



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 FASCICOLO I

Vincenzo Telaro

Il conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare

19 marzo 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Vincenzo Telaro

Il conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare

Sommario: 1. Premessa: dal conflitto sociale al conflitto giuridico. – 2. Il conflitto di attribuzione nei lavori preparatori della Costituzione – 3. Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: il profilo soggettivo e il profilo oggettivo. Note procedurali. – 4. Parlamento e conflitto di attribuzione: profili introduttivi. – 5. “Chi fa da sé, (non) fa per tre”: il conflitto di attribuzione *esterno* sollevato dal singolo parlamentare nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 6. “I panni sporchi si lavano in famiglia?”: il conflitto di attribuzione *interno* sollevato dal singolo parlamentare nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 7. Considerazioni conclusive: “l’erba voglio non cresce nemmeno nel giardino del Re!”.

ABSTRACT: *The essay analyzes the problem concerning the conflict of attribution between the State Powers proposed by the individual parliamentarian. In particular, after examining the reasons why this conflict was foreseen and the requirements required by the Constitution and the law, we focus on the possibility for the individual member of Parliament to appeal to the Italian Constitutional Court.*

1. Premessa: dal conflitto sociale al conflitto giuridico

Il termine conflitto, dal latino *conflictus*, richiama l’urto, lo scontro, ossia una situazione in cui sono presenti posizioni in contrasto e incompatibili.

I conflitti caratterizzano la società fin dai tempi più remoti¹ e la letteratura ci offre una ricca narrazione di essi. Si pensi, ad esempio, alla guerra tra gli Achei e Troia raccontata nell’*Iliade*; al *De bello gallico* di Gaio Giulio Cesare; al conflitto tra il Papa e l’Imperatore oggetto del *De monarchia* di Dante; alla doppia personalità del *Dr. Jekyll* e di *Mr. Hyde* del romanzo di Stevenson; al rapporto tra genitore e figlio in *Lettera al Padre* di Kafka. I conflitti, quindi, possono essere “interiori”, ossia con se stessi – come quelli emotivi – oppure “esteriori”, vale a dire tra due o più soggetti diversi.

Soffermandoci su quest’ultimi, essi si generano per la sola ragione che un soggetto è parte di una più ampia comunità sociale e che, dunque, in base all’ormai nota concezione kantiana, la ricerca della sua felicità trova un limite invalicabile nella libertà altrui².

¹ Sul conflitto sociale è sufficiente qui rimandare a C. TILLY, *Conflitto sociale*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1992 e bibliografia ivi citata.

² Cfr. I. KANT, *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica*, in I. KANT, *Sette scritti politici liberi*, M.C. PIEVATOLO (cur.), Firenze, 2011, 104. In particolare, ci si riferisce al noto passo in



Il superamento di detto limite provoca il conflitto. Oltre che tra i singoli, i conflitti possono generarsi anche tra il singolo e gruppi, organizzati o meno, oppure tra gruppi.

Possono sorgere, altresì, tra valori o beni.

Alcuni di essi, quando ritenuti meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, sono regolati dal diritto. A titolo d'esempio, è sufficiente qui ricordare i seguenti: armati; tra valori, beni e norme giuridiche; tra attore e convenuto nel processo civile; fra Pubblica accusa e imputato nel processo penale; tra Pubblica amministrazione e cittadino in sede procedimentale e in quella giurisdizionale; di giurisdizione o di competenza; d'interessi; fra classi; tra lavoratore e datore di lavoro; fra comunisti nei beni in comunione; tra coniugi; tra genitori; tra genitori e figli e così via. Un particolare tipo di conflitto regolato nel nostro ordinamento giuridico è quello di cui all'art. 134 della Costituzione repubblica, in cui si afferma che: «La Corte costituzionale giudica: [...] sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato [...]»³. Orbene, è tale ultimo conflitto che sarà oggetto d'esame nel presente lavoro, al fine di verificare la possibilità per il singolo parlamentare di rivolgersi alla Consulta affinché essa possa risolvere l'eventuale contrapposizione che potrebbe sussistere tra l'esercizio delle sue prerogative e quelle riguardanti un altro potere dello Stato. Specificatamente, dopo un esame del dibattito che riguardò il conflitto d'attribuzione durante i lavori preparatori della Costituzione, ci si soffermerà sulla disciplina prevista nell'ordinamento costituzionale in materia e, infine, sul particolare caso del conflitto d'attribuzione sollevato dal singolo parlamentare.

2. Il conflitto di attribuzione nei lavori preparatori della Costituzione

Il conflitto tra poteri – e il conseguente strumento di risoluzione – trova la sua origine nella divisione delle attribuzioni tra i poteri dello Stato⁴.

cui il filosofo afferma: «La libertà come essere umano, il cui principio per la costituzione di una cosa comune esprimo nella formula: nessuno mi può costringere a essere felice a modo suo (come egli si immagina il benessere degli altri esseri umani), ma a ognuno è permesso [*darf*] cercare la felicità per la via che a lui stesso pare buona, se solo non infrange la libertà altrui (cioè questo diritto dell'altro) di perseguire un fine simile, che possa consistere insieme con la libertà di ognuno secondo una possibile legge universale».

³ Per un commento all'art. 134 Cost. si vedano G. D'AMICO, *Articolo 134*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 443 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 134*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1147 ss.; M. D'AMICO, F. BIONDI, *Art. 134, 1° alinea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008; F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008; A. SPADARO, *Art. 134, 3° alinea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134 Cost.*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali*, artt. 134-139, Bologna, 1981, 1 ss.

⁴ Il principio di separazione dei poteri – che è uno dei requisiti minimi su cui si fonda lo Stato di diritto, accanto al principio di legalità e alla tutela dell'eguaglianza e delle libertà dell'individuo – trova la sua massima



Se il potere, infatti, fosse concentrato nelle mani di un solo soggetto – ad esempio, il Sovrano, così come avveniva nello Stato assoluto – non vi sarebbe alcuna necessità di derimere un conflitto⁵. Come si vedrà, tuttavia, la dottrina e la giurisprudenza ormai sono concordi nell'applicare lo strumento anche ai titolari di funzioni diverse rispetto a quelle legislative, esecutive e giudiziario. I lavori preparatori riguardanti l'art. 134 della Costituzione⁶, perlopiù, si soffermarono sulle questioni relative alla legittimità costituzionale delle leggi e ai giudizi di responsabilità del Presidente della Repubblica e dei Ministri⁷.

Il tema del conflitto di attribuzione, invece, fu oggetto d'esame soltanto in poche occasioni. In particolare, nella seduta dell'11 novembre 1947, l'On. Monticelli rilevava che affermare in Costituzione che la Consulta risolve «i conflitti d'attribuzione fra i poteri» avrebbe potuto creare confusione, perché già la decisione sui conflitti tra Magistratura e Pubblica amministrazione risultavano di competenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁸.

Alla luce di ciò, proponeva di riferirsi nel testo della norma direttamente «[a]i conflitti fra i poteri dello Stato o, tutt'al più, per amore di precisione, [a]i conflitti di elaborazione fra gli organi costituzionali dello Stato, fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni»⁹.

espressione ideologica nelle teorizzazioni in Montesquieu, il quale, sviluppando in un modo nuovo le teorie di Locke, affermava la necessità che i poteri dello Stato fossero suddivisi fra più organi, in quanto modello maggiormente idoneo a difendere le libertà dell'individuo rispetto alla loro concentrazione. A loro volta tali due filosofi si rifacevano al c.d. "Stato misto", teorizzato – come ci ricordano G. Fassò e N. Matteucci – per la prima volta nell'Antica Grecia dal peripatetico Dicearco, ma presente embrionalmente anche in Solone, Platone, Aristotele, Tucideide, Isocrate e Polibio. Lo scopo, come sottolineato in C.L. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi (Libri I- XIX)*, in D. FELICE (cur.), *Montesquieu. Tutte le opere*, Milano, 2014, Libro XI, cap. VI, è quello di far sì che «il potere arresti il potere». Ebbene, il sopracitato principio, come è noto, ha trovato affermazione in gran parte degli ordinamenti giuridici europei moderni – se pur non in tutti, si pensi, ad esempio, all'ordinamento dello Stato Città del Vaticano, in cui il Papa è un monarca assoluto – nonché anche in esperienze extra-europee, come quella americana». In tema, in particolare, si vedano G. Fassò, *Storia della filosofia del diritto, I, Antichità e medioevo*, Bari-Roma, 2020, 79-80; ID., *Storia della filosofia del diritto, II, L'età moderna*, Bari-Roma, 2020, 237 ss.; M. TROMBINO, *Sovranità*, in A. Barbera (cur.), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Bari-Roma, 2020, 199 ss.; N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, 2016, 41 ss.; A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2016, 416 ss.; R. BIN, *Rapporti tra poteri nello Stato di diritto del secolo XXI*, in *Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, n. 8 del 2014, 121 ss.; C.L. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi (Libri I- XIX)*, cit., Libro XI, Cap. VI; G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Riv. AIC*, 2/2011, 2 ss.; ID., *La separazione dei poteri*, Milano 1984; N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo*, in *Dizionario di politica*, Torino, 1983; J. LOCKE, *Two treaties of government*, 1690, Cap. XII.

⁵ In cui vigeva il principio elaborato già da Ulpiano del *quod principi placuit, legis habet vigorem* (Dig. 1, 4, 1, pr.) e nel quale il sovrano era *legibus solutus*. Per tutti, A. MAFFI (cur.), *Princeps legibus solutus*, Torino, 2016.

⁶ Ossia l'art. 126 del Progetto di Costituzione.

⁷ I lavori riguardanti l'articolo si svolsero tra il gennaio e il dicembre del 1947.

⁸ Seduta dell'11 novembre 1947, in [Nascita della Costituzione](#).

⁹ *Ibid.*



A tal proposito, nella successiva seduta del 27 novembre 1947, l'On. Mortati, proponeva un emendamento al fine di attribuire i conflitti di giurisdizione alla Corte costituzionale, sottraendoli alla Cassazione.

Da un lato, perché la Cassazione era parte in causa; dall'altro, perché alcuni articoli del Progetto di Costituzione già approvati prevedevano delle apposite attribuzioni giurisdizionali al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti e, dunque, il conflitto di giurisdizione tra essi o con la giurisdizione ordinaria «assumono rilevanza costituzionale»¹⁰.

Come è noto, tuttavia, tale proposta non fu accolta, perché, allora come oggi, ai sensi dei nostri sistemi processuali civile, penale e delle c.d. giurisdizioni speciali¹¹, nonché come sancisce il vigente art. 111 della Costituzione¹², i conflitti di giurisdizione sono risolti dalla Corte di Cassazione.

Nella seduta del 28 novembre 1947, invece, l'On. Bertone, manifestava alcune perplessità in merito alla concreta utilità di attribuire la risoluzione dei conflitti di attribuzione ad un organo giurisdizionale nuovo, considerato che già vi era un sistema collaudato da decenni – quello innanzi alla Corte di Cassazione – che funzionava egregiamente¹³.

Sul punto, infatti, affermava: «Bisognerà dunque demolire questi edifici che già esistono per crearne uno nuovo?»¹⁴.

Nella medesima seduta, tuttavia, l'On. Condorelli rilevava che l'attribuzione ad un organo *super partes* dei conflitti di attribuzione non solo non era inutile, ma era pure necessaria.

Ciò perché, da un lato, poteva risolvere i conflitti tra lo Stato e il nuovo ente territoriale previsto nella Costituzione, ossia le Regioni; dall'altro, tale organo, doveva occuparsi non soltanto dei conflitti tra poteri, ma anche di «una figura più preoccupante [...], che è appunto l'usurpazione di poteri, il pericolo maggiore per la stabilità e per la conservazione di una Costituzione»¹⁵. Ma in merito espresse perplessità On. Mortati, in quanto per l'eventuale usurpazione dei poteri vi era già la responsabilità politica¹⁶.

In effetti, una situazione è quella riguardante gli esatti confini di un potere la cui titolarità o modalità d'esercizio risulta dubbia alla luce del dettato costituzionale; un'altra è decidere

¹⁰ Seduta del 27 novembre 1947, in [Nascita della Costituzione](#).

¹¹ Per una visione d'insieme sulla giurisdizione ordinaria e sui rapporti con le giurisdizioni speciali previste in Italia, per tutti, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024.

¹² Per un commento all'art. 111 Cost. si vedano G. SORRENTI, *Articolo 111*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 313 ss.; M. GIALUZ, *Art. 111*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 959 ss.; A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2115 ss.

¹³ Seduta del 28 novembre 1947, in [Nascita della Costituzione](#).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Seduta del 28 novembre 1947, in [Nascita della Costituzione](#).

¹⁶ Seduta del 28 novembre 1947, in [Nascita della Costituzione](#).



l'usurpazione del potere, che sembra richiamare l'abuso volontario e l'esercizio di un potere radicalmente diverso dal proprio e che spetta con certezza ad un altro organo diverso dall'usurpatore.

L'usurpazione del potere, infatti, è un fatto grave, di rottura costituzionale – come confermato dallo stesso On. Condorelli che nei lavori accosta all'usurpazione il colpo di Stato¹⁷ –, che non può che essere risolto con gli appositi strumenti di responsabilità politica previsti nella nostra forma di stato.

Tant'è che la proposta dell'On. Condorelli non fu accolta dall'Assemblea costituente.

L'art. 134 Cost., infatti, con riguardo alla parte relativa dei conflitti d'attribuzione, fu definitivamente approvata nella seduta del 28 novembre 1947 nei seguenti termini: «La Corte costituzionale giudica [...] dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, fra Stato e Regione o fra Regioni».

3. Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: il profilo soggettivo e il profilo oggettivo. Note procedurali

Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato si è affermato nell'esperienza giuridica tardivamente¹⁸.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Nella letteratura monografica, enciclopedica e manualistica, si vedano R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2024, 384 ss.; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023; J. FERRACUTI, *La "fase" di ammissibilità nel giudizio per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Problemi e prospettive*, Napoli, 2023; F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2022, 483 ss.; G. LANEVE, *Poter politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare: prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, 2022; A.R. RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi*, Milano, 2021; M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Torino, 2019, 325 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti e decisioni*, Bologna, 2018; G. D'AMICO, *Articolo 134*, cit., 443 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1169 ss.; F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit.; R. PINARDI (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007; F. BERTOLINI, *L'invasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Milano, 2004; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; E. BINDI, M. PERINI (curr.), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2002; A. CERRI, *Conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Postilla di aggiornamento*, in *Enciclopedia Giuridica*, IX, Roma, 2000, 2 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996; A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (curr.), *La Corte e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1989, 687 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II*,



Come sottolineato in dottrina, ciò è dipeso da due ragioni: la prima riguarda il fatto che tale nuovo strumento ha dovuto scontrarsi per lungo tempo con l'idea che la sede naturale di risoluzione dei conflitti fosse quella politica rimessa alle dinamiche della forma di governo; la seconda, invece, concerne le incertezze applicative a cui ha dato luogo l'istituto, a causa della scarsa disciplina prevista all'art. 134 Cost. e agli artt. 37-38 della l. 11 marzo 1953, n. 87¹⁹.

Orbene, ampie discussioni sono derivate con riferimento alla nozione di «potere dello Stato».

Sul punto, però, la dottrina ormai è concorde nell'affermare che, per chiarire tale nozione, bisogna partire dal disposto di cui all'art. 37, co. 1, l. n. 87 del 1953: «organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali»²⁰.

In altri termini, due sono i requisiti richiesti dalla norma affinché un organo possa definirsi «potere dello Stato» legittimato a sollevare il conflitto innanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost: 1) deve essere competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esercita (profilo soggettivo); 2) le sue attribuzioni devono essere oggetto di previsione costituzionale (profilo oggettivo).

Dal dato letterale della citata norma, quindi, si ricava quanto già anticipato sopra²¹, ossia che il conflitto di attribuzione non concerne soltanto i tre tipici poteri dello Stato, ma anche tutti gli altri organi che, per apposita attribuzione costituzionale, hanno la competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere di cui sono titolari²².

A chiarire la definizione ci ha poi pensato la Corte costituzionale nel corso del tempo.

Sulla base del disposto normativo, infatti, è stata riconosciuta la legittimazione a sollevare il conflitto sia di organi collegiali sia a quelli monocratici oppure a singoli componenti di un organo collegiale o di un c.d. potere "diffuso", come quello giudiziario.

Per quanto riguarda gli organi che agiscono collegialmente, è stata riconosciuta la legittimazione: del Governo²³; del Consiglio Superiore della Magistratura²⁴; della Corte dei

L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale), Padova, 1984, 411 ss.; A. PIZZORUSSO, *Commento all'art. 134 Cost.*, cit., 1 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1967; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitto. II. Conflitti costituzionali*, VIII, Milano, 1961, 998 ss. e bibliografia ivi citata.

¹⁹ In tal senso, G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1169; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, cit. 411.

²⁰ Per tutti G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1169 ss.

²¹ Cfr. *supra*, § 2.

²² In tal senso, anche la Consulta fin da Corte cost., [sent. n. 228 del 1975](#).

²³ Corte cost., [sent. n. 38 del 1986](#); Corte cost., [sent. n. 242 del 1993](#); Corte cost., [sent. n. 216 del 1995](#).

²⁴ Corte cost., [ord. n. 184 del 1992](#); Corte cost., [sent. n. 379 del 1992](#); Corte cost., [sent. n. 435 del 1995](#); Corte cost., [ord. n. 530 del 2000](#); Corte cost., [sent. n. 230 del 2002](#); Corte cost., [ord. n. 112 del 2003](#); Corte cost., [sent. n. 157 del 2023](#).



conti²⁵; del Comitato promotore per il referendum abrogativo²⁶; del Parlamento, inteso anche come singola Camera²⁷ e delle Commissioni parlamentari²⁸.

È discussa, inoltre, la legittimazione dei gruppi parlamentari e delle minoranze parlamentari²⁹.

È stata esclusa, invece, la possibilità per i partiti politici³⁰ e per le Autorità amministrative indipendenti³¹ di sollevare il conflitto, non essendo titolari di specifiche attribuzioni costituzionali.

Con riferimento agli organi monocratici o a singoli componenti di un organo collegiale o ai poteri “diffusi”, la Consulta ha affermato la legittimazione: del Presidente della Repubblica³²; del Presidente del Consiglio dei Ministri³³; del singolo Ministro³⁴; del Presidente delle Camere³⁵; del giudice³⁶ e del Pubblico Ministero³⁷.

Incerta, invece, come vedremo meglio, è la posizione del singolo parlamentare.

²⁵ In particolare, Corte cost., [sent. n. 302 del 1995](#); Corte cost., [ord. n. 38 del 2001](#).

²⁶ Corte cost., [ord. n. 17 del 1978](#); Corte cost., [sent. n. 69 del 1978](#); Corte cost., [ord. n. 9 del 1997](#).

²⁷ *Ex multis*, Corte cost., [sent. n. 129 del 1981](#); Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#); Corte cost., [sent. n. 241 del 2009](#); Corte cost., [sent. n. 88 del 2012](#); Corte cost., [sent. n. 126 del 2023](#); Corte cost., [sent. n. 170 del 2023](#); Corte cost., [sent. n. 227 del 2023](#).

²⁸ Corte cost., [sent. n. 228 del 1975](#); Corte cost., [ord. n. 229 del 1975](#); Corte cost., [sent. n. 231 del 1975](#); Corte cost., [ord. n. 137 del 2000](#); Corte cost., [ord. n. 195 del 2003](#); Corte cost., [sent. n. 69 del 2009](#).

²⁹ Per tutti G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1171.

³⁰ Corte cost., [ord. n. 79 del 2006](#).

³¹ Corte cost., [ord. n. 226 del 1995](#); Corte cost., [sent. n. 137 del 2000](#).

³² Corte cost., [ord. n. 150 del 1980](#); Corte cost., [ord. n. 455 del 2002](#); Corte cost., [sent. n. 154 del 2004](#); Corte cost., [ord. n. 357 del 2005](#); Corte cost., [sent. n. 169 del 2018](#).

³³ Corte cost., [ord. n. 426 del 1997](#); Corte cost., [ord. n. 266 del 1998](#); Corte cost., [ord. n. 321 del 1999](#); Corte cost., [ord. 124 del 2007](#); Corte cost., [ord. 125 del 2007](#); Corte cost., [sent. n. 106 del 2009](#); Corte cost., [ord. n. 230 del 2008](#); Corte cost., [sent. n. 168 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 24 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 52 del 2016](#).

³⁴ Corte cost., [ord. n. 184 del 1992](#); Corte cost., [sent. n. 379 del 1992](#); Corte cost., [sent. n. 7 del 1996](#); Corte cost., [sent. n. 112 del 2003](#); Corte cost., [sent. n. 380 del 2003](#); Corte cost., [sent. n. 200 del 2006](#).

³⁵ In tal senso sembra deporre Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#).

³⁶ *Ex pluribus* Corte cost., [sent. n. 228 del 1975](#); Corte cost., [ord. n. 229 del 1975](#); Corte cost., [sent. n. 231 del 1975](#); Corte cost. [sent. 119 del 2006](#); Corte cost., [ord. n. 294 del 2006](#); Corte cost., [sent. n. 383 del 2006](#); Corte cost., [sent. n. 342 del 2007](#); Corte cost., [sent. n. 388 del 2007](#); Corte cost., [sent. n. 410 del 2008](#); Corte cost., [sent. n. 334 del 2011](#); Corte cost., [sent. n. 135 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 305 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 313 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 320 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 29 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 221 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 222 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 264 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 265 del 2014](#); Corte cost., [sent. n. 144 del 2015](#); Corte cost., [sent. n. 59 del 2018](#); Corte cost., [sent. n. 133 del 2018](#); Corte cost., [sent. n. 110 del 2021](#); Corte cost., [sent. n. 241 del 2022](#); Corte cost., [sent. n. 218 del 2023](#); Corte cost., [sent. n. 37 del 2024](#); Corte cost., [sent. n. 117 del 2024](#).

³⁷ In particolare, cfr. Corte cost., [sent. n. 420 del 1995](#); Corte cost., [sent. n. 410 del 1998](#); Corte cost., [sent. n. 232 del 2003](#); Corte cost., [sent. n. 26 del 2008](#); Corte cost., [sent. n. 229 del 2018](#).



Con riguardo al c.d. profilo oggettivo, il conflitto deve essere proposto dal soggetto legittimato quando è messa in discussione la titolarità o le modalità d'esercizio delle sue competenze attribuite a livello costituzionale³⁸.

Sul punto, tuttavia, la dottrina sottolinea che nella prassi risultano più frequenti le controversie sulle "modalità" rispetto a quelle sulla "titolarità"³⁹.

Il conflitto, inoltre, non deve essere meramente ipotetico, ma deve riguardare concretamente un'eventuale lesione in atto di un'attribuzione costituzionale⁴⁰, che può derivare da un atto o da un comportamento anche omissivo⁴¹.

Tuttavia, qualora sia causato da un atto normativo di rango primario, la giurisprudenza della Corte riconosce allo strumento del conflitto di attribuzione carattere residuale⁴².

Qualora, infatti, risulti possibile sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione in via incidentale, il giudice dovrà procedere in tale modo.

Il parametro di legittimità, dell'atto, infine, si ricava dalla norma costituzionale che attribuisce il potere, nonché da eventuali consuetudini costituzionali e da norme primarie attuative di disposizioni costituzionali⁴³.

Ciò posto, il conflitto di attribuzione si propone con ricorso. Dopo il deposito del ricorso, la Corte, riservando qualunque decisione alla fase di merito, valuta senza contraddittorio l'ammissibilità dello stesso, valutando la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e ne dispone la notifica agli interessati. Non è previsto un termine.

Nella successiva ed eventuale fase di merito, se nel frattempo non ha dichiarato il ricorso inammissibile – decisione che potrebbe mutare rispetto alla fase precedente – o improcedibile, come previsto dall'art. 37, l. n. 87 del 1953, «risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla».

Si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 23, 25, 26 della l. n. 87 del 1953⁴⁴.

³⁸ In merito si rimanda alla letteratura già citata in tema *supra*, § 3.

³⁹ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 325 ss.; G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1173.

⁴⁰ Cfr. G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1172; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II, L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte costituzionale)*, cit., 434; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., 466.

⁴¹ Corte cost., [sent. n. 466 del 1993](#); Corte cost., [sent. n. 139 del 2007](#).

⁴² Tra le tante, Corte cost., [ord. n. 343 del 2003](#); Corte cost., [ord. n. 16 del 2013](#); Corte cost., [sent. n. 229 del 2018](#).

⁴³ Per tutti G. P. DOLSO, *Art. 134*, cit., 1173.

⁴⁴ Art. 23, l. n. 87/1953: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza, indicando: a) le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, viziate da illegittimità costituzionale; b) le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali, che si assumono violate. L'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia



Appare dubbio, infine, l'esercizio di poteri cautelari⁴⁵.

4. Parlamento e conflitto di attribuzione: profili introduttivi

Nel corso della trattazione si è detto che in ambito parlamentare è stata riconosciuta la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione delle Camere e delle Commissioni⁴⁶.

Si è detto, altresì, che dubbia risulta la possibilità per i gruppi parlamentari o per le minoranze parlamentari di adire la Consulta ai sensi dell'art. 134 della Costituzione⁴⁷.

Si è anticipato, infine, che medesime incertezze sussistono in ordine alla legittimazione del singolo parlamentare⁴⁸.

Orbene, occorre qui soffermarsi su tale ultima questione⁴⁹.

manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. La questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere a) e b) del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente. L'autorità giurisdizionale ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata, quando non se ne sia data lettura nel pubblico dibattimento, alle parti in causa ed al pubblico ministero quando il suo intervento sia obbligatorio, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Giunta regionale a seconda che sia in questione una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione. L'ordinanza viene comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento o al Presidente del Consiglio regionale interessato». Art. 25, l. n. 87/1953: «Il Presidente della Corte costituzionale, appena è pervenuta alla Corte l'ordinanza con la quale l'autorità giurisdizionale promuove il giudizio di legittimità costituzionale, ne dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e, quando occorra, nel "Bollettino Ufficiale" delle Regioni interessate. Entro venti giorni dall'avvenuta notificazione della ordinanza, ai sensi dell'art. 23, le parti possono esaminare gli atti depositati nella cancelleria e presentare le loro deduzioni. Entro lo stesso termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Presidente della Giunta regionale possono intervenire in giudizio e presentare le loro deduzioni». Art. 26, l. n. 87/1953: «Trascorso il termine indicato nell'articolo precedente il Presidente della Corte nomina un giudice per la istruzione e la relazione e convoca entro i successivi venti giorni la Corte per la discussione. Qualora non si costituisca alcuna parte o in caso di manifesta infondatezza la Corte può decidere in Camera di consiglio. Le sentenze devono essere depositate in cancelleria nel termine di venti giorni dalla decisione».

⁴⁵ Cfr. per tutti F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, cit. 483 ss.;

⁴⁶ Cfr. *supra*, § 3.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* Tale possibilità, invece, sussiste certamente in altri ordinamenti, come quello tedesco. Per una disamina del sistema previsto in Germania si rinvia a J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (curr.), *La Corte e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 110 ss.

⁴⁹ La letteratura in tema è molto vasta. Tra i molti si vedano E. RINALDI, *La "solitudine" del singolo parlamentare. Tra conflitto di attribuzione e (in)capacità emendativa*, in G. AZZARITI (cur.), *Costituzione e realtà sociale in mutamento*, Napoli, 2024, 147 ss.; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli*



parlamentari, cit.; G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra i poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, in *Quad. cost.*, n. 1 del 2023, 129 ss.; A. ANZON DEMMING, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 1 del 2022, 521 ss.; A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in questa *Rivista, Studi*, 2022/I, 364 ss.; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione a tutela del singolo parlamentare: prospettive e problematiche di una via incerta*, cit.; F. ZAMMARTINO, *Ancora una fumata nera sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione (Noterelle a margine dell'ordinanza n. 15 del 2022 della Corte costituzionale)*, in *Nuove Autonomie*, 2/2022, 607 ss.; E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Oss. AIC*, 4/2021, 150 ss.; A.R. RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi*, cit., 183 ss.; 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 *Oss. AIC*, 2/2020, 149 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum quad. cost.*, 2/2020; F. FABRIZZI, *Le ord. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 174 ss.; A. ANZON, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti*, in *Giur. cost.*, 2019, 188 ss.; R. BORRELLI, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos*, 1/2019, 1 ss.; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 1/2019, 1 ss.; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, 4/2019, 2 ss.; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2019, 1 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4/2019, 3 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 611 ss.; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019, 66 ss.; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi*, n. spec. 3/ 2019, 271 ss.; A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Forum quad. cost.*, del 21 febbraio 2019; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum quad. cost.* del 21 febbraio 2019; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale potere dello Stato ...solo virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost., n. 17/2019)*, in questa *Rivista, Studi*, 2019/I, 71 ss.; M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, 1/2019, 1 ss.; L. VESPIGIANI, *La legge del conflitto. Riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018*, in *Riv. AIC*, 4/2019, 325 ss.; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Riv. AIC*, 4/2017, 2 ss.; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, n. 3 del 2016, 1107 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 90 ss.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni, Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI (cur.), *Le Camere nei conflitti*; Torino, 2002, 77 ss.; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (curr.), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, 121 ss.; N. ZANON, *«Sfere relazionali» riservate al Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?*, in *Giur. cost.*, n. 3 del 1998, 1481 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 140 ss.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, 1996, 82 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i*



Sul punto sono state avanzate due diverse tesi⁵⁰.

La dottrina, soprattutto quella più risalente, ha, infatti, negato che il parlamentare potesse rappresentare un potere dello Stato, dovendo le sue attribuzioni ritenersi assorbite in quelle della Camera di appartenenza e, di conseguenza, ha negato il diritto per il singolo deputato o senatore di avvalersi del predetto strumento⁵¹.

In particolare, è stato notato che il parlamentare manca del c.d. requisito soggettivo – ossia la definitività degli atti – e, quindi, non soddisfa i requisiti previsti all’art. 37, l. n. 87 del 1953 per sollevare il conflitto d’attribuzione⁵².

Altra parte della letteratura, invece, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che si è espressa in merito a partire dagli anni ‘90, sembra ammettere in via ipotetica tale possibilità⁵³.

A tal proposito, si è detto che il requisito soggettivo deve essere assorbito da quello oggettivo – vale a dire le specifiche attribuzioni costituzionali attribuiti ai membri del Parlamento – affinché il parlamentare, leso nei suoi diritti da parte dell’organo a cui appartiene, possa trovare tutela innanzi alla Corte costituzionale⁵⁴.

Come vedremo, la Consulta, in un primo periodo ha dovuto risolvere il problema del conflitto sollevato contro altri poteri dello Stato diversi dal Parlamento (c.d. conflitto “esterno”); in seguito, però, ha affrontato anche la questione relativa a quello intercorso tra il singolo parlamentare e la Camera di appartenenza (c.d. conflitto “interno”)⁵⁵.

poteri dello Stato. Presupposti e processo, cit., 142; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 311 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 164 ss.; N. ZANON, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, in *Giur. cost.*, 1989, 1179 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., 234 ss.

⁵⁰ I due orientamenti sono ben esposti in G. RIVOSACCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra i poteri. Ovvero: l’importanza dell’ultimo miglio*, cit., 129 ss.; A. RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi*, cit., 183 ss.

⁵¹ In tal senso, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, cit., 142; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1977, 244; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1459; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, 76 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., spec. 234.

⁵² Così, in particolare, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., spec. 234.

⁵³ Cfr., tra i molti, R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell’ordinanza della Corte*, cit.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, cit., 611 ss.; N. ZANON, «Sfere relazionali» riservate al Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, cit., 1481 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 164 ss.; N. ZANON, *I diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del BVfG*, cit., 1179 ss.

⁵⁴ In tal senso, R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati, in attesa del deposito dell’ordinanza della Corte*, cit., 7.

⁵⁵ Sul punto cfr. anche A. RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi*, cit., 188 ss.



Nei paragrafi che seguiranno, dunque, si procederà alla disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, così da avere il quadro più chiaro e per poter, dunque, trarre le dovute conclusioni.

5. *“Chi fa da sé, (non) fa per tre”*: il conflitto di attribuzione esterno sollevato dal singolo parlamentare nella giurisprudenza della Corte costituzionale

La Consulta, come anticipato, si è espressa in merito a partire dagli anni '90 del Secolo scorso⁵⁶.

Ebbene, con tre ordinanze del 1998⁵⁷, sostanzialmente “gemelle”, la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi sollevati da un parlamentare – l'On. Vittorio Sgarbi – contro l'Autorità giudiziaria.

L'On. Sgarbi, infatti, lamentava la lesione dell'art. 68, comma 1, Cost.⁵⁸ per essere stato sottoposto a tre diversi procedimenti giudiziari, nonostante la Camera di appartenenza si fosse già espressa oppure non avesse ancora potuto pronunciarsi in merito all'insindacabilità delle sue opinioni manifestate nell'esercizio delle sue funzioni.

In particolare, secondo il ricorrente, «sussiste il diritto del singolo membro del Parlamento di proporre ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'autorità giudiziaria dal momento che analogo diritto sarebbe riconosciuto a ciascun componente dell'ordine giudiziario»⁵⁹. I giudici della Corte, tuttavia, ritengono, condivisibilmente, di dichiararne l'inammissibilità, poiché le prerogative di cui all'art. 68 Cost. risultano appartenere alla Camera di cui fa parte il parlamentare e non, invece, al singolo deputato o senatore. La Camera, dunque, potrà sollevare il conflitto di attribuzione quando, dopo aver riconosciuto le opinioni espresse insindacabili, l'Autorità giudiziaria abbia comunque dato seguito al corso del procedimento.

Diverso è il caso del singolo giudice, il quale è legittimato ad esprimersi definitivamente in merito alle funzioni relative al potere che esercita.

⁵⁶ Per una periodizzazione della giurisprudenza costituzionale in merito si veda anche di recente G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra i poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, cit., 132-149.

⁵⁷ Corte cost., [ord. n. 177 del 1998](#); Corte cost., [ord. n. 178 del 1998](#); Corte cost., [ord. n. 179 del 1998](#).

⁵⁸ Per un commento all'art. 68 si vedano M. CUNIBERTI, *Articolo 68*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 89 ss.; M. CERASE, *Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008; T. GIUPPONI, *Art. 68*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 621 ss.

⁵⁹ Così Corte cost., [ord. n. 178 del 1998](#), ma in termini analoghi anche Corte cost., [ord. n. 177 del 1998](#) e [ord. n. 179 del 1998](#).



La Consulta, però, sottolinea che «il membro del Parlamento può [...] [sempre] ricorrere agli opportuni rimedi endoprocessuali per ottenere che lo stesso organo procedente o altre istanze giudiziarie prendano atto della deliberazione parlamentare [...]»⁶⁰ e che rimane «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»⁶¹.

In altri termini, dunque, i giudici escludono la legittimazione del parlamentare a proporre il conflitto di attribuzione soltanto nel caso concreto sottoposto al loro esame, ma si riservano di valutare in successive occasioni la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 37, l. n. 87 del 1953 affinché possa ad egli essere riconosciuto tale diritto.

Nel medesimo filone giurisprudenziale in materia di conflitto di attribuzione tra il singolo parlamentare e l'Autorità giudiziaria si colloca il caso dell'On. Previti⁶².

Il ricorrente, in particolare, lamentava condotte persecutorie da parte della magistratura nei suoi confronti che gli impedivano il libero espletamento del mandato parlamentare, fornendo prove a suo avviso sufficienti a dimostrare le accuse.

Affermava «la propria legittimazione a sollevare conflitto, ritenendo che essa vada riconosciuta comunque al parlamentare, ed in specie a quello di minoranza, per difendere l'esercizio delle proprie funzioni dalle menomazioni inferte dagli eccessi persecutori del potere giudiziario, non potendosi rimettere tale tutela alla decisione della maggioranza dell'Assemblea di appartenenza, nei casi in cui essa non ne sia investita direttamente dalla Costituzione»⁶³.

La Consulta, però, come avvenuto in precedenza, dichiara inammissibile il ricorso, poiché l'Onorevole «impropriamente [...] utilizza lo strumento del conflitto d'attribuzione, invece d'avvalersi – come tutti i cittadini – dei mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo»⁶⁴.

Ribadisce, dunque, che in tema di conflitto di attribuzione deve essere rispettato il c.d. criterio della residualità⁶⁵.

In effetti, il parlamentare non può utilizzare la propria posizione come un privilegio, salvo nel caso in cui il Costituente abbia per egli previsto un trattamento differenziato rispetto a qualsiasi altro cittadino, al fine di garantire il libero esercizio delle sue funzioni.

⁶⁰ Così Corte cost., [ord. n. 177 del 1998](#), ma in termini analoghi anche Corte cost., [ord. n. 178 del 1998](#) e [ord. n. 179 del 1998](#).

⁶¹ Così Corte cost., [ord. n. 177 del 1998](#).

⁶² Corte cost., [ord. n. 101 del 2001](#).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Cfr. *supra*, § 3.



Nell'ambito della giurisprudenza costituzionale inerente ai conflitti di attribuzioni sollevati dal singolo deputato o senatore verso un potere diverso da quello legislativo, si collocano anche due ordinanze, una del 2017⁶⁶ e l'altra del 2018⁶⁷, in cui il ricorso è avanzato contro il Governo⁶⁸. In particolare, i parlamentari ricorrenti⁶⁹ lamentavano la lesione del loro libero mandato parlamentare e, tra le numerose censure poste a sostegno delle loro doglianze, prospettavano la violazione dell'art. 67 Cost.⁷⁰ e della riserva d'assemblea di cui all'art. 72, secondo comma, Cost.⁷¹ per aver il Governo posto la questione di fiducia nell'iter di approvazione delle leggi in materia elettorale 6 maggio 2015, n. 52 e 3 novembre 2017, n. 65. La Corte costituzionale, però, ancora una volta, nel dichiarare inammissibili i ricorsi, afferma che «il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo, pur restando [...] impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»⁷². Allo stesso modo – ossia dichiarando inammissibile il ricorso e lasciando impregiudicata la questione in altri casi che si presenteranno in futuro – ha risposto la Corte in un'ordinanza del 2018, sempre proposta contro il Governo, per aver omesso la presentazione «del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del «Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana» [...] firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia»⁷³.

⁶⁶ Corte cost., [ord. n. 277 del 2017](#).

⁶⁷ Corte cost., [ord. n. 181 del 2018](#).

⁶⁸ Nel caso dell'ordinanza del 2017 anche contro il Parlamento. In tema si veda anche Corte cost., [ord. n. 164 del 2018](#).

⁶⁹ Insieme al corpo elettorale e, nell'ordinanza del 2017, anche del CODACONS.

⁷⁰ Per un commento si vedano C. MARTINELLI, *Articolo 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 83 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 621 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008.

⁷¹ Per un commento cfr. P. PASSAGLIA, *Articolo 72*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 113 ss.; D. GIROTTO, *Art. 72*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 653 ss.; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008.

⁷² Così Corte cost., [ord. n. 181 del 2018](#), ma in termini simili Corte cost., [ord. n. 277 del 2017](#).

⁷³ Corte cost., [ord. n. 163 del 2018](#).



I ricorrenti, in particolare, ritenevano vi fosse stata una violazione degli artt. 67, 72, primo e quarto comma, e 80 Cost.⁷⁴ e affermavano che il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato fosse l'unica via percorribile per la tutela delle loro attribuzioni costituzionali, perché non vi erano né strumenti per rivolgersi direttamente alla Camera di appartenenza, né tali lesioni risultavano assumere la valenza di una posizione giuridica tutelabile innanzi alle giurisdizioni ordinaria e amministrativa.

È chiaro, tuttavia, che l'inosservanza delle sopracitate prerogative costituzionali non riguarda soltanto il singolo deputato o senatore, ma l'intera Camera di appartenenza⁷⁵. Condivisibilmente, dunque, la Consulta, dopo aver riconosciuto l'astratta legittimazione della Camera a sollevare il conflitto, ha deciso di escludere quella del singolo parlamentare.

6. "I panni sporchi si lavano in famiglia?": il conflitto di attribuzione interno sollevato dal singolo parlamentare nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Numerose, soprattutto negli ultimi anni, sono le pronunce della Corte costituzionale in tema di conflitto di attribuzione sollevato dal singolo parlamentare contro l'organo di appartenenza.

In particolare, nel 2009⁷⁶, è stato proposto ricorso formalmente dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ma sostanzialmente soltanto da tre componenti di essa – in quanto i rimanenti trentasette risultavano dimissionari – contro i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

In tale occasione, i giudici, prendendo atto della situazione di fatto, lo dichiarano non ammissibile, sottolineando che «il presente conflitto (nei termini in cui è stato articolato) non riguarda propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura, appunto, quale organo competente a dichiarare all'esterno ed in via definitiva la volontà della Camera

⁷⁴ Per un commento all'art. 80 Cost. si vedano O. POLLICINO, *Articolo 80*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 154 ss.; A. COSSIRI, *Art. 80*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 729 ss. F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008.

⁷⁵ In tal senso, oltre alla pronuncia, pure G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra i poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, cit., 135. La legittimazione della Camera di appartenenza ma non del singolo parlamentare è stata pure affermata in Corte cost., [ord. n. 151 del 2022](#) in un ricorso presentato contro il Governo e in Corte cost., [ord. n. 154 del 2022](#) in uno avanzato contro il Consiglio di Stato.

⁷⁶ Corte cost., [ord. n. 222 del 2009](#).



dei deputati e del Senato della Repubblica, ma attiene esclusivamente alla posizione “interna” del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, che – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato»⁷⁷.

In una successiva pronuncia del 2016, invece, la Corte, chiamata a pronunciarsi sull’inosservanza in Parlamento di diverse norme e prassi regolamentari in materia di procedimento legislativo, ha ritenuto di affermare che tali violazioni non sono risolvibili in sede di conflitto di attribuzione, ma, inerendo alle funzioni primarie delle Camere, devono «trovare all’interno delle stesse [...] gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti»⁷⁸.

I giudici, quindi, statuiscano che la lesione *de qua* è questione interna, su cui la Consulta non può sindacare.

Tale orientamento, tuttavia, sembra trovare un’eccezione nel caso esaminato nell’ord. 17/2019, nella quale la Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile il ricorso nel caso proposto, ritiene ipotizzabile il conflitto anche in caso di trasgressione delle norme che disciplinano il procedimento legislativo allorché si verificano «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali»⁷⁹.

Tale ordinanza appare molto innovativa in materia perché per la prima volta la Consulta non si limita a lasciare impregiudicata la questione, ma procede direttamente ad elencare alcune ipotesi in cui potrebbe essere riconosciuta la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione da parte del singolo parlamentare, quali la partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni, esprimendo «opinioni» e «voti», e il potere di iniziativa legislativa, incluso quello di proporre emendamenti⁸⁰.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Corte cost., [ord. n. 149 del 2016](#).

⁷⁹ Corte cost., [ord. n. 17 del 2019](#).

⁸⁰ A tal proposito A. RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi*, cit., 198-199 scrive: «Criticando l’impianto argomentativo della pronuncia, la dottrina [n.d.a. V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, cit., 276-277] ha inquadrato meglio la doglianza dei ricorrenti e ha osservato come “l’anomalia non è consistita nel fatto che il Governo ha modificato ulteriormente il testo dell’emendamento in accoglimento delle osservazioni e condizioni poste dalla Commissione bilancio, dopo di che la Presidenza del Senato ha affermato l’ammissibilità dell’emendamento come riformulato, bensì nel fatto che l’emendamento presentato dal Governo (...) e che modificava profondamente il testo del disegno di legge approvato dalla Camera e già esaminato in sede referente dalla Commissione bilancio in numerose sedute – non è stato mai esaminato dalla Commissione in sede referente, bensì solo in sede consultiva, lo stesso giorno della sua presentazione (...) al solo fine di formulare osservazioni e condizioni (poi accolte dal Governo) in tema di copertura finanziaria. L’emendamento sottoposto la stessa sera (...) al voto dell’aula non era più riferibile al disegno di legge già esaminato dalla Commissione in sede referente, bensì era il testo interamente sostitutivo presentato dal Governo lo stesso giorno, e sul quale la Commissione bilancio non aveva mai potuto discutere



Senonché, come sottolineato in dottrina, tali aperture verso la legittimazione del parlamentare a proporre ricorso, sembrano essere tradite da una successiva ordinanza del 2020⁸¹ in cui la Corte afferma che, soprattutto in materia economica-finanziaria, le norme inerenti al rispetto del procedimento legislativo hanno dovuto nella prassi essere bilanciate con le esigenze tempestività imposte anche da vincoli europei e, di conseguenza, tali «indubbie deformazioni [...] non sono di per sé [...] espressioni di violazioni [...]»⁸².

Le «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», di cui all'ordinanza n. 17/2019, sono state ritenute insussistenti anche nei successivi casi, sempre del 2019⁸³, di prospettato «abuso del procedimento legislativo» da parte dei ricorrenti «in ragione della illegittima utilizzazione dei meccanismi di cui all'art. 77 Cost.»⁸⁴, anche «attraverso [l'ap]posizione della questione di fiducia»⁸⁵.

In termini analoghi la Corte costituzionale si è espressa anche nell'anno 2020⁸⁶.

Il caso più eclatante al riguardo, tuttavia, si è presentato in occasione dell'ordinanza n. 188/2021⁸⁷, in cui l'On. Andrea Cecconi lamentava l'impossibilità di presentare alla Aula una sua proposta di legge – diritto riconosciuto dall'art. 71 Cost.⁸⁸ – perché il Presidente della Camera dei Deputati lo aveva impedito.

ed esprimersi in sede referente, e l'assemblea ha votato poche ore dopo la sua presentazione". Non si è trattato, dunque, di precisazioni su un testo già presentato ed esaminato, effettuate al fine di renderlo conforme alle norme costituzionali in tema di copertura finanziaria, "bensì di un testo nuovo, su cui la Commissione non ha mai potuto esprimersi in sede referente, e l'aula ha disposto solo di pochissime ore per discuterlo e votarlo: così che i ricorrenti lamentavano di non avere avuto nemmeno il tempo materiale per conoscerlo e valutarlo". Secondo un certo orientamento [n.d.a. S. CERRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, cit., 3]; la Corte avrebbe sbagliato approccio in quanto avrebbe dovuto procedere "all'interpretazione dell'art. 72 Cost. per verificare se nel caso specifico ne [fosse] stato violato il contenuto minimo essenziale 'diretto ed espresso' sul procedimento legislativo" e connettere «il rispetto di tali garanzie procedurali con la tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare e con l'esercizio delle sue funzioni in forza dell'art. 67 Cost.».

⁸¹ Corte cost., [ord. n. 60 del 2020](#).

⁸² G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra i poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, cit., 138-139.

⁸³ Corte cost., [ord. n. 274 del 2019](#) e [ord. n. 275 del 2019](#).

⁸⁴ Così precisamente Corte cost., [ord. n. 275 del 2019](#), ma similmente anche Corte cost., [ord. n. 274 del 2019](#).

⁸⁵ La questione di fiducia era stata posta soltanto nel caso di cui Corte cost., [ord. n. 275 del 2019](#).

⁸⁶ Corte cost., [ord. n. 86 del 2020](#); Corte cost., [ord. n. 176 del 2020](#); Corte cost. [ord. n. 197 del 2020](#).

⁸⁷ Corte cost., [ord. n. 188 del 2021](#). In termini analoghi anche in Corte cost., [ord. n. 186 del 2021](#).

⁸⁸ Per un commento all'art. 71 Cost. si vedano M. PLUTINO, *Articolo 71*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (curr.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 109 ss.; D. GIROTTI, *Art. 71*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 645 ss.; R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione (ipertestuale)*, Torino, 2008.



Nello specifico, a giudizio del Presidente, l'inammissibilità derivava dal fatto che alcune norme contenute nel testo – concernenti il c.d. referendum di richiamo, ossia il potere di un determinato collegio elettorale di revocare la carica al parlamentare eletto – avrebbero dovuto essere contenute in un progetto di legge costituzionale e non in uno riguardante norme di rango primario.

Ebbene, per la prima volta sembrava prospettarsi proprio uno dei casi ipotetici in cui la Corte, nell'ord. n. 17/2019, aveva prospettato la possibilità che il singolo parlamentare venisse riconosciuto come potere dello Stato capace di sollevare il conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost.

Ancora una volta, però, la Consulta, dopo aver affermato che «che il sindacato di ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa si inquadra negli strumenti presidenziali volti a garantire la regolarità del procedimento legislativo [...] [e] che gli atti e i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni delle Camere sono coperti dall'autonomia costituzionale a queste riconosciuta, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost. [...]», salvo nel caso in cui si sia «in presenza di [una] manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare», sottolinea che nel caso di specie non sussistono i requisiti affinché possano ritenersi sussistere tali gravi violazioni.

L'autonomia delle Camere, infine, è stata ribadita in numerosissimi ricorsi del 2021 e del 2022, tutti dichiarati inammissibili, sollevati dai parlamentari poiché impediti nell'esercizio del loro mandato, nella stragrande maggioranza dei casi – ma non sempre⁸⁹ – a causa della normativa emergenziale anti COVID-19⁹⁰.

7. Considerazioni conclusive: “l'erba voglio non cresce nemmeno nel giardino del Re!”

Nel corso della trattazione si è visto che i conflitti sociali possono talvolta assumere rilevanza giuridica⁹¹. Tra di essi, rileva il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, la cui soluzione è demandata alla Corte costituzionale, che sorge quando due titolari di attribuzioni costituzionali, capaci di esprimere la volontà definitiva inerente alle funzioni da essi esercitate, si trovano a dover discutere circa esatti confini delle proprie competenze⁹².

Si è detto che tale strumento può essere esercitato anche da organi diversi rispetto a quelli che esercitano i tre classici poteri dello Stato, purché sussistano in capo al ricorrente –

⁸⁹ Corte cost., ord. n. 193 del 2021- Sul punto si veda anche Corte cost. n. 80 del 2022 in cui la Corte rileva la carente motivazione in merito alle doglianze prospettate.

⁹⁰ Corte cost., [ord. n. 66 del 2021](#); Corte cost., [sent. n. 68 del 2021](#); Corte cost., [ord. n. 255 del 2021](#); Corte cost., [ord. n. 256 del 2021](#); Corte cost., [ord. n. 15 del 2022](#); Corte cost., [ord. n. 212 del 2022](#).

⁹¹ Cfr. *supra*, § 1.

⁹² Cfr. *supra*, §§ 1, 2, 3.



e alla controparte – due requisiti: deve essere competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esercita (profilo soggettivo); 2) le sue attribuzioni devono essere oggetto di previsione costituzionale (profilo oggettivo)⁹³.

La volontà di estendere la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione *ex art. 134 Cost.* a organi diversi dai titolari dei tre tradizionali poteri dello Stato è confermata sia dai lavori preparatori della Costituzione sia dalla normativa primaria in materia di cui agli artt. 37 ss. l. n. 87 del 1953⁹⁴.

La dottrina e la Corte costituzionale, infatti, come si è visto, hanno sempre vagliato la possibilità per un titolare di attribuzioni costituzionali di proporre tale ricorso verificando i citati due requisiti e appurando che, nel caso concreto, non esistessero strumenti diversi per risolvere la situazione (c.d. residualità del ricorso)⁹⁵.

Ebbene, è nel suddetto contesto normativo che pare debba anche essere risolta la questione oggetto d'esame nel presente lavoro, vale a dire la possibilità per il singolo parlamentare di sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Sul punto la dottrina che si è occupata del tema ha sviluppato, come si è detto, sostanzialmente due tesi: la prima, che esclude la legittimazione del parlamentare a proporre il ricorso per mancanza del c.d. requisito soggettivo, ossia la possibilità di esprimere la volontà dell'organo a cui appartiene; la seconda, invece, che riconosce tale diritto a ricorrere, anche alla luce della circostanza che vi sono delle situazioni – in tema di c.d. conflitto "interno", ossia nell'ambito della stessa Camera di appartenenza – in cui il singolo deputato o senatore rimarrebbe altrimenti sprovvisto di tutela pure in presenza di manifeste violazioni delle sue attribuzioni costituzionali⁹⁶.

Dal canto suo, la Corte costituzionale, nei casi che è stata chiamata a risolvere i conflitti di attribuzione, ha sempre negato la legittimazione del singolo parlamentare nel caso concreto ad avvalersi di tale strumento – ora per mancanza dei requisiti soggettivo o oggettivo, ora per mancanza di quello della residualità – ma, allo stesso tempo, nei casi di conflitto "interno", ha lasciato «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere [...]»⁹⁷.

In quelli riguardanti, invece, i conflitti "esterni", ossia con altri organi diversi da quello di appartenenza, ha escluso la legittimazione del singolo deputato o senatore, riconoscendo, tutt'al più, quella della Camera di appartenenza⁹⁸.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Cfr. *supra*, §§ 3.

⁹⁶ Cfr. *supra*, § 4.

⁹⁷ Così la prima volta in Corte cost., [ord. n. 177 del 1998](#), ma ribadito nella totalità della giurisprudenza successiva in materia. Cfr. *supra*, §§ 5 e 5.

⁹⁸ Cfr. *supra* § 5.



Ciò posto, con riguardo al c.d. conflitto “interno”, si è visto che, addirittura, nell’ord. n. 17/2019, la Consulta procede ad elencare situazioni ipotetiche in cui si verificherebbero «vizi che determinano violazioni manifeste di prerogative costituzionali», quali la partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni, esprimendo «opinioni» e «voti» e il potere di iniziativa legislativa, incluso quello di proporre emendamenti⁹⁹.

Nella citata ordinanza, come sottolineato in dottrina all’indomani della pronuncia, «La Corte [...] ha dovuto fare i conti con i concomitanti interessi in campo; tutti di grande rilevanza e rispetto ai quali la ricerca di una soluzione di equilibrio è stata per nulla semplice. La decisione appare l’esito di un delicato bilanciamento in cui è stato dato il giusto rilievo anche agli effetti, non certo marginali, di un eventuale accoglimento del conflitto di attribuzione»¹⁰⁰.

E ancora, è stato sottolineato che «[...] l’ordinanza in esame lueggia l’irrisolto passaggio tra due culture politico-costituzionali: quella più antica, che riserva interamente alle Assemblee il giudizio sulla legittimità dei procedimenti parlamentari, e quella attuale, che chiama il giudice costituzionale all’ingrato compito di discriminare, caso per caso, tra *political question* e vizio di costituzionalità»¹⁰¹.

Immediatamente dopo la pronuncia, dunque, sembrava che finalmente la Consulta, dopo quasi vent’anni in cui si era espressa molto cautamente in merito, avesse fornito le coordinate necessarie ai ricorrenti affinché, una volta verificatesi nei casi concreti le situazioni ipotizzate, il loro ricorso potesse essere dichiarato ammissibile.

Quindi tutto risolto? Per nulla!

La Corte, infatti, nel 2021, nel caso dell’On. Cecconi – al quale, da parte del Presidente della Camera, era stato impedito di presentare in Aula una sua proposta di legge, perché le volontà ivi espresse dovevano essere oggetto di un progetto di legge costituzionale e non di uno riguardante norme di rango primario e, dunque, proprio in una delle situazioni già delineate nell’ord. n. 17/2019 in cui i giudici avevano ipotizzato come ammissibile il ricorso – fa un passo indietro e rimette all’autonomia delle Camere il suddetto abuso, a suo avviso carente di una manifesta violazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare¹⁰².

Orbene, la possibilità di presentare una proposta di legge è la principale attribuzione costituzionale del parlamentare, sancita all’art. 71 Cost., e, dunque, verrebbe da porsi la seguente domanda: a giudizio della Corte, se non nel caso come quello dell’On. Cecconi, quando potrebbe ritenersi sussistere una manifesta violazione di prerogative costituzionali?

⁹⁹ Cfr. *supra*, § 6.

¹⁰⁰ Così I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, cit., 67.

¹⁰¹ In tali termini M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, cit., 612.

¹⁰² Cfr. *supra*, § 6. In termini analoghi anche in Corte cost., [ord. n. 186 del 2021](#).



Appare, infatti, difficile pensare ad altre ipotesi in cui la Consulta potrebbe essere indotta a dichiarare ammissibile il ricorso proposta dal singolo deputato o senatore.

La verità pare essere un'altra.

Sembra che la Corte nell'ord. n. 17/2019 abbia fatto un imprudente passo in avanti, per poi necessariamente rendersi conto di dover tornare indietro nel caso concreto che, probabilmente, non pensava (o non aveva voluto pensare) che potesse verificarsi.

Nonostante i pregevoli sforzi della dottrina di ritenere il singolo parlamentare legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione, anche alla luce della circostanza che altrimenti rimarrebbe privo di ogni tutela in molti casi o, comunque, rimesso alla *mercé* della Camera di appartenenza, sembra di dover riconoscere che egli manchi sempre di uno dei due requisiti fondamentali richiesti dalla legge affinché possa essere utilizzato detto strumento: quello soggettivo, ossia la capacità di esprimere la volontà del potere che esercita.

Sembra, dunque, da condividere quell'orientamento già espresso dalla dottrina meno recente che riteneva sembra esclusa tale possibilità¹⁰³.

Da un lato, infatti, la posizione del parlamentare titolare di attribuzioni costituzionali, allorché queste risultino lese, non è configurabile né come diritto soggettivo, né come interesse legittimo, tutelabili in sede di giurisdizionale; dall'altro, il singolo deputato o senatore, pur volendo ammettere che potrebbe soddisfare il requisito oggettivo poiché, nell'ambito del c.d. conflitto "interno", è, talvolta, titolare di attribuzioni costituzionali distinte da quelle riconosciute alla Camera di appartenenza, è manchevole del requisito soggettivo, in quanto non è mai capace di esprimere la volontà definitiva dell'organo di cui è parte, poiché l'ultima parola è sempre rimessa all'autonomia delle Camere.

È vero, sarebbe opportuno che il parlamentare avesse a disposizione strumenti di tutela delle sue prerogative costituzionali più efficaci rispetto alla mera possibilità di rimettere la questione proprio all'organo che le ha violate.

In altri termini, sarebbe auspicabile che il legislatore intervenisse in merito, ma tale volontà non può – appunto – che derivare dalla legge e non di certo da una decisione della Consulta in evidente contrasto col dettato normativo.

Nonostante gli apprezzabili sforzi interpretativi della dottrina e della giurisprudenza, a personale – e, quindi, criticabile – giudizio di chi qui scrive, alla luce della legislazione attuale, non sembrano esservi spazi per ammettere l'auspicabile legittimazione del parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, perlomeno nei casi di conflitto "interno".

C'è, dunque, molto probabilmente una lacuna, che in futuro per volontà legislativa potrà essere colmata, ma al momento non si può che prenderne atto.

¹⁰³ Così, in particolare, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., spec. 234. Cfr. *supra*, § 4.



Al parlamentare, quindi, non resta che rassegnarsi, perché ad oggi, per dare una risposta alla domanda che si evince nel titolo del par. 8, sì, “i panni sporchi si lavano in famiglia”, perché “l’erba voglio...” – l’esigenza di tutela delle proprie attribuzioni costituzionali – “non cresce nemmeno nel giardino del Re!”.