è stato, com’è noto, un notevole incremento dei conflitti di attribuzione tra poteri promossi da singoli parlamentari. Da una parte, qualcuno ha interpretato questo filone giurisprudenziale affermando che la Corte sia entrata in un “vicolo cieco”<sup>109</sup>, mentre si può ben sostenere che si tratta di un ambito di inerzia o di eccessiva prudenza della Corte, soprattutto in relazione alle aperture prefigurate. Anzi, la prudenza della Corte costituzionale si spinge fino al punto di non aver reso ancora chiaro a quale grado debba attingere la lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare ai fini dell’ammissibilità del ricorso. La Corte costituzionale ha quindi “privilegiato la massima cautela e valorizzato il proprio *self-restraint*, nella sostanza ‘definitivizzando’ il *modus operandi* inaugurato con la decisione n. 17 del 2019, vale a dire un’ordinanza di inammissibilità molto ben argomentata in fatto e in diritto, non di rado comprensiva anche di moniti al legislatore e volentieri sconfinante in valutazioni di merito”<sup>110</sup>.

Già l’ordinanza n. 60 del 2020 porta a un inaridimento del ricorso del singolo parlamentare<sup>111</sup> e l’inerzia della Corte in tale ambito sembra ormai una situazione stabile perché il cerchio sembra essersi chiuso definitivamente con l’ordinanza n. 188 del 2021<sup>112</sup>. Sia nella giurisprudenza precedente, sia in quella successiva all’ordinanza n. 17, la Corte ha dichiarato inammissibili tutti i conflitti sollevati dal singolo

---

<sup>107</sup> *Ivi*, 138.

<sup>108</sup> Così F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2019, p. 58 s., spec. p. 60.

<sup>109</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit.; G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, cit.

<sup>110</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 198. Eppure, come nota lo stesso Autore, “il criterio della “manifesta evidenza” della lesione – affermato tante volte dalla Corte ai fini dell’ammissibilità – potrebbe apparire forse più adeguato per giustificare l’accoglimento del ricorso, mentre auspicabilmente potrebbe in futuro essere valorizzata la richiesta a (semplicemente) “motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali”, che pure la stessa Consulta ha sembrato rivolgere ai ricorrenti, in termini evidentemente meno stringenti, almeno in un paio di occasioni”.

<sup>111</sup> G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., 138.

<sup>112</sup> *Ivi*, 143.

parlamentare, “riservandosi il compito di determinare la soglia di evidenza della lesione dei parametri evocati dal ricorrente a fronte di una casistica assai vasta e articolata di denunciate violazioni riguardanti molteplici profili di esercizio della funzione parlamentare”<sup>113</sup>. Quindi, al ripetuto riconoscimento formale della sussistenza di frazioni di potere parlamentare tali da qualificare il parlamentare come “potere dello Stato” non è seguito alcun rafforzamento delle garanzie costituzionali del singolo<sup>114</sup>.

Tale inerzia, nonostante le aperture, nasconde un orientamento restrittivo che rischia di sterilizzare l’istituto. Come è stato notato, paradossalmente, anziché favorire lo sviluppo di un graduale sindacato capace di limitare le violazioni del procedimento, l’inerzia della Corte ha prodotto l’effetto di dilatare e razionalizzare prassi parlamentari di dubbia conformità a Costituzione o rivolte a limitare le prerogative delle Camere in quanto progressivamente escluse dal sindacato della Corte<sup>115</sup>. In tal modo, limitando la capacità del singolo parlamentare di contribuire a co-determinare l’indirizzo politico nell’ambito della forma di governo. In definitiva, l’apertura dei conflitti ai singoli parlamentari è stata un’evoluzione opportuna di cui si sentiva il bisogno da tempo di fronte alla constatazione sulla scaduta qualità dei procedimenti legislativi<sup>116</sup>, ma che non ha sortito gli effetti sperati.

Sebbene quindi per la tutela della legalità nei procedimenti legislativi sarebbe probabilmente più consono che si riconoscesse alle minoranze la possibilità di adire il giudizio costituzionale<sup>117</sup>, ciò non toglie che è questa la strada che è stata concretamente aperta dalla Corte e che quindi andrebbe percorsa sino in fondo. Si può concordare con chi ritiene che la prudenza in tale ambito sia saggia e non si ritiene utile un’apertura indiscriminata<sup>118</sup>, ma tra un’apertura indiscriminata e una chiusura sostanziale rimane una evidente differenza. Dopo che la Corte ha aperto a una più marcata giurisdizionalizzazione della vita politica, ha fatto marcia indietro, nel momento in cui i parlamentari hanno creduto che avrebbero potuto trovare la sponda del giudice costituzionale per ristabilire un ordine nell’ambito di alcune procedure evidentemente ormai troppo lontane da quelle che si erano prefigurate in Costituzione. Quindi, le azioni dei singoli parlamentari – anche laddove fossero giudicate quantomeno ammissibili dalla Corte – non ridaranno centralità al Parlamento, ma i conflitti potranno come minimo “concorrere a garantire che,

---

<sup>113</sup> *Ivi*, 131.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ivi*, 151.

<sup>116</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., 335: per la precisione, poiché è stata la tessera mancante (Manetti) “a cui la dottrina ha speranzosamente guardato di fronte alle amare constatazioni che si emettevano attorno alla scaduta qualità dei procedimenti parlamentari, in particolar modo di quelli legislativi”.

<sup>117</sup> *Ivi*, 336. Sembra propendere per questa soluzione anche F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, cit., p. 63. Sul punto, cfr. anche M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. Cost.*, 2016, 1107. *Contra* G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l’accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, a cura di A. Anzon, P. Caretti e S. Grassi Torino, 2000, 197.

<sup>118</sup> A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., 335.

anche nelle aule parlamentari, sia preservata la superiorità della Costituzione”<sup>119</sup>. Pertanto, si può conclusivamente ritenere che anche la Corte dovrebbe superare questo suo profilo di sopravvenuta inerzia, percorrendo ad esempio la via dell’evidente lesione delle attribuzioni del singolo parlamentare riferita alla violazione delle sole norme costituzionali ed escludendo quelle regolamentari<sup>120</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive tra Costituzione vivente e indirizzo politico costituzionale

Come si è visto, vi è un rapporto bidirezionale tra Corte e Parlamento, anche per quanto attiene all’inerzia dei due organi, sebbene quella delle Camere sia senza dubbio più marcata. Nel rapporto che va dalla Corte al Parlamento, la Corte chiede al Parlamento di intervenire esercitando la sua discrezionalità legislativa, ma il Parlamento rimane inerte. Nell’altra direzione, dal Parlamento alla Corte o, meglio, dai singoli parlamentari alla Corte, vi è una richiesta di forme di tutela. In questo frangente la Corte ha aperto uno spazio di difesa nei confronti dei singoli parlamentari, ma poi non lo ha percorso fino in fondo. Si parla spesso dell’inerzia parlamentare, ma ci sono altri versanti nei quali la Corte, pur mostrando un grande attivismo sui diritti, esibisce una estrema prudenza sul versante dei poteri.

Nella prima direzione, la Corte afferma la legalità costituzionale, andando però in tal modo a incidere sull’indirizzo politico ed entrando in sostanza all’interno della discrezionalità legislativa. Fissando un termine al legislatore, ad esempio, è come se esercitasse una sorta di iniziativa legislativa rinforzata, perché se il Parlamento non legifera nei tempi, la Corte si sostituisce allo stesso. Nella seconda direzione, invece, il ricorso del singolo parlamentare potrebbe essere uno strumento per far prevalere un uso fisiologico dell’indirizzo politico e degli strumenti col quale esso si esplica (come iniziativa legislativa ed emendamenti), che sono strumenti fondamentali per la creazione di un indirizzo politico che tenga conto delle diverse voci in campo e non solo di quella governativa. Eppure, dopo l’innovativa apertura dell’ordinanza n. 17 del 2019, la Corte è tornata a quella ondivaga ritrosia – manifestata nel corso di oltre un sessantennio di attività – “ad addentrarsi nei meandri dell’autonome *Satzung* (per dirla alla Laband) del diritto parlamentare”<sup>121</sup>.

In questo atteggiamento, secondo alcuni, “si avverte la preoccupazione della Corte di voler limitare – mediante posizioni di *self-restraint* di volta in volta espresse con riferimento alle tematiche più spinose (...)

<sup>119</sup> *Ivi*, 341.

<sup>120</sup> Così anche G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., 152. Si pensi almeno ad un paio di casi: ad esempio, l’ordinanza n. 60 del 2020 e l’ordinanza n. 188 del 2021, quando “sarebbe stato forse preferibile che il ricorso almeno superasse il vaglio di ammissibilità, sì da avere maggiori elementi per delineare la sfera dei diritti che la Corte, con l’apertura operata dall’ordinanza 17 del 2019, ha inteso tutelare”. Così S. Filippi, *I conflitti di attribuzione sollevati dai parlamentari dopo l’ordinanza n. 17 del 2019. Profili critici e riflessioni a margine del procedimento di organstreit*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 6, 2023, 197 ss, spec. 206.

<sup>121</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 64.

– il proprio “diritto di ingerenza costituzionale”<sup>122</sup>. Non sembra possa trattarsi di uno di quei casi in cui la Corte decide di non decidere per non invadere la discrezionalità del legislatore<sup>123</sup>, ma, al contrario, ci si trova di fronte a una ritrosia oggi difficilmente giustificabile nel momento in cui il Parlamento ha ingenti difficoltà a ritagliarsi un suo spazio, persino nell’ambito del procedimento legislativo e quando i singoli parlamentari chiedono alla Corte di far rispettare non norme dei regolamenti parlamentari, bensì della Costituzione stessa. Insomma, quel “super monito”<sup>124</sup> dell’ordinanza del 2019, col quale la Corte aveva “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”<sup>125</sup>, è stato sostanzialmente tradito negli anni successivi, quando nessuna questione sollevata dal singolo parlamentare è stata quantomeno dichiarata ammissibile.

Difficile ormai ritenere – come qualcuno invero ha fatto di recente – che nell’immediato futuro le conseguenze della pronuncia n. 17 del 2019 “si riverbereranno su inesplorati sentieri della giuridicizzazione esterna delle procedure parlamentari, quasi a voler supplire alla tradizionale giuridicità debole del diritto parlamentare”<sup>126</sup>. Quel treno sembra ormai partito, senza possibilità che faccia ritorno. Se, dunque, la diga si era rotta<sup>127</sup>, ora sembra essere stata riparata una volta per tutte e “l’apertura virtuale di cui all’ordinanza n. 17 del 2019 rischia di trasformarsi in un eterno ‘aspettando Godot’, vale a dire il concretizzarsi da parte della stessa Corte costituzionale di quelle *altre situazioni* in cui potrebbero essere ‘configurabili attribuzioni individuali di poteri costituzionali’, rilevabili quanto meno ai fini dell’ammissibilità preliminare di un ricorso per conflitto di attribuzione da parte di un singolo parlamentare”<sup>128</sup>. In conclusione, potrebbe apparire un’operazione ardita quella di parlare di inerzia della Corte, proprio quando la Corte nei confronti del Parlamento inventa nuovi tipi di pronunce e, soprattutto, quando la

---

<sup>122</sup> *Ibidem*.

<sup>123</sup> Cfr. P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*, cit., p. 376 s., secondo cui una decisione di inammissibilità consente alla Corte un ampio margine di manovra nella gestione delle “*political questions*”, poiché le pronunce di inammissibilità sono uno strumento “flessibile che consente di calibrare eventuali interventi a ridosso del merito politico, senza alterare il delicato equilibrio che regge i rapporti con il Parlamento”.

<sup>124</sup> N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit.: “un super monito alla ricerca di un faticoso dialogo con il legislatore”.

<sup>125</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., 185.

<sup>126</sup> *Ivi*, 188.

<sup>127</sup> *Ivi*, 195.

<sup>128</sup> *Ivi*, 201: per Ciaurro, dunque, “il bilancio di questa prima giurisprudenza della Corte costituzionale non è del tutto incoraggiante quanto a un utilizzo che voglia essere “sereno” ed “efficace” di uno strumento, quello del conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare, che potrebbe pur sempre comportare in linea teorica anche l’annullamento di una legge per un *error in procedendo* di gravità tale da ledere o menomare attribuzioni costituzionali del singolo eletto, con una procedura quindi che – per così dire, in via principale – non può che “concorrere” con la tradizionale questione incidentale di legittimità costituzionale, che pure ha un perimetro diverso, ma che alla stregua della sentenza della Consulta n. 9 del 1959 può essere sollevata, come noto, anche per *errores in procedendo* costituzionalmente rilevanti”.



stessa Corte ha inaugurato un nuovo filone giurisprudenziale. Se, tuttavia, la Corte non ha poi ritenuto di percorrere fino in fondo quella apertura che pure aveva operato nel 2019, allora difficilmente si può negare che ci si trovi di fronte a un'inerzia. In definitiva, questo pure limitato profilo del rapporto tra Parlamento e Corte può dirsi caratterizzato almeno per ora da un'inerzia bidirezionale, che coinvolge in diversi e penetranti modi le sedi dell'indirizzo politico costituzionale, spostandolo ora da una parte, ora dall'altra.