



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

**ANTONIO GUSMAI**

**SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEI SOGGETTI DELLA  
RAPPRESENTANZA POLITICA A SOLLEVARE CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE**

17 MARZO 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Antonio Gusmai

## Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione\*

**ABSTRACT:** *The essay trying to shed some light on a very complex and still unresolved issue. In particular, the focus is on the legitimacy of the subjects of political representation to raise conflicts of attribution between state powers. The starting point of the analysis is the existence of a pathological “quadrilateral” that seems to characterize today's political representation. Indeed, also parliamentary groups have been added over the time to the triad of electors-parties-elected representatives, as autonomous subjects of the representative circuit.*

*Starting from this scenario, some arguments developed by constitutional jurisprudence will be put under the magnifying glass, in order to highlight the many contradictions in subiecta materia.*

SOMMARIO: 1. Annotazioni preliminari. – 2. Il patologico «quadrilatero» della rappresentanza politica. – 3. Partiti politici e conflitti interorganici. – 4. Il singolo parlamentare ed il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. – 5. Sulla legittimità costituzionale dei gruppi a sollevare conflitti di attribuzione. – 5.1. (segue) L'implicita “apertura” contenuta nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#). – 5.2. (segue) La (definitiva?) chiusura nell'[ordinanza n. 60 del 2020](#). – 6. Rilievi conclusivi.

### 1. Annotazioni preliminari

Se si volge lo sguardo alle dinamiche delle Assemblee legislative, a rilevare è la funzione decisiva svolta dai gruppi parlamentari nel dare concreta attuazione all'indirizzo politico dello Stato<sup>1</sup>. Un compito, questo, che sembra esporre i gruppi politico-parlamentari ad una significativa mutazione genetica. Come si è già argomentato in altra sede, infatti, se sul piano più propriamente costituzionale i gruppi appaiono essere entità istituzionali ontologiche<sup>2</sup>, il compito di realizzare l'indirizzo politico parrebbe trasformare, all'interno del Parlamento, l'«associazione politica» in «organismo di diritto pubblico»<sup>3</sup>. Ovverosia, l'attività di indirizzo politico sembrerebbe modificare funzionalmente la



<sup>1</sup> Il concetto di «indirizzo politico» è stato oggetto di una serie di pregevoli ricostruzioni teoriche. Tra queste, cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Stud. urb.*, 1938-1939; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, 3 ss. e ID., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, 1971, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985 e ID., *Indirizzo politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, UTET, Torino, 1993, 244 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV, UTET, Torino, 1989, 107 ss.; A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in questa *Rivista*, [Studi 2017/III](#), 490 ss.

<sup>2</sup> Dacché l'articolazione in gruppi è coesistente ad ogni manifestazione di politicizzazione istituzionalizzata. Si veda, se si vuole, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci, Bari, 2019, 17-24.

<sup>3</sup> Per una analisi più completa della configurabilità del gruppo parlamentare come «organismo di diritto pubblico» sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *op. ult. cit.*, 306 ss. Ad ogni modo, la prima definizione normativa di organismo di diritto pubblico risale alla direttiva 89/440/CE, avente come obiettivo quello di definire, in termini sostanziali, la natura giuridica di un elevato numero di enti operanti nei singoli Stati membri i quali, pur avendo connotazioni pubblicistiche, non risultavano tuttavia qualificabili come pubblici alla stregua di una valutazione formale. A tale esito conduceva, infatti, la loro mancata inclusione nel novero delle persone giuridiche di diritto pubblico tassativamente individuate nell'Allegato I della previgente direttiva 71/305/CEE. Siffatta impostazione sostanzialista è stata pienamente confermata dal Legislatore europeo anche nell'impianto di una serie di direttive datate 26 febbraio 2014 (2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE), le quali hanno riprodotto pedissequamente la nozione di organismo di diritto pubblico elaborata dalle abrogate direttive nn. 17 e 18/2004. Qualifica, questa, attribuibile a un «qualsiasi soggetto», avente anche natura giuridica privata, che mostra di possedere tre requisiti: a) essere stato istituito «per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale»; b) essere dotato di «personalità giuridica»; e, non da ultimo, c) svolgente un'attività «finanziata in modo maggioritario dallo Stato». A guardar bene, i gruppi parlamentari parrebbero

natura del gruppo parlamentare da associazione di diritto privato (partito politico operante all'esterno del Parlamento) a soggetto di diritto pubblico (gruppo parlamentare che agisce all'interno delle Camere nell'interesse generale)<sup>4</sup>.

Nel parlamentarismo contemporaneo, quindi, sono i gruppi, veri e propri soggetti «necessari» della rappresentanza politica, a riempire di contenuto ed a strutturare l'organizzazione ed il funzionamento delle Assemblee legislative. La rappresentanza politica, questa la conclusione cui parrebbe potersi giungere guardando alle dinamiche parlamentari, non può che manifestarsi nell'articolazione in gruppi<sup>5</sup>. Non già per mezzo di singole personalità, ma attraverso raggruppamenti politico-parlamentari formati da una pluralità di individui, democraticamente legittimati, i quali condividono il medesimo progetto di trasformazione o di conservazione della società. E, al fine di attuare quel progetto, adottano, nel rispetto delle regole procedurali della democrazia parlamentare, un determinato indirizzo politico, quello appunto derivante dalla deliberazione della «maggioranza»<sup>6</sup>.

---

soddisfare tutti e tre gli elementi necessari affinché un ente possa essere considerato «organismo di diritto pubblico». In primo luogo, essi si formano nelle Camere per dare concreta attuazione all'indirizzo politico, con ciò soddisfacendo il primo elemento richiesto dalla normativa citata. E tanto, dal momento che il gruppo non può che essere istituito per «soddisfare esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale» e, in particolare, per dare concreta attuazione al circuito della rappresentanza politica. Quanto al secondo dei requisiti richiesti (la personalità giuridica), appare evidente che i gruppi, una volta costituiti all'interno del Parlamento secondo le regole prescritte dai regolamenti di ciascuna Camera, non possono che assumere rilievo per il diritto pubblico, dismettendo la veste di mera associazione non riconosciuta appartenente alle forze politiche esistenti al di fuori delle Assemblee, prima del momento elettorale e dell'inizio della Legislatura. Ed è così che la procedura di costituzione del gruppo all'interno della Camera, un po' come per le associazioni l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, sembra conferire, a tale peculiare tipologia di ente politico, un'automatica acquisizione della personalità giuridica pubblica. Non riconoscere soggettività giuridica a tali gruppi equivarrebbe a confonderli totalmente con il partito politico, equiparando l'attività dei gruppi politici interna al Parlamento a quella svolta al di fuori del recinto istituzionale. Per ciò che da ultimo attiene alla compresenza del terzo requisito, ossia quello «del finanziamento pubblico maggioritario», è risaputo che ai gruppi «sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività». In tal modo elidendo ogni dubbio circa la derivazione pubblicistica delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle attività dei raggruppamenti. Peraltro, queste ultime sono divenute ormai superiori a quelle detenute dai partiti politici, i cui bilanci consentono una minore capacità di spesa di quella consentita ai gruppi.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione della mutazione genetica subita dai gruppi politici in ragione della partecipazione alla funzione di indirizzo politico, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>5</sup> Come hanno rimarcato G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 1, «All'instaurazione di un sistema di partiti nello Stato-comunità corrisponde così, generalmente, l'instaurazione di un sistema di gruppi in quegli organi decisionali centrali dello Stato-organizzazione che sono le Camere parlamentari. Anche negli ordinamenti delle assemblee parlamentari le diverse posizioni giuridiche tendono cioè ad istituzionalizzarsi in strutture articolate – i gruppi parlamentari, appunto – ciascuna delle quali organizza stabilmente un complesso di elementi personali e materiali in funzione di un fine direttamente o indirettamente politico. Di norma, questo fine consiste proprio nel rappresentare in parlamento la volontà dei partiti trasformandola legalmente nei processi formativi della volontà statutale. I gruppi parlamentari vengono così a trovarsi in una posizione di cerniera tra lo Stato-comunità, che si esprime politicamente nei partiti, e lo Stato-organizzazione, che continua ad avere nel parlamento il suo tipico organo politico (...)».

<sup>6</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla densa riflessione di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981, 97-98, il quale fa notare come, «una dittatura della maggioranza sulla minoranza non è possibile, a lungo andare, per il semplice fatto che una minoranza, condannata a non esercitare, nel modo più assoluto, nessuna influenza, finirà col rinunciare alla sua partecipazione – soltanto formale e perciò per lei senza valore e perfino dannosa – alla formazione della volontà generale, togliendo con ciò alla maggioranza – che già per definizione non è possibile senza la minoranza – il suo carattere stesso di maggioranza. [...] Tutta la procedura parlamentare tende a creare un medio termine fra gli interessi opposti, una risultante delle forze sociali di senso contrario. I diversi interessi dei gruppi rappresentati in Parlamento, potranno esprimersi, manifestarsi in una procedura pubblica trovando, in quella parlamentare, le garanzie necessarie. E se la caratteristica procedura dialettico-contraddittoria parlamentare ha un senso alquanto profondo, tale senso potrà essere soltanto quello di fare della tesi e dell'antitesi degli interessi politici, in qualsiasi modo, una sintesi. [...] non [...] una verità superiore, assoluta, un valore assoluto superiore agli interessi dei gruppi, ma un compromesso». Sembra proprio essere questo il modo con cui l'ingegno kelseniano traduce in teoria della «democrazia reale» il relativismo filosofico-politico che dovrebbe innervare il circuito politico-rappresentativo. Consentendo ai gruppi politici di minoranza di essere «un mezzo per influire sulle decisioni della maggioranza». Ed è esattamente quest'ultimo il significato, tutt'oggi spesso strumentalizzato dai critici delle sue tesi, da attribuirsi al «principio di maggioranza» vigente negli organi assembleari. Non a caso, imponendo l'inclusione delle minoranze nella formazione della decisione

È precipuamente sui gruppi, dunque, che si tenterà di svolgere qualche riflessione di ordine giuridico-costituzionale, anche in vista della possibilità di riconoscere loro la facoltà di tutelare le proprie prerogative costituzionali dinanzi alla Consulta. Assumendo, cioè, la veste di «organo-potere» dello Stato<sup>7</sup>. Senza trascurare, naturalmente, gli altri due soggetti che operano nel circuito della rappresentanza politica: i partiti e i singoli eletti.

## 2. Il patologico «quadrilatero» della rappresentanza politica

Tuttavia, prima di analizzare la non lineare giurisprudenza costituzionale sulla legittimazione dei protagonisti della rappresentanza politica a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sembra opportuno indagare le problematiche dischiuse dal particolare processo di moltiplicazione dei soggetti (partiti, gruppi, singoli eletti) che si frappongono tra il corpo elettorale e la determinazione dell'indirizzo politico da parte dell'asse Governo-gruppi parlamentari di maggioranza. In altre parole, ad essere dapprima analizzate saranno le dinamiche di funzionamento del circuito della rappresentanza politica moderna, con particolare riferimento al rapporto «rappresentativo» che intercorre tra «gruppi politici», «gruppi parlamentari» e «corpo elettorale»<sup>8</sup>.

Tradizionalmente raffigurato attraverso una triade<sup>9</sup>, in base alla quale tra rappresentati e rappresentanti si interpone la necessaria mediazione del partito politico<sup>10</sup>, il rapporto di rappresentanza pare aver sperimentato un patologico processo di alterazione<sup>11</sup>. E tanto, proprio a causa dell'ampia autonomia politica riconosciuta, all'interno delle dinamiche assembleari, ai gruppi parlamentari. Questi ultimi, infatti, nella loro qualità di realtà collettive in grado di «istituzionalizzare» le forze politiche trasformando in concreto, mediante i lavori delle commissioni permanenti, i programmi elettorali in provvedimenti normativi, si configurano quali veri e propri soggetti della rappresentanza politica<sup>12</sup>.

---

politica, è Kelsen stesso a scrivere che «sarebbe comunque meglio chiamarlo principio maggioritario-minoritario». In argomento, si veda, anche, O. PFERSMANN, *Natura e valore della democrazia cento anni dopo. Dalla procedura del compromesso alla trasformazione giurisdizionale*, in *Dir. pubb.*, 2020, n. 3, 896-897.

<sup>7</sup> Una problematica, questa, su cui ci si è già soffermati in altra sede. Al fine di ricostruire la problematica nella sua declinazione giuridico-costituzionale, dunque, sia consentito il rinvio a A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 314 ss.

<sup>8</sup> Con riferimento specifico al rapporto intercorrente tra corpo elettorale, partiti politici e gruppi parlamentari, A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, FrancoAngeli, Roma, 2019, 73, hanno evidenziato che «la possibilità di formare un gruppo che non corrisponda ad un partito presentatosi alle elezioni», non costituisce «legittima espressione della piena libertà d'azione politica del parlamentare (art. 67 Cost.). Questa libertà, propria del parlamentarismo liberale e non di quello democratico fondato sui partiti, non sembra tuttavia conforme ai principi costituzionali ed è causa, nella sua applicazione concreta, di un funzionamento patologico del sistema politico».

<sup>9</sup> Si veda, su tutti, G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* in *Dem. dir.*, 2009, 345-346; ID., *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2013, 275 ss., il quale parla, a più riprese, di un «triangolo» costituito da tre soggetti: «eletti-partiti-elettori».

<sup>10</sup> Come ha evidenziato N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Bari, 1988, 23-24, è proprio «l'intermediazione dei partiti fra elettori ed eletti» ad aver «semplificato il sistema della rappresentanza e semplificandolo lo ha reso di nuovo possibile». Nello stesso senso dello studioso torinese, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 57 ha fatto incisivamente notare che «solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici».

<sup>11</sup> Di recente, su tale aspetto si è avuto modo di ragionare – *funditus* – in altra sede. Si veda, pertanto, se si vuole, A. GUSMAI, *La patologia del “quadrilatero” della rappresentanza politica*, in *Cammino Diritto*, fasc. 2/2022.

<sup>12</sup> Il rapporto tra gruppi e commissioni parlamentari è al centro delle riflessioni di S. CURRERI, *L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2014, 694, il quale ha avuto modo di rimarcare come non sia «un caso che la Costituzione accomuni negli stessi articoli gruppi parlamentari e commissioni. Vi è, infatti, un profondo, storico, nesso tra la natura dei primi e le funzioni delle seconde. Le commissioni, infatti, sono in grado di soddisfare quell'esigenza tecnico-organizzativa – propria di tutte le assemblee numerose – di divisione del lavoro parlamentare, senza che ciò costituisca un'inaccettabile estromissione della centralità dell'Assemblea, nella misura in cui ne riproducano “in scala” l'articolazione politica, senza alterazioni o, addirittura, capovolgimenti. Ciò è ovviamente possibile solo se nella composizione delle commissioni si prendano a parametro non i singoli eletti, ma i gruppi

Soggetti indefettibili del circuito rappresentativo, la cui autonomia politica rispetto, tanto al partito di riferimento, quanto – a monte – al corpo elettorale, ha contribuito a delineare un pernicioso disallineamento verso la sola «situazione» rappresentativa<sup>13</sup>, con ciò producendo una patologica – come si diceva – separazione dell’attività degli eletti dagli orientamenti espressi dagli elettori in occasione della consultazione elettorale e, soprattutto, dagli indirizzi elaborati dai partiti di rispettiva appartenenza<sup>14</sup>. Nei casi in cui una simile alterazione del circuito della rappresentanza politica moderna si è di fatto verificata, il risultato è stato quello di rendere concretamente possibile la sostituzione della “Nazione” rappresentante alle forze politiche elette dal corpo elettorale<sup>15</sup>. Un esito, questo, in un certo senso facilitato dalla crisi dei partiti politici, «i malati gravi» del sistema costituzionale<sup>16</sup>, i quali, in un «regime di democrazia pluralistica», sono chiamati a svolgere una fondamentale funzione di «mediazione», al fine di riempire «di contenuto il mandato rappresentativo, altrimenti ‘vuoto’»<sup>17</sup>.

È così che allora, ad un’analisi attenta a ciò che accade al di sotto delle “forme” in cui si manifesta l’ordinamento (anche) camerale, il parlamentarismo contemporaneo parrebbe essere caratterizzato dalla progressiva acquisizione di autonomia politica dei gruppi parlamentari rispetto alle forze politico-partitiche che hanno partecipato alla consultazione elettorale<sup>18</sup>. Un disallineamento, questo, che non può che riverberarsi sulla dialettica politico-parlamentare. Nella loro qualità di “rappresentanti della Nazione”, cioè, gli eletti hanno talvolta rescisso ogni legame con il partito di originaria appartenenza, generando occasioni di conflittualità all’interno delle Camere, tuttavia, ancora formalmente negate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. “Slegati” da ogni eventuale direttiva impartita dal corpo elettorale e dal partito, l’acquisita autonomia politica dei gruppi parlamentari ha contribuito a disvelare il quarto “lato” della geometria variabile della rappresentanza politica<sup>19</sup>.

A voler esprimersi ancora mediante il ricorso alla metafora geometrica, soprattutto a seguito della “svolta” maggioritaria del 1993, l’originario «triangolo» si è rivelato essere un «quadrilatero». Quest’ultimo, rimasto per così dire latente nella prima fase repubblicana, dacché tra partiti e gruppi

---

parlamentari, tant’è che la nascita delle commissioni (1920) e l’annesso obbligo d’appartenervi (1922) coincidono con la costituzione dei gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici sorti dopo il varo della legge elettorale proporzionale (1919)». Da ultimo, il rapporto tra gruppi parlamentari e commissioni “legislative” è analizzato, in una prospettiva che guarda alle procedure parlamentari quali strumenti deputati a tradurre in effettivi provvedimenti normativi la sovranità popolare, da F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 1/2021, spec. 597 ss.

<sup>13</sup> La distinzione teorico-concettuale tra “rapporto” e “situazione” rappresentativa risale a D. NOCILLA, R. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, spec. 556-567. In particolare, gli Autori evidenziano come «tutte le tesi, per le quali la rappresentanza si definisce come mera situazione di potere del rappresentante, spostano verso quest’ultimo la sovranità, nel senso di attribuirgliene l’esercizio in modo completo e definitivo, restandone tutt’al più al rappresentato l’astratta titolarità, e sono perciò incompatibili con il principio della sovranità popolare, proprio perché la volontà popolare ipotetica e l’interesse pubblico, che quest’ultima persegue, altro non sarebbero rispettivamente che la volontà dello stesso rappresentante e l’interesse pubblico così come da quest’ultimo interpretato» (560).

<sup>14</sup> Le trasformazioni interne cui simili associazioni vanno incontro, poi, non possono che riflettersi sul circuito della rappresentanza politica. A precisarlo, ancora di recente, è A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 1/2018.

<sup>15</sup> Per un’attenta ricognizione dei principi della rappresentanza della Nazione e della libertà del mandato politico si veda, da ultimo, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, ES, Napoli, 2018.

<sup>16</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in [federalismi.it](#), n. 22/2017.

<sup>17</sup> In tal senso, M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante (a cura di), *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, 423.

<sup>18</sup> A tal proposito, G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, cit., 2, hanno fatto notare come, in effetti, «nella storia parlamentare moderna, (...), la formazione di gruppi politici all’interno delle assemblee non resta fine a se stessa, ma si ricollega in vario modo alla formazione nella società dei partiti a base popolare, nel senso che il gruppo parlamentare è stato, di volta in volta, la matrice del partito oppure la proiezione di esso nell’area delle istituzioni costituzionali, con conseguenze diverse a seconda dei modelli di parlamentarismo che venivano adottati».

<sup>19</sup> Sul punto, sia consentito ancora – per i necessari approfondimenti teorico-ricostruttivi – il rinvio a A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 271 ss.



politici intercorreva uno stretto rapporto di subordinazione dei secondi a favore dei primi, ha successivamente reso esplicito l'affiancamento al «*triangolo*» *elettori-partiti-eletti* di un quarto elemento, i *gruppi parlamentari* appunto. Gruppi, i quali, nel pieno rispetto delle vigenti disposizioni regolamentari, hanno così potuto farsi rappresentanti diretti delle presunte nuove istanze sociali provenienti dagli elettori. E così, attraverso scissioni, fusioni e costituzioni di nuovi gruppi in corso di legislatura essi hanno rescisso l'originario legame con il partito (o coalizione di partiti) di cui il gruppo medesimo era espressione parlamentare<sup>20</sup>.

Tanto, come si diceva, *anche* a causa dell'incapacità dei partiti di mediare tra società civile e realtà istituzionale, ma *non soltanto* in virtù di essa. Ciò che si vuol dire è che il rapporto «*up-down*» tra partiti politici e gruppi parlamentari, con soggetti politici generalmente costituiti a seguito di trasformazioni dei gruppi avvenute in Parlamento<sup>21</sup>, non sembra possibile ricollegarlo, in via esclusiva, alla tanto declamata crisi dei partiti politici. Al contrario, l'impoverimento del momento partecipativo e della capacità di incanalare domande ed istanze sociali assicurata dai partiti, parrebbe aver soltanto esasperato un fattore di potenziale torsione del sistema già iscritto nel modo di interpretare la fondamentale funzione di «*rappresentare*»<sup>22</sup>. Esso, infatti, riposerebbe nella persistente estensione del divieto di mandato imperativo non solo al livello della rappresentanza politica del corpo elettorale, ma anche a quello della rappresentanza politica dei partiti politici. «Livelli», questi ultimi, che in una democrazia pluralista in cui la sovranità appartiene al popolo dovrebbero, al contrario, produrre risultati quanto più possibile convergenti nel rispetto della volontà degli elettori<sup>23</sup>.

Una simile interpretazione della funzione rappresentativa, tendente a sbilanciare eccessivamente le dinamiche della rappresentanza politica sui singoli parlamentari, ha di fatto consentito a questi ultimi di creare in Parlamento raggruppamenti sostanzialmente liberi di interpretare autonomamente, rispetto al partito e rispetto al corpo elettorale, l'«interesse della Nazione» (ex art. 67 Cost.) Nel mostrare la propria potenziale funzione rappresentativa autonoma<sup>24</sup>, il gruppo parlamentare ha così incrinato tutte quelle dottrine aventi come comune denominatore l'idea che la rappresentanza sia triangolare, con i gruppi quali meri organi amministrativi delle Camere o meri organi di partito, in modo da neutralizzare la rappresentatività politica del gruppo medesimo<sup>25</sup>. Per di più, poi, in un Parlamento sensibilmente ridotto nella propria dimensione numerica, continuare a riconoscere autonomia politica di fatto illimitata al gruppo ed ai singoli parlamentari potrebbe condurre ad effetti esiziali per il già precario equilibrio istituzionale<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> In disparte da ogni considerazione circa «lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa», per rievocare una bella riflessione di A. RUGGERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le flebili speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in questa *Rivista, Studi 2021/I*, 123 ss.

<sup>21</sup> In argomento, cfr. S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 143.

<sup>22</sup> Secondo la celebre definizione fornita da C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 277, «*rappresentare*» vuol dire «rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente». Ed è proprio per questo motivo che, a detta dello studioso di Plettenberg, «*rappresentare*» non può rivelarsi che «qualcosa di esistenziale».

<sup>23</sup> Problematiche, queste, su cui si è già avuto modo di soffermarsi in altra sede. Pertanto, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., spec. 271-295.

<sup>24</sup> Oggi, peraltro, anche economica, essendo i bilanci dei gruppi superiori a quelli dei partiti. Per averne contezza, è sufficiente leggere i dati di un recente studio intitolato «*Partiti deboli, democrazia fragile*» in *Openpolis*. 12 luglio 2019

<sup>25</sup> Idee, queste, attraverso le quali si riesce a mantenere in piedi la tesi del c.d. triangolo della rappresentanza politica proprio attraverso tale processo di inglobamento del gruppo parlamentare o all'interno della dimensione privatistica (organo del partito politico) o all'interno delle Camere (organo a mera rilevanza giuspubblicistica).

<sup>26</sup> Il percorso – parlamentare e referendario – che ha preceduto l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020, infatti, ha suscitato un intenso dibattito dottrinale, riguardante tanto le premesse, quanto le conseguenze di un significativo ridimensionamento della quantità e della qualità della rappresentanza politica. Il numero di contributi stratificatisi sul punto, la ricchezza degli spunti ricostruttivi *ivi* contenuti e la pluralità di considerazioni da essi dischiuse non possono essere compulsate in poche righe. Per questo motivo, tra essi, tutti importanti ai fini della presente ricostruzione teorica, cfr. almeno M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020; M. LUCIANI, *Un "taglio" non meditato*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* Pisa University Press, Pisa, 2020, 245 ss.; P. COSTANZO, *Quando i numeri manifestano principi ovvero*

Oltre che disvelare un pericoloso processo di alterazione del tradizionale circuito rappresentativo, il germogliare, all'interno delle Assemblee legislative, di nuovi «partiti parlamentari»<sup>27</sup> non corrispondenti al quadro politico esistente al momento delle elezioni, ha peraltro comprovato l'ontologica esistenza costituzionale dei gruppi politici. In effetti, anche quando formati in assenza di un collegamento diretto con il corpo elettorale, l'articolazione in raggruppamenti finisce per confermare l'endemica strutturazione «gruppo-centrica» dell'organizzazione e del funzionamento delle Assemblee legislative. Una realtà *dinamica*, quest'ultima, che neppure la sopraggiunta modifica dell'art. 14, co. 4 r.S.<sup>28</sup> sembra essere riuscita ad imbrigliare, sol che si pensi alla formazione del gruppo politico-parlamentare «Italia Viva-PSI»<sup>29</sup>.

*della probabile incostituzionalità della riduzione dei parlamentari*, in questa *Rivista*, *Studi* 2020/I, 77 ss.; A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 settembre 2019; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2020, 326 ss. e ID., *Dopo la riduzione dei parlamentari e nel mezzo della pandemia, una «finestra d'opportunità» per il rinnovamento del parlamentarismo in Italia?* in Editoriale in *Osservatorio sulle fonti* n. 3/2020; S. CURRERI, *Gli effetti politico-istituzionali negativi di questa riduzione del numero dei parlamentari*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* cit., 235 ss. La riduzione del numero degli eletti, tuttavia, potrebbe dischiudere effetti non solo radicalmente «negativi», a partire da una maggiore responsabilizzazione delle forze politico-parlamentari nella determinazione dell'indirizzo politico. Sul punto, non può che rinviarsi ad A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari potrà rispondere alle attese?* in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?* cit., 257 ss. Inoltre, sulla probabile incidenza del «taglio» degli eletti sulla rappresentatività dell'organo parlamentare si sofferma, in particolare, L. TRUCCO, *Audizione in merito al d.d.l. A.S. 881 su «Legge elettorale per una determinazione dei collegi indipendente dal numero dei parlamentari» (Commissione Affari Costituzionali del Senato – giovedì 29 novembre 2018)*, in questa *Rivista*, *Studi* 2019/I, 14.

<sup>27</sup>In merito alla questione dell'autonomia del gruppo dal partito politico si veda S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1999, 272 ss. e ID., *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 aprile 2006, 1 ss. Il fenomeno dei partiti di formazione proprio dai *parliamentary parties* che ha preso vita la tendenza a formare raggruppamenti politici, Raggruppamenti che poi, come visto, hanno caratterizzato in maniera significativa i successivi sviluppi del rapporto rappresentativo. Sulla genesi dell'«organizzazione parlamentare» in Inghilterra, G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Edizioni Dell'Ateneo, Roma, 1950, 13 ss., il quale rammenta che, nella storia inglese, il cosiddetto *Parliamentary Party* risale alla seconda metà del XVII secolo, mentre la vera e propria *Party Organisation* iniziò ad affermarsi coll'Associazione Liberale di Birmingham. Di «*parliamentary party* anglosassone», inteso come «nucleo che ha germinato il partito», discutono invece G. NEGRI – G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, cit., 2. Per di più, è appena il caso di far notare che nello stesso Stato liberale i gruppi erano «puramente» parlamentari, non essendosi i partiti ancora evoluti in associazioni solidamente ramificate nel tessuto sociale. Tali esperienze storiche dimostrano che in Parlamento possono mancare i partiti, ma in nessun caso i gruppi, i quali, proprio per tal motivo, come anticipato, devono ritenersi una realtà ontologica sul piano costituzionale-sostanziale.

<sup>28</sup>In base alla suddetta disposizione, «ciascun Gruppo [...] deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto». Inoltre, l'art. 15, comma 3, r.S., precisa che «[...] nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti». Non v'è dubbio, pertanto, che il nuovo gruppo «Italia Viva-PSI», non esistendo al momento elettorale (elezioni del 4 marzo 2018), si ponga in evidente contrasto con il combinato disposto degli articoli citati. Anche se, non può sottolinearsi come le citate disposizioni regolamentari siano apparse sin da subito in grado di comportare il rischio di forzature interpretative tese ad eludere la *ratio* della novella. In merito, tra i primi a denunciare tali aporie, S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017, 645 ss.; ID., *Liste-matrioska e gruppi parlamentari*, in *laCostituzione.info*, 22 gennaio 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del Senato. Luci ed ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.

<sup>29</sup>Costituito il 18 settembre 2019. Formalmente l'iniziativa origina da una lettera diretta al Presidente Maria Elisabetta Alberti Casellati, con la quale il senatore Riccardo Nencini (proveniente dalla componente P.S.I. del Gruppo Misto, del quale era l'unico membro) comunica l'avvenuta costituzione del nuovo gruppo «Italia Viva-PSI». Sulla discussa e assai discutibile vicenda si veda G. MAESTRI, *Il nuovo gruppo «Psi-Italia viva» al Senato: le falle della riforma «antiframmentazione» del Regolamento*, in *laCostituzione.info*, 19 settembre 2019; A. MANNINO – S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., 72 ss.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente*.

In effetti, un'interpretazione alquanto lata della disposizione citata ha permesso di aggirare il divieto di costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, con inevitabili ripercussioni sulla tenuta del rapporto di rappresentanza e sulla responsabilizzazione delle forze politiche elette in Parlamento<sup>30</sup>. Fattori, questi ultimi, ulteriormente stressati dalla umbratile diffusione dei c.d. intergruppi parlamentari, raggruppamenti trasversali di deputati e senatori i quali, pur appartenendo a differenti gruppi politici regolarmente costituitisi ad inizio (od in corso, nei termini di cui *supra*) legislatura, si aggregano *informalmente* in vista della possibilità di tradurre particolari interessi di categoria in concreti provvedimenti normativi. Come si può facilmente intuire, la formazione di raggruppamenti parlamentari in corso di legislatura, di cui – seppur con i doverosi distinguo<sup>31</sup> – gli intergruppi parrebbero rappresentare un'ulteriore *pratica* manifestazione, determina una situazione potenzialmente esiziale per il contenuto democratico del rapporto rappresentativo. Nel suo essere “interpretato” da numerosi soggetti – partiti, gruppi e financo singoli eletti – “l'interesse della Nazione” (art. 67 Cost.) sembra compromettere, se non proprio neutralizzare, la genuinità del rapporto di base che fondamentalmente dovrebbe legare i rappresentanti ai rappresentati in maniera biunivoca<sup>32</sup>. Non a caso, autorevole dottrina ha sin da subito avvertito la necessità di declinare in senso giuridico il concetto di Nazione, ravvisandola nel «popolo nella sua concreta articolazione, nella molteplice e discordante varietà degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie, che ne sostanzia storicamente la realtà»<sup>33</sup>.

Quando tutto ciò si realizza, il «quadrilatero» che caratterizza la «complessità» del parlamentarismo contemporaneo sembra innescare un circolo vizioso teso ad indebolire la struttura su cui si fonda il principio democratico di matrice liberale<sup>34</sup>. Come è stato fatto notare, invero, oltre che «costituzionalmente necessari e legati ai partiti politici», i gruppi parlamentari sono – e devono restare – «espressione della volontà sovrana del corpo elettorale»<sup>35</sup>. Una conclusione, quest'ultima, in un certo senso imposta dalla circostanza che, quando è chiamato ad esercitare il proprio diritto di

---

Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 12/2020, 227 ss.; M. PODETTA, *La nuova disciplina dei Gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 1/2020, parte II, spec. 197 ss.

<sup>30</sup>A ben vedere, la costituzione meramente parlamentare del gruppo politico “Italia Viva – PSI” ha palesato tutte le criticità rilevate allorquando, in occasione delle votazioni parlamentari svoltesi in occasione della crisi del governo c.d. Conte II, fu prospettato il possibile “ritiro”, da parte del senatore Nencini, del simbolo del “PSI”. Circostanza, quest'ultima, che avrebbe posto più di un interrogativo sulla perduranza stessa del gruppo, proprio a causa della discutibile vicenda che ne ha caratterizzato la genesi. Sulla problematica, cfr. le considerazioni di S. CURRERI, *Si scioglierà il gruppo parlamentare Italia Viva – P.S.I. al Senato?* in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 21 gennaio 2021.

<sup>31</sup>Come si è messo in evidenza in altra sede, vi sono due sostanziali differenze tra gli intergruppi ed i partiti parlamentari, per come essi si sono manifestati nelle dinamiche interne alle Assemblee legislative italiane. Innanzitutto, gli intergruppi, diversamente dai *parliamentary parties* nostrani, sono pressoché sganciati da una chiara appartenenza ideologica (ne fanno parte parlamentari di diversa estrazione politica) e, soprattutto, in gran parte sono invisibili, dal momento che essi non hanno conosciuto alcun tipo di formalizzazione né a livello regolamentare, né a livelli legislativo. Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020*, in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), 1/2021, 45.

<sup>32</sup>Come ha fatto notare A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in [Rivista AIC](http://Rivista AIC), n. 4/2016, 35, «La rappresentanza è, secondo la moderna accezione, un principio di organizzazione del potere in virtù del quale i cittadini scelgono mediante elezioni una serie di rappresentanti cui viene concessa la facoltà di deliberare sulle questioni d'interesse comune in nome della volontà politica dei cittadini stessi. Su questa teoria si sono fondati tutti i regimi democratici moderni, che nel corso del loro sviluppo hanno progressivamente aumentato la sfera dei poteri appartenenti ai rappresentanti a scapito di quelli detenuti dal potere esecutivo. La rappresentanza dovrebbe pertanto configurarsi come rapporto tra eletti ed elettori che dura per tutta la durata del mandato (...)».

<sup>33</sup>V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 127.

<sup>34</sup>Come è stato detto di recente, «la complessità sociale, incidendo sulla struttura della società, oltre che sulla fisionomia dello spazio pubblico e sui canali istituzionali della politica, ha scompaginato la standardizzazione dei processi produttivi, la generalizzazione dei saperi, la funzione ordinante della formalizzazione attraverso il diritto, la vocazione unificante della politica, esponendole alle sfide crescenti della frammentazione». Così, P. RIDOLA, *Cittadinanza, identità, diritti*, in [Osservatorio AIC](http://Osservatorio AIC), fasc. 1/2022, 8.

<sup>35</sup>Così, incisivamente, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, 67.



voto<sup>36</sup>, il corpo elettorale non può che presumere in termini di sostanziale coincidenza il rapporto sussistente tra i partiti politici ed i rispettivi gruppi parlamentari. Ed è così che ogni disallineamento tra gruppo politico-partitico e gruppo politico-parlamentare si traduce in un'alterazione patologica del tradizionale circuito rappresentativo, con il risultato di smaterializzare la dinamicità del "rapporto" nella "staticità" della situazione rappresentativa. A detrimento, questa l'ulteriore conclusione, della *costante democratica* che dovrebbe legare tra loro tutti i soggetti che operano nel circuito rappresentativo. Se, invece, come ancora accade, gruppi parlamentari vengono costituiti in assenza di una legittimazione democratica diretta, il rapporto di forza tra partiti e gruppi si inverte. E, con esso, anche quello tra rapporto e situazione rappresentativa, tra sovranità popolare e responsabilità politica degli eletti<sup>37</sup>.

Per questo motivo, essendo il gruppo parlamentare un soggetto necessario della rappresentanza politica, per quanto le dinamiche della realtà storica abbiano messo in evidenza il suo essere (anche) altro dal partito politico, a livello teorico esso dovrebbe essere considerato un ente espressione della rappresentanza dei partiti politici. Se invero si vuole mantenere la fisiologia del «triangolo della rappresentanza politica» (costituito dalla triade elettori-eletti-partiti politici), quello che oggi è divenuto un vero e proprio quarto soggetto operante nel circuito rappresentativo – il gruppo parlamentare, appunto – non può che costituzionalmente risultare espressione del partito politico votato dagli elettori. Insomma, sul piano della rappresentanza politica, bisognerebbe considerare gruppo politico-partitico e gruppo politico-parlamentare come una *realtà unitaria*, legati tra loro da un vero e proprio rapporto di rappresentanza<sup>38</sup>.

Se sul piano giuridico-costituzionale il raggruppamento politico-parlamentare costituisce una realtà rappresentativa di un fenomeno che dovrebbe apparire «unitario» (lo stesso gruppo politico-partitico che, dopo le elezioni, si costituisce in seno alle Camere nelle medesime sembianze), a configurarsi come «potere» dello Stato legittimato a sollevare conflitto di attribuzione dovrebbe pertanto essere non soltanto il singolo eletto, ma anche e soprattutto il raggruppamento politico-parlamentare. Appare invero del tutto illogico, stando anche agli orientamenti da ultimo espressi dalla Consulta, che la singola porzione di rappresentanza che la Costituzione attribuisce all'eletto (*ex art. 67 Cost.*, «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione») possa valere più della somma delle

---

<sup>36</sup> La complessa tematica del diritto/dovere di voto è al centro delle riflessioni di L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011 e ID., *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, II ed., Giappichelli, Torino 2011; della stessa A., ancora, cfr. ID., *Contributo allo studio del diritto elettorale*, I, *Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013. Riflette sul rapporto tra sistemi elettorali e regime democratico A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della legge elettorale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2006.

<sup>37</sup> Sul rapporto tra sovranità popolare e responsabilità politica degli eletti insiste, all'interno di un'articolata e raffinata ricostruzione teorico-concettuale, L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, 21 ss.

<sup>38</sup> In tal senso, sembra andare la modifica del regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, nella misura in cui parrebbe cristallizzare il principio della necessaria identità tra soggetto politico-elettorale e soggetto parlamentare. non appare condividere questa conclusione, da ultimo, E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), testo provvisorio della Relazione al Convegno nazionale dell'Associazione Gruppo di Pisa dal titolo "Partiti politici e dinamiche della forma di governo", svoltosi a Napoli il 14-15 giugno 2019, 18, la quale sottolinea: «Non è dubbio ovviamente che la libertà del mandato parlamentare non implichi un diritto illimitato di cambiare gruppo o di costituirne uno nuovo, ma mi sembra meritevole di considerazione la circostanza che se uno o più parlamentari lamentino una deviazione del partito dal programma sottoposto agli elettori debbano avere a disposizione una sede in cui confrontarsi democraticamente. Diversamente, una misura che renda dannosa o che comunque limiti la possibilità di cambiare gruppo tende a porsi in rapporto problematico con l'art. 67 Cost.». Nello stesso senso, cfr. anche, M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico-parlamentare*, in [federalismi.it](#), n. 13/2018, 4-5; e G. SANTINI, *I Gruppi parlamentari all'esordio della XVIII legislatura*, in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 3/2018, 22 ss.

quote di rappresentanza espresse dai parlamentari all'interno del gruppo politico regolarmente costituitosi in seno alle Camere<sup>39</sup>.

Ma occorre procedere per gradi, prendendo l'abbrivio dalle problematiche riguardanti le associazioni politiche che per prime mettono in moto il circuito rappresentativo: i gruppi-partiti.

### 3. Partiti politici e conflitti interorganici

La facoltà di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in capo a quelli che si è definiti «soggetti della rappresentanza politica», sembra rivelare diversi profili di criticità. Da un lato, infatti, come si avrà modo di meglio specificare *infra*, la giurisprudenza della Corte costituzionale riconosce formalmente ai singoli e – soltanto implicitamente – ai gruppi parlamentari la legittimazione a sottoporre al sindacato di costituzionalità la conflittualità che fisiologicamente alberga all'interno delle Camere. Dall'altro lato, tuttavia, ad un riconoscimento formale segue, per gli eletti e per i raggruppamenti parlamentari di appartenenza, una “chiusura” sostanziale del conflitto tra poteri. Per quel che qui più rileva, poi, con riferimento ai partiti politici, l'orientamento ermeneutico è, invece, pressoché costante nel considerarli privi del requisito soggettivo necessario per poter accedere al giudizio di cui si discorre. Un esito, questo, che solleva più di qualche perplessità, sebbene risulti essere coerente con la neutralizzazione pratica della conflittualità politica che la Consulta parrebbe di fatto perseguire<sup>40</sup>.

A guardar bene, il riconoscimento della legittimazione ad agire dei partiti politici sembra incontrare un unico, decisivo impedimento, legato alla perdurante «distinzione – che deriva da un'epoca trascorsa – tra Stato-apparato e Stato-ordinamento e dalla circostanza che l'art. 134 della Costituzione pare aver voluto circoscrivere i conflitti tra soggetti appartenenti al primo ambito». Una distinzione, questa, che, come è stato fatto autorevolmente notare, sarebbe «molto più sfuggente di quanto spesso si dice, e non deve essere troppo accentuata negli ordinamenti democratico-partecipativi, tanto più che può avvenire che soggetti dello Stato-ordinamento siano assunti a svolgere funzioni rilevanti per lo Stato-persona»<sup>41</sup>.

E questa sarebbe, in effetti, la conclusione che parrebbe maggiormente attagliarsi al ruolo rivestito dai partiti politici all'interno della democrazia parlamentare. Nonostante ciò, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere le associazioni politico-partitiche alla stregua di «organizzazioni proprie delle società civili», come tali operanti all'interno di una sfera soltanto «pre-statale» (cfr. [ordinanza n. 120 del 2009](#)). Pertanto, anche se titolari della fondamentale funzione di organizzare gruppi di cittadini (*lato sensu* intesi) al fine di consentire loro di partecipare, “con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (come si esprime l'art. 49 Cost.)<sup>42</sup>, essi non sono

<sup>39</sup> Diversa, come noto, è l'ipotesi del riconoscimento del potere di sollevare conflitto di attribuzione in capo al singolo cittadino in veste di componente «dell'organo costituzionale “corpo elettorale”» (cfr. [Corte cost., ord. n. 284 del 2008](#)), o quella del singolo «nella qualità di cittadino che adempie ai doveri costituzionali di fedeltà e difesa della Repubblica» ([Corte cost., ord. n. 121 del 2011](#)). Casi, questi, in cui la Consulta ha reiterato un deciso atteggiamento di chiusura, non riconoscendo loro alcuna legittimazione ai fini del promovimento del conflitto. In merito, da ultimo, si veda P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale ancora sulla “impossibile” legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in [federalismi.it](#), n. 8/2019.

<sup>40</sup> Più in generale, sul ruolo giocato dai partiti nelle dinamiche contemporanee della forma di governo, si veda il recente contributo di I. LAGROTTA, *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*, Cacucci, Bari, 2020, spec. 127 ss.

<sup>41</sup> G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale, II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, il Mulino, Bologna, 2018, 278.

<sup>42</sup> Tuttavia, stando anche a quanto argomentato dalla Consulta, i partiti non parrebbero potersi considerare alla stregua di titolari “esclusivi” del potere di “concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale” (art. 49 Cost.). Infatti, nella [sentenza n. 35 del 2017](#), il giudice delle leggi ha individuato la natura dei partiti politici in «associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, *anche* (corsivo nostro) attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale» (*cons. in dir.* n. 11.2). Pertanto, sembra opportuno tenere in debita considerazione il fatto che i cittadini possano, a loro volta, partecipare ad altre formazioni sociali, esponenti dei

ritenuti titolari di «attribuzioni costituzionali» tali da soddisfare il requisito soggettivo necessario per adire la Corte nel giudizio tra poteri dello Stato. Per averne contezza, basterà volgere lo sguardo alle numerose pronunce con cui il giudice delle leggi ha negato la legittimazione ad agire dei partiti, a cominciare dalla fondamentale [ordinanza n. 79 del 2006](#)<sup>43</sup>.

Nell'alveo di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, nel dichiarare inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri sollevato dall'Associazione politica «*La Rosa nel Pugno*»<sup>44</sup>, anche al fine di superare i rilievi dei ricorrenti in ordine all'irragionevole *deminutio* cui andrebbero incontro i partiti rispetto ai comitati promotori di referendum abrogativi<sup>45</sup>, la Consulta ha ritenuto non suscettibile di interpretazione evolutiva il principio da essa stessa enunciato nella [sentenza n. 69/1978](#). In quella occasione, infatti, il giudice delle leggi aveva ritenuto estensibile, in chiave interpretativa, la nozione di potere dello Stato, al fine di racchiudere in essa «figure soggettive esterne rispetto allo Stato apparato, quantomeno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statali in senso proprio». Una argomentazione, questa, che avrebbe di fatto dovuto portare la Corte costituzionale a scorgere nei partiti i caratteri propri di un «potere» dello Stato. E, invece, così non è accaduto<sup>46</sup>.

---

più diversi interessi, formazioni che non possono essere totalmente escluse dalla vita politica e dallo stesso *iter legis*. Possibilità, questa, già evidenziata dalla dottrina: sul punto, cfr. A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali*, cit., 5 e, da ultimo, F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari*, cit., spec. 647-659.

<sup>43</sup> A favore dell'apertura del conflitto di attribuzione anche ai partiti politici si era già espresso M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Giuffrè, Milano, 1972, 305.

<sup>44</sup> In particolare, com'è noto, i ricorrenti lamentavano la lesione delle attribuzioni costituzionali dei partiti politici nel procedimento elettorale, a causa di alcune modifiche apportate alla legge n. 270 del 2005 in ordine agli adempimenti necessari al fine di presentare la propria candidatura alle consultazioni elettorali. Le suddette modifiche, infatti, avrebbero introdotto una irragionevole discriminazione tra partiti politici, penalizzando quelle associazioni politiche, come quella ricorrente, non in grado di rispettare le (irragionevoli, anch'esse, nella ricostruzione dei ricorrenti) condizioni imposte dalle novità normative. Queste ultime, invero, favorevoli a quei partiti o gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le camere, che a quell'onere invece non venivano sottoposti.

<sup>45</sup> In primo luogo, i ricorrenti lamentavano che la nuova normativa elettorale avrebbe arrecato un *vulnus* evidente a tutte quelle formazioni politiche che, come quella che adiva la Corte, nascevano dall'incontro tra diversi soggetti politici. Nella specie, tale danneggiamento si riverberava su quella aggregazione politica originata a partire da «due soggetti politici (radicali e socialisti) che hanno avuto un ruolo di primo piano nella storia politica del Paese», a causa dello «strettissimo lasso di tempo a disposizione per la raccolta delle firme e la necessità di definire le candidature in anticipo rispetto alle altre formazioni politiche, con conseguente lesione del diritto di parteciparvi in condizioni di parità con gli altri partiti, ai sensi dell'art. 49 Cost.». E tanto, dal momento che, a differenza della precedente normativa, la quale assoggettava tutti i partiti ed i gruppi politici alla raccolta delle firme, le più recenti previsioni normative esoneravano esplicitamente soltanto: «1) i partiti o i gruppi politici costituiti in gruppi parlamentari in entrambe le Camere «all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi»; 2) i partiti o i gruppi che si presentano in coalizione con almeno due partiti che hanno costituito gruppi parlamentari in entrambe le Camere all'inizio della legislatura e abbiano ottenuto almeno un seggio alle ultime elezioni per il Parlamento europeo, purché si presentino con l'identico contrassegno delle elezioni europee; 3) i partiti o i gruppi politici rappresentanti minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio alle ultime elezioni politiche alla Camera o al Senato». A detta dei ricorrenti, dunque, «la lesione sarebbe determinata dalla irragionevole esclusione, dalle eccezioni che consentono l'esonero della raccolta firme, dei nuovi partiti nati dalla federazione di forze politiche presenti nel Parlamento italiano e in quello europeo». Nel caso di specie, infatti, la «*Rosa nel Pugno*» aveva «l'onere della raccolta delle firme, nonostante i diciassette parlamentari italiani, i tre parlamentari europei e i numerosi eletti negli enti territoriali, in contrasto con la «ratio» dell'obbligo stesso, che è quella di evitare che possano prendere parte alla competizione elettorale soggetti privi di radicamento politico e sociale».

<sup>46</sup> Come ha fatto notare P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?* in *Giur. cost.*, n. 1/2006, 669, con la [sentenza n. 69 del 1978](#) «sembra invero che l'obiettivo della Corte restasse in definitiva circoscritto al giudizio sul comportamento dei poteri dello stato apparato, e che la legittimazione di soggetti esterni fosse piuttosto da intendersi come un espediente necessario per far sì che l'istituto del conflitto di attribuzioni venisse messo in condizione di dispiegare le sue virtualità in funzione di razionalizzazione delle dinamiche costituzionali del processo politico in un contesto mutato, nel quale quest'ultimo non si configura più come prestazione integralmente *statuale*, ma anche come prestazione *repubblicana*, aperta all'apporto decisivo dei soggetti del pluralismo. Se questa rilettura della [sentenza n. 69](#) è plausibile, il requisito *soggettivo* della riconducibilità del comitato dei promotori alla nozione di «potere dello stato» sembra passare in secondo piano rispetto al profilo *ordinamentale* della funzione della risoluzione del

La *ratio* del rifiuto di una siffatta interpretazione estensivo-evolutiva riposerebbe nell'impossibilità di riferire un simile ragionamento «ai partiti politici, mancando il presupposto per la sua applicazione consistente nella previsione della titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione, laddove l'art. 75 Cost. riconosce espressamente ad una frazione del corpo elettorale – della quale i promotori sono competenti a dichiarare la volontà – la titolarità del potere di iniziativa referendaria». E tanto, dal momento che «l'art. 49 Cost. attribuisce ai partiti politici la funzione di “concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” e non specifici poteri di carattere costituzionale». Neppure le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria consentirebbero di «desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali», dal momento che esse costituiscono «il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.». Per tutti questi motivi, dunque, «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.». In altre parole, essi sono privi della «natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali»<sup>47</sup>.

Se definire i partiti politici alla stregua di «effettivi organi costituzionali di indirizzo politico e al tempo stesso associazioni di tipo privato e dunque collegate alla società»<sup>48</sup> parrebbe sollevare più di qualche criticità di ordine giuridico-costituzionale, d'altro canto le argomentazioni cui ha fatto ricorso il giudice delle leggi per negare la legittimazione ad agire dei partiti politici rivelano più di un profilo problematico. In particolare, nel limitare l'ambito di operatività di siffatto «soggetto» della rappresentanza politica moderna alla sola società civile, la Corte costituzionale «riconduce così la

---

conflitto, quella di ripristinare il rispetto delle precondizioni di pluralismo del quadro costituzionale entro cui si svolge il processo politico, quadro che i poteri dello stato apparato non possono non rispettare, a costo di far venire meno la funzione di razionalizzazione coesistente allo stesso istituto del conflitto».

<sup>47</sup> Il ragionamento seguito dalla Corte per dichiarare inammissibile il ricorso presentato da “La Rosa nel Pugno” si sviluppa, poi, mediante il ricorso a motivazioni di carattere più propriamente storico-costituzionale. Il giudice delle leggi, infatti, si preoccupa di rievocare il rigetto, in Assemblea Costituente, della proposta di «riconoscere ai partiti politici attribuzioni di carattere costituzionale, comprensive della presentazione di liste elettorali e del diritto di promuovere azioni davanti alla Corte costituzionale», oltre che di riconoscere loro «poteri propri» ed «altre funzioni di pubblico interesse, previa individuazione – da parte della stessa legge – dei requisiti di cui i partiti avrebbero dovuto essere in possesso, l'accertamento dei quali veniva demandato alla Corte costituzionale». Come ha messo in evidenza P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici*, cit., 671, «Si avverte peraltro, in questo passaggio dell'ordinanza, un evidente salto logico fra l'importante ed assai opportuno riferimento alla natura associativa dei partiti (...) ed il disconoscimento del tono costituzionale delle funzioni attribuite ai partiti dalla legislazione elettorale: quasi che non sia dato rinvenire una differenza qualitativa, o meglio sul piano di una stretta inerenza ai principi costituzionali del processo politico, fra *quelle* funzioni ed altre attribuite dal legislatore dello stato di prestazione alle associazioni nei campi più disparati. (...) Ma se le *funzioni* costituzionali dei partiti non si individualizzano, ciò non comporta anche che da esse non possano rampollare *attribuzioni* costituzionali, e che la confluenza nella direzione politica dello stato apparato della funzione di organizzazione politica della società civile non lasci spazio, con riguardo alle garanzie di trasparenza e di *Changeneleichheit* alle quali questa deve essere informata, a possibili situazioni di conflitto ed all'aggressione da parte dei poteri dello stato». Sulla sentenza in commento, cfr. altresì A. RIDOLFI, *La Corte costituzionale nega ai partiti politici la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione*, al sito dell' [Associazione dei Costituzionalisti](#), 20 marzo 2006.

<sup>48</sup> È questa la conclusione cui, alla fine degli anni '70 del secolo scorso, giungeva S. GAMBINO, *Ruolo dei partiti politici fra crisi della mediazione parlamentare e rafforzamento del momento esecutivo*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camere nella VII legislatura. Roma – Hotel Parco dei Principi, 20-21-22 ottobre 1978*, Giuffrè, Milano, 1989, 453, il quale aggiungeva: «Ciò, più semplicemente, vuol dire che il partito, nella sua fenomenologia corrente, di massa, interclassista, costituisce oggi uno strumento pressoché esclusivo nelle mani del cittadino che vuol far valere la sua sovranità, concorrendo con altri alla determinazione della politica nazionale. Al tempo stesso, esso diviene – se vuole aggregare consenso ed essere dominante – la sede prevalente della mediazione dei conflitti sociali nella direzione della ricomposizione della domanda politica. E questa sintesi necessita, per sua natura, che le sue funzioni come mediatore fra i diversi individui e gruppi sociali (alla ricerca di un consenso almeno medio) prevalgano su quelle della educazione e dello stimolo alla partecipazione attiva e responsabile di tutti i cittadini».



garanzia dei partiti all'art. 18 cost., assimilandoli alle altre associazioni che perseguono fini politici (ad esempio, i sindacati); risolve la "politica nazionale" nella multiforme attività che si svolge, all'esterno dell'apparato dello stato, nella società civile; annulla la specificità del contenuto normativo dell'art. 49 cost., che disciplina e garantisce una funzione: quella di concorrere a determinare la politica nazionale, che è propria ed esclusiva dei partiti e non delle altre associazioni che perseguono fini politici; contraddice la natura democratica e rappresentativa della repubblica, che implica una continua compenetrazione tra la società e lo stato; accoglie, in definitiva, un'interpretazione dell'art. 49 cost. e della funzione dei partiti politici più conforme ai principi dello stato liberale - che distingueva nettamente l'attività politica svolta nell'ambito della società da quella, caratterizzata dalla sovranità, compiuta all'interno dello stato -, che a quelli del vigente ordinamento repubblicano»<sup>49</sup>.

In effetti, parrebbe proprio potersi condividere quanto affermato da una parte della dottrina, ovverosia che «quali protagonisti indefettibili della vita politica ed istituzionale del paese, i partiti godono di una sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata e protetta. Le funzioni da loro svolte, oltretutto pubbliche, sono anche costituzionalmente rilevanti, perché trovano fondamento nell'art. 49 Cost. Esse non possono quindi essere lese dal legislatore senza con ciò ledere il ruolo fondamentale che la nostra Costituzione assegna ai partiti»<sup>50</sup>. A tal proposito, non può che venire alla mente la sagace critica rivolta da Hans Kelsen alle «legislazioni» ed alle «costituzioni» che non danno sufficiente importanza all'«organizzazione del 'popolo' in partiti». A detta del maestro praghese, infatti, i partiti politici debbono essere considerati, vista l'insostituibile funzione svolta, veri e propri «organi costituzionali dello Stato», subendo essi una «trasformazione» proprio in virtù della partecipazione al processo di «formazione della volontà dello Stato»<sup>51</sup>.

Nonostante le critiche appena rilevate, la Consulta non ha inteso modificare la propria giurisprudenza in punto di legittimazione dei partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Con ciò, peraltro, introducendo una forse eccessiva distinzione tra le attribuzioni di cui sarebbe titolare il partito nella veste di comitato promotore di un referendum abrogativo e quelle che fisiologicamente esso indossa nel suo ruolo di mediatore tra società civile e realtà istituzionale, proiettandosi all'interno dell'istituzione parlamentare per mezzo dei gruppi che *ivi* albergano. Chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della legge elettorale n. 270 del 2005, la Consulta ha puntualmente ribadito quanto già evidenziato con l'[ordinanza n. 79 del 2006](#). In precisa aderenza a quest'ultima pronuncia, infatti, nella [sentenza n. 1 del 2014](#) si può leggere che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la "presentazione di alternative elettorali" e la "selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche" – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.». Pertanto, prosegue ancora la Corte costituzionale, «simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le

---

<sup>49</sup> È questa la conclusione cui giunge A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 3 maggio 2006, 1, il quale prosegue evidenziando che «La politica nazionale trascende, invece, l'attività politica che si svolge nell'ambito della società e si identifica con quella compiuta all'interno dell'organizzazione costituzionale dello stato, nella quale i partiti operano in via immediata per mezzo dei propri candidati eletti, riuniti in gruppi parlamentari. Solo in tal modo trova giustificazione l'esclusività della funzione, altrimenti inconcepibile in una società e in un ordinamento pluralisti, che l'art. 49 cost. riserva ai partiti politici. La formale presenza dei partiti in parlamento non si desume soltanto da un'interpretazione coordinata dei principi e delle norme costituzionali (artt. 1, 49, 72 cost.), ma anche da decisioni normative, contenute nelle leggi ordinarie e nei regolamenti parlamentari, che nel tempo hanno specificato e integrato il tessuto costituzionale, recependo quanto già risultava dall'organizzazione interna dei partiti politici, stabilita dai rispettivi statuti».

<sup>50</sup> S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull'ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 aprile 2006, 3.

<sup>51</sup> Si veda H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 55-65, e poi, ancora, 103.

formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati».

Ancora di recente, con l'[ordinanza n. 196 del 2020](#), nel rigettare il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dall'associazione politica "+EUROPA", la Corte costituzionale ha rimarcato che «secondo quanto affermato da questa Corte, “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.; [...] pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali” ([ordinanza n. 79 del 2006](#), in senso analogo, [sentenza n. 1 del 2014](#) e [ordinanza n. 120 del 2009](#)); né, del resto, l'indubbia funzione di “rappresentanza di interessi politicamente organizzati” (così ancora [ordinanza n. 79 del 2006](#)), svolta dai partiti politici, consente di riconoscere la legittimazione di questi ultimi quali poteri dello Stato»<sup>52</sup>.

La “chiusura” della Corte costituzionale in ordine alla legittimazione dei partiti politici a sollevare conflitto tra poteri dello Stato parrebbe, così, difficilmente suscettibile di un (immediato) superamento, tanto da aver indotto a configurare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'Uomo l'unica via percorribile dal partito al fine di far valere le proprie prerogative costituzionali<sup>53</sup>. Tuttavia, forse proprio a causa dell'eccessivo formalismo che sembrerebbe connotare talune argomentazioni del giudice delle leggi (su tutte, la rigida distinzione tra Stato-apparato e Stato-ordinamento), essa non è affatto esente da criticità<sup>54</sup>.

In primo luogo, già nell'[ordinanza n. 79 del 2006](#) la Corte nega il riconoscimento del potere di agire ai partiti politici dal momento che, tra gli altri motivi prima esplicitati, esso «finirebbe con l'introdurre un nuovo tipo di giudizio costituzionale, avente ad oggetto la procedura di elezione delle Assemblee, e persino il procedimento di approvazione delle leggi». Epperò, anche alla luce delle successive [sentenze nn. 1 del 2014](#) e [35 del 2017](#), la prima ragione impeditiva potrebbe agevolmente ritenersi superata dallo sviluppo, in senso evolutivo, della giurisprudenza costituzionale in ordine alla sindacabilità del procedimento e finanche delle leggi elettorali. Per di più, poi, «Le funzioni attribuite ai partiti nel procedimento elettorale - deposito contrassegni delle candidature individuali e di lista, raccolta delle firme, selezione delle candidature, presentazione delle liste, campagna elettorale, applicazione della *par condicio* - costituiscono invece l'unico modo costituzionalmente possibile e legittimo perché nelle odierne democrazie rappresentative il popolo possa esercitare la propria sovranità, cioè per "raccordare", come dice la Corte, democrazia e rappresentanza politica»<sup>55</sup>. Per quanto riguarda, invece, «il procedimento di approvazione delle leggi», a rilevare, ancora una volta, parrebbe «il sospetto - si spera infondato - che la decisione della corte si ricollegli alla

<sup>52</sup> A commento della quale si veda P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?* in [federalismi.it](#), n. 32/2020, 132 ss.

<sup>53</sup> È questa la conclusione cui giunge M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e Legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?* In [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2009, 4-5.

<sup>54</sup> Con le parole di P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici*, cit., 673-674, se anche l'[ordinanza n. 79 del 2006](#) ha il merito di aver «sottolineato con vigore la coesistenzialità del radicamento dei partiti nella sfera della libertà associativa alla funzionalità del pluralismo politico», tuttavia «non può non osservarsi che una decisione di ammissibilità, la quale avrebbe dischiuso all'associazione ricorrente l'unica via percorribile per rimuovere un ostacolo alla *Chancengleichheit* nel procedimento elettorale, avrebbe rafforzato la collocazione dei partiti nella cornice di un pluralismo aperto alla competizione e ad un tempo messo al riparo dall'organamento della società civile, ed assicurato una protezione più intensa alle ragioni della concorrenza fra le espressioni molteplici della partecipazione politica rispetto a quelle del *Parteinprivileg* e della legislazione premiale».

<sup>55</sup> S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!* cit., 4-5, il quale così conclude sul punto: «Del resto, proprio in relazione a tali funzioni i partiti godono di finanziamento pubblico. Il ruolo fondamentale svolto dai partiti nel procedimento elettorale assume quindi natura non solo pubblica ma anche costituzionale perché costituisce la principale modalità di esercizio del ruolo attribuito ai partiti dall'art. 49 Cost. In tale prospettiva l'intervento del legislatore trasforma in costituzionalmente rilevante quanto prima affidato all'autonoma determinazione del privato (è il caso della disciplina legislativa sulle primarie; oppure del finanziamento pubblico, entrambi campi, come quello in questione, esposti al rischio di irragionevoli discriminazioni da parte del legislatore)».

preoccupazione di non essere coinvolta, per le implicazioni politiche che sempre ne scaturiscono, nella risoluzione dei conflitti di natura politico-istituzionale tra i soggetti rappresentativi della sovranità popolare, specialmente se sorti all'interno delle camere e nel corso del procedimento legislativo»<sup>56</sup>. Come è stato detto, sempre con riferimento all'[ordinanza n. 79 del 2006](#), la Corte costituzionale «neutralizza il conflitto fra poteri rispetto all'esigenza di preservare le regole costituzionali del processo politico dalle controversie che possono sorgere nel circuito più largo, che non è solo statale, ma sicuramente pubblico»<sup>57</sup>.

Ancor più rimarchevole, alla luce di quanto sino ad ora argomentato, sembra essere però la netta cesura che la Consulta parrebbe tracciare tra i partiti operanti nella società civile ed i gruppi (nonché i singoli) parlamentari che agiscono all'interno delle Camere. Una cesura, questa, dal tenore proto-liberale, che, del tutto paradossalmente rispetto alle premesse del ragionamento della Corte medesima, sembrerebbe proprio rivelare l'esistenza e la pratica operatività di quello che si è prima definito il «quadrilatero» della rappresentanza politica moderna. Nel distinguere nettamente la sfera operativa dei partiti politici da quella dei gruppi parlamentari, infatti, la Consulta verrebbe in un certo senso a legittimare il disallineamento dei secondi rispetto ai primi, derivante dalla negazione del rapporto di rappresentanza che, invece, dovrebbe legare le due forme di raggruppamenti politici, interni ed esterni alle Camere. Con quali effetti sul riconoscimento della conflittualità politica e della tutela delle prerogative costituzionali dei «soggetti» da essa coinvolte, è facile intuire.

#### 4. Il singolo parlamentare ed il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Allo stesso modo dei partiti politici, anche la possibile configurazione del gruppo parlamentare quale «organo-potere» dello Stato, legittimato a sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, dischiude una serie di ulteriori, irrisolte problematiche. È su alcune di esse che ora si tenterà di svolgere qualche riflessione. Con la precisazione, tuttavia, che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ogni ragionamento in ordine alla legittimazione del gruppo trae origine dal riconoscimento di una siffatta facoltà in capo al singolo parlamentare<sup>58</sup>.

Proprio per questo motivo, prima ancora di guardare ai raggruppamenti politico-parlamentari, sembra opportuno soffermarsi sulla possibilità di riconoscere la facoltà di agire in veste di «organo-potere» dello Stato in capo al singolo parlamentare. Invero, se la dottrina parrebbe aver già da tempo riconosciuto nell'eletto un potenziale soggetto del conflitto di attribuzione tra poteri<sup>59</sup>, il percorso seguito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è stato ben più tortuoso<sup>60</sup>. Ciononostante, con l'[ordinanza n. 17 del 2019](#) la Consulta ha inequivocabilmente riconosciuto al singolo parlamentare la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione nelle ipotesi di violazioni delle prerogative che la Costituzione gli attribuisce. Con la precisazione, nient'affatto secondaria anche alla luce degli

<sup>56</sup> Così A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, cit., 2.

<sup>57</sup> P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici*, cit., 673.

<sup>58</sup> Sul punto, si è già avuto modo di argomentare in A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, cit., 314 ss.

<sup>59</sup> Si pensi alle conclusioni cui sono giunti, tra gli altri, A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2000, 240 ss., e A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Giappichelli, Torino, 2000, 121 ss. Alle medesime conclusioni era giunto N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. 312-323.

<sup>60</sup> La titolarità della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, seppur in via soltanto ipotetica, è stata riconosciuta al singolo parlamentare a partire da Corte cost., [sent. n. 379 del 1996](#). L'astrattezza di tale legittimazione è poi stata confermata dalla Consulta poco dopo, nella [ord. n. 177 del 1998](#). Sul punto, ampiamente, C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 8 ss.; e, anche, M.C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 1/2018, 7 ss.

sviluppi successivi della giurisprudenza costituzionale, che deve tuttavia trattarsi di prerogative «diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'Assemblea»<sup>61</sup>.

A guardar bene, infatti, la realizzazione delle condizioni da soddisfare – segnatamente, la lesione di prerogative costituzionali – al fine di superare il controllo di ammissibilità, sembra dipanarsi attraverso una forse eccessivamente rigida distinzione tra il piano formale e quello sostanziale di esercizio della funzione parlamentare. E, ancora, anche a livello pratico-applicativo la Corte costituzionale appare attagliare le proprie decisioni alla specifica, cangiante morfologia dei casi ad essa di volta in volta sottoposti. Con il risultato, è evidente, di ridimensionare quanto affermato a livello teorico-concettuale. In altri termini, come si vedrà, il riconoscimento formale di prerogative

---

<sup>61</sup> Così Corte cost., [ord. n. 17 del 2019](#), *Considerato in diritto* p. 3.3. Su tale pronuncia, si veda, tra i primi commentatori, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in [federalismi.it](#), n. 3/2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in [federalismi.it](#), n. 4/2019; e, *ivi*, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato (osservazioni a margine di Corte cost., ord. n. 17 dell'8 febbraio 2019)*; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?* S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*. Sempre a commento della medesima pronuncia, si veda, inoltre, A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in questa *Rivista*, *Studi 2019/I*, 71 ss.; E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019; V. BALDINI, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 1/2019; G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [laCostituzione.info](#), 10 febbraio 2019; G. BUONOMO – M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza». Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 246 ss.; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in [federalismi.it](#), n. 7/2019; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 marzo 2019; L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 aprile 2019. Da ultimo, poi, si rinvia ai contributi di V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1/2019; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; e, *ivi*, G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. n. 9/1959: una nuova «storica ma (insoddisfacente) sentenza»?* G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*; N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*; C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*; E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*; M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*; G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*; O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*. Sugli aspetti critici relativi all'iter dell'approvazione della legge di bilancio, cfr., invece, G. DI COSIMO, *"Come si può deliberare senza conoscere?"*, in [laCostituzione.info](#), 25 dicembre 2018; e, *ivi*, A. MORELLI, *L'elettore "buon selvaggio" e il Parlamento esautorato: i mostri della nuova mitologia politica e gli strumenti per fronteggiarli*, 26 dicembre 2018; C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, 27 dicembre 2018; ID., *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 162 ss.; R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, 28 dicembre 2018; S. PRISCO, *Non ci si può aspettare altro che moniti, ma è urgente riprendere la strada delle riforme*, 31 dicembre 2018; G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura d'infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2019, 155 ss.



costituzionali “menomabili”, di cui è titolare il singolo eletto, finisce per essere sostanzialmente neutralizzato dalle condizioni richieste dalla Consulta per accedere al conflitto tra poteri. Condizioni che, di fatto, rendono altamente difficoltoso individuare pratici esempi di “menomazione” delle prerogative costituzionali dei membri delle Camere. Nel far ciò, probabilmente, la Corte intende limitare – se così si può dire – l’instaurazione del conflitto tra poteri sollevato da singoli parlamentari alle sole “ipotesi-limite”. Epperò, mediante l’eccessivo formalismo connotante talune delle proprie argomentazioni, il giudice delle leggi parrebbe mettere in dubbio la possibilità stessa di configurare siffatte ipotesi<sup>62</sup>.

Ad ogni modo, come detto, l’[ordinanza n. 17 del 2019](#), quantomeno in astratto, sembrava pacificamente riconoscere in capo al singolo parlamentare la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione *ex art. 37 l. n. 87/1953*<sup>63</sup>. E tanto, veniva giustificato in ragione della titolarità, da parte degli eletti considerati *uti singuli*, di una sfera di funzioni e di prerogative strettamente correlata al proprio *status* di rappresentanti della Nazione<sup>64</sup>. Cionondimeno, riconosciuta senza apparenti difficoltà sul piano astratto, una siffatta facoltà dischiudeva una serie di incertezze in ordine alle concrete possibilità, sul piano pratico-applicativo, di azionare il ricorso individuale di cui si discorre. Come è stato detto, infatti, l’apertura del conflitto al singolo parlamentare sembra essere stata «una “vittoria di Pirro”, perché si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse»<sup>65</sup>.

Una considerazione, questa, ulteriormente comprovata dagli sviluppi successivi della giurisprudenza costituzionale, sol che si pensi a quanto recentemente ribadito dalla Consulta nel rigettare una serie di ricorsi presentati da singoli parlamentari a seguito dell’entrata in vigore delle disposizioni normative tese a fronteggiare l’emergenza pandemica, le quali, inevitabilmente, hanno finito per incidere sull’esercizio della stessa funzione rappresentativa. A tal proposito, per soffermarsi soltanto sugli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, a venire in rilievo è l’[ordinanza n. 256 del 2021](#), inerente all’impossibilità, per gli eletti privi di certificazione verde Covid-19 (c.d. *green pass*), di svolgere i lavori parlamentari presso la Camera di appartenenza. Ad essere sospettati di violazione, in questo caso, sono stati – tra gli altri – gli artt. 1, 64, 66, 67, 71 e 72 Cost., dal momento che si lamentava la compromissione dell’esercizio di una serie di funzioni parlamentari, tra cui quella legislativa, oltre che – a monte – la stessa autonomia del Parlamento. Tuttavia, anche in questa

<sup>62</sup> Eccesso di formalismo, come si dirà, incipiente nelle recenti [ordd. nn. 188/2021](#), [256/2021](#) e [15/2022](#).

<sup>63</sup> Legittimazione ribadita, da ultimo, anche dall’[ordinanza n. 86 del 2020](#).

<sup>64</sup> Benché, come peraltro precisato dalla stessa Consulta, la giurisprudenza costituzionale, anche recente, abbia talvolta espressamente negato la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a sollevare conflitto di attribuzione. Così, ad esempio, si è negata la legittimazione del singolo parlamentare nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all’intera Camera a cui appartiene ([ordinanza n. 163 del 2018](#), richiamata dall’[ordinanza n. 181 del 2018](#)). Costante (sin dalla [sentenza n. 1150 del 1988](#)) è anche l’orientamento in base al quale, in materia di insindacabilità, competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell’autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare, dal momento che l’immunità *de qua* è preordinata a proteggere la funzione dell’organo costituzionale (come la Corte ha sempre affermato, a partire dalla risalente [sentenza n. 9 del 1970](#)). I singoli componenti di una Camera neppure possono lamentare la violazione del procedimento legislativo svoltosi presso l’altro ramo del Parlamento, essendo evidente l’inidoneità di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative ([ordinanze n. 181 del 2018](#) e [n. 277 del 2017](#)), pur avendo costantemente ribadito di dover lasciare «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» ([ordinanze n. 181](#) e [n. 163 del 2018](#) e, già in passato, [ordinanza n. 177 del 1998](#); nello stesso senso, [sentenza n. 225 del 2001](#)). La giurisprudenza fin qui esaminata, questa la conclusione cui sembra doversi giungere, non ha negato in radice la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, bensì ne ha escluso in concreto la sussistenza nelle specifiche ipotesi che si sono presentate.

<sup>65</sup> Così S. CURRERI, *L’occasione persa*, cit., 5. Il caso che ha originato la pronuncia della Corte, invero, si caratterizza per la particolarità proprio oggetto, come tale destinata a riverberarsi sulle doglianze avanzate dai ricorrenti. Infatti, la lamentata lesione delle prerogative costituzionali è stata invocata non già in relazione ad una proposta di legge qualsiasi – il che, naturalmente, sarebbe apparso comunque ingiustificabile – ma, come accennato, in occasione della legge di bilancio 2019 «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche» ([ord. 17/2019](#), *Considerato in diritto* p. 4.1).

occasione la Corte ha negato, di fatto, al singolo parlamentare la facoltà di sollevare conflitto tra poteri dello Stato in quanto, proprio attraverso l'espresso richiamo all'[ordinanza n. 17 del 2019](#), «questa Corte» ha sì «riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare e ha affermato che esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato», ma soltanto «a condizione che vi sia una violazione manifesta della prerogativa, rilevabile nella sua evidenza già in sede di sommaria deliberazione». Per di più, prosegue la Corte, «in ogni caso, tale violazione non può riguardare esclusivamente la scorretta applicazione dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera ([ordinanze n. 193](#), [n. 188](#), [n. 186](#), [n. 67](#) e [n. 66 del 2021](#); [n. 197](#), [n. 176](#), [n. 129](#), [n. 86](#) e [n. 60 del 2020](#); [n. 275](#), [n. 274](#) e [n. 17 del 2019](#))». Perciò, le considerazioni dei ricorrenti in ordine alla erronea interpretazione dell'art. 60, comma 4, Reg. Cam., in cui sarebbero incorsi l'Ufficio di Presidenza ed il Collegio dei questori, «non possono avere ingresso in questa sede, posto che attengono in questo caso ad una eventuale cattiva applicazione del regolamento della Camera, ovvero a materia non deducibile a mezzo del conflitto (*ex plurimis*, [ordinanza n. 17 del 2019](#))».

E così, anche in questa occasione, la Corte non ha di certo lesinato eccessi di formalismo – basti pensare alla richiesta «violazione manifesta della prerogativa, rilevabile nella sua evidenza già in sede di sommaria deliberazione» (espressione già utilizzata, peraltro, nell'[ordinanza n. 188 del 2021](#)) – per decidere sull'inammissibilità del conflitto sollevato dai singoli parlamentari appartenenti ad una componente politica – «L'Alternativa C'è» – del gruppo Misto della Camera dei deputati. Anzi, a ben vedere, il giudice delle leggi ha negato quanto esplicitamente aveva già ammesso, ossia la facoltà del singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sulla base dell'oggetto del conflitto medesimo, rinvenuto nella (presunta) cattiva applicazione di una disposizione regolamentare<sup>66</sup>.

Una sorta di *self restraint*, dunque, che, tuttavia, solleva più di qualche perplessità. Senza poter qui entrare nel merito della questione, infatti, basti osservare quanto segue. Da un lato, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, esclusa nel giudizio di legittimità costituzionale, è invece ammessa in sede di conflitto tra poteri (cfr. [sent. n. 120 del 2014](#))<sup>67</sup>, dal momento che da essi potrebbero derivare effettive lesioni delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari (e dei rispettivi gruppi di appartenenza), come tali destinate a porre questioni «relative alla delimitazione di ambiti di competenza, la cui garanzia è assegnata alla Corte costituzionale»<sup>68</sup>. Nel caso di specie, si fatica invero ad immaginare quali ulteriori lesioni di prerogative costituzionali potessero essere fatte valere, oltre a quelle derivanti dalla compressione della funzione parlamentare, *lato sensu* intesa. Anche qui, un eccesso di formalismo sembra aver orientato l'azione della Corte, probabilmente favorito dalla necessità costituzionale di non alterare i delicati equilibri su cui si regge il rapporto tra organi di vertice dello Stato-apparato<sup>69</sup>, già fortemente incisi dalle conseguenze giuridico-costituzionali

<sup>66</sup> Ancora una volta, quindi, è il rapporto tra l'autorità giurisdizionale, seppure nella veste "speciale" di giudice delle leggi, e la politica a suggerire una certa cautela nell'individuazione di soluzioni (o di pronunce, come nel caso di specie) che potrebbero rendere esplicite le conflittualità inter-organiche. Sul punto, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 323, ha fatto notare che «nel nostro ordinamento l'attività di un'istanza competente a giudicare sui conflitti tra poteri – un'istanza la cui neutralità è la stessa neutralità ricca di significato della Costituzione – non pare aver reso cattivi servizi, alla giustizia come alla politica: essa ha anzi contribuito a ricondurre nell'alveo costituzionale comportamenti e decisioni che nell'arbitrio avrebbero altrimenti trovato la propria regola».

<sup>67</sup> In argomento, cfr. le riflessioni di A. RUGGERI, [Novità in tema di \(in\)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta \(a margine di Corte cost. n. 120 del 2014\)](#), in questa *Rivista*, [Studi 2014](#) (10.05.14). Sul punto, cfr. altresì M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in [Osservatorio AIC](#), 2014.

<sup>68</sup> G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, II, cit., 77.

<sup>69</sup> In effetti, il conflitto tra poteri dello stato dischiude una serie di conseguenze politicamente rilevanti. Un profilo, quest'ultimo, che non può che riverberarsi sulla "direzione" e sul contenuto delle decisioni della Consulta. In argomento, cfr. le riflessioni di A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2014, 855 ss. Sul punto, inoltre, per il necessario inquadramento teorico-concettuale, si rinvia ad A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., 2000.

derivanti dalla pandemia da Covid-19<sup>70</sup>. Pertanto, il sottofondo politico della questione sollevata parrebbe aver suggerito alla Corte di non entrare nel merito del caso in esame, optando per una pronuncia di inammissibilità. Epperò, dall'altro lato, la Consulta avrebbe in realtà potuto esaminare nel merito la questione, avendo più di un argomento costituzionale per giudicare comunque infondato il ricorso proposto<sup>71</sup>. Così facendo, invece, essa potrebbe aver seriamente compromesso, almeno in una prospettiva temporalmente ravvicinata, la possibilità per i singoli parlamentari (e, a monte, inevitabilmente anche per i gruppi) di sollevare conflitto tra poteri dello Stato. Una soluzione, questa, già parzialmente anticipata da una di poco precedente ordinanza, la [n. 188 del 2021](#), con la quale la Consulta ha rigettato la questione di costituzionalità sollevata da un singolo deputato, il quale lamentava la lesione, a causa di una decisione contraria assunta dal presidente della Camera, della propria prerogativa costituzionale di presentare progetti di legge<sup>72</sup>.

Come si vede, la possibilità riconosciuta a livello teorico viene di fatto neutralizzata a livello pratico-applicativo. E così, la porta di accesso al giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato resta difficilmente varcabile da parte di singoli parlamentari e, in misura ancor più incipiente, dai gruppi di rispettiva appartenenza. Del resto, ad ulteriore riprova di quanto si è detto, anche l'[ordinanza n. 15 del 2022](#)<sup>73</sup> ha ribadito la sostanziale chiusura del conflitto tra poteri per i membri delle Camere *uti singuli*, data la difficoltà di soddisfare le condizioni (nella specie, la sussistenza di una manifesta lesione delle prerogative costituzionali del parlamentare, da apprezzarsi favorevolmente fin dalla fase preliminare) poste dalla Consulta per superare il giudizio di ammissibilità che precede l'instaurazione vera e propria del conflitto<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Sul punto, la letteratura giuridica è praticamente sconfinata. Per un inquadramento generale, non può che rinviarsi, *ex multis*, ad A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in questa [Rivista, Studi 2020/1](#), 210; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Rivista AIC](#), n. 2/2020; G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione, Editoriale*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2020, 31 marzo 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo - Diritto costituzionale in trasformazione*, [II, Il diritto pubblico della pandemia](#), 37 ss.; R. CHERCHI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in [Diritti Regionali](#), n. 1/2020, 648 ss.

<sup>71</sup> Pare essere questa la conclusione cui giunge, ancor prima della pronuncia della Corte, anche A. LAURO, "No pass, no parliament". *La Corte vorrà dire la sua?* in [laCostituzione.info](#), 18 ottobre 2021.

<sup>72</sup> Per un inquadramento della vicenda, cfr. G. FAMIGLIETTI, [Presidente di assemblea "giudice" \(della costituzionalità\) o "arbitro" \(della vita parlamentare\)? \(nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021\)](#), in questa [Rivista, Studi 2022/1](#), 75 ss.

<sup>73</sup> A tale dichiarazione d'inammissibilità del conflitto sollevato da parlamentari sprovvisti di certificazione verde Covid-19 residenti nelle isole Sardegna e Sicilia, tuttavia, ha fatto seguito il decreto-legge 21 gennaio 2022, n. 2, con il quale sono state introdotte alcune deroghe alle vigenti disposizioni normative in materia di salute pubblica atte a consentire ai parlamentari attualmente positivi al Covid-19 di poter esercitare il proprio diritto/dovere di concorrere all'elezione del Presidente della Repubblica. A tal fine, sono stati disposti seggi c.d. *drive-in* all'esterno del Parlamento, proprio per evitare qualsiasi forma di contatto tra i parlamentari positivi ed i loro colleghi (oltre che, s'intende, con il resto della popolazione). Tuttavia, nel far ciò, tale decreto-legge ha escluso ancora una volta i parlamentari "isolani" privi di certificazione verde. Sul punto, cfr., in senso particolarmente critico, A. LAURO, *Nessun parlamentare è un'isola: green pass ed elezione del Presidente della Repubblica*, in [laCostituzione.info](#), 22 gennaio 2022, a detta del quale «Si tratta di una rottura senza precedenti del principio di uguaglianza fra gli elettori presidenziali, tanto più grave nei confronti dei parlamentari, *ciascuno dei quali* (art. 67 Cost.) rappresenta la Nazione senza vincoli di mandato. Se nei casi precedenti la Corte costituzionale ha avuto buon gioco ([ord. n. 256/2021](#)) a sottolineare che il parlamentare deve adeguarsi alle regole valide per tutti, attivandosi semmai per modificarle (seppur si potrebbe obiettare: come può modificarle, se non può entrare nelle Camere?), qui si crea, per via d'omissione, una diversità di trattamento della quale non è possibile vedere il logico fondamento (che certo non può essere l'utilizzo di "mezzi pubblici": non sarebbe possibile trovare una piccola cabina per isolare un positivo o un non vaccinato su un traghetto che fra la spola fra la Sardegna e Livorno?). Peraltro – ferma ovviamente la natura di deroga temporanea alla politica vaccinale intrapresa – ammettere su un mezzo di trasporto un soggetto non vaccinato che fosse testato negativo dovrebbe tendenzialmente comportare meno rischi per la salute pubblica di un soggetto positivo comunque autorizzato a muoversi».

<sup>74</sup> Il riferimento è al giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), e, in particolare, dell'art. 1, comma 2, promosso da alcuni parlamentari con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 2022. In particolare, i deputati e l'unico senatore ricorrente, residenti nelle Regioni

## 5. Sulla legittimità costituzionale dei gruppi a sollevare conflitto di attribuzione

Se, per i singoli parlamentari, ad una “formale” apertura corrisponde di fatto una “pratica” chiusura, un percorso argomentativo in parte analogo sembrerebbe quello tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla facoltà per i gruppi di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, seppure in mera aderenza al ricorso proposto da un proprio esponente. A ben vedere, infatti, anche in questa occasione, così come accaduto con i singoli eletti, ad un riconoscimento “formale” – peraltro molto meno esplicito di quello ottenuto dai membri delle Camere – ha fatto seguito una certa accuratezza, da parte del giudice delle leggi, nell’evitare l’espressa ammissione dell’esistenza del conflitto e del relativo, inevitabile significato politico.

Ed ecco che, sebbene con motivazioni strettamente aderenti alla morfologia dei casi ad essa sottoposti, la stessa Corte costituzionale ha concluso, nelle ipotesi di cui si discorrerà, per la non legittimazione ad agire dei gruppi. E tanto, nonostante diverse avrebbero potuto essere le conclusioni cui giungere in base alle stesse argomentazioni del giudice delle leggi<sup>75</sup>.

### 5.1. (segue) L’implicita “apertura” contenuta nell’[ordinanza n. 17 del 2019](#)

La prima pronuncia che si intende esaminare è ancora l’ordinanza n. 17 del 2019, [questa volta analizzata alla luce delle argomentazioni \(peraltro solo indirette\)](#) riguardanti la configurazione dei gruppi parlamentari come «potere» dello Stato. In particolare, la decisione *de qua* origina dal ricorso presentato da 37 Senatori appartenenti al gruppo parlamentare del Partito Democratico, i quali lamentavano presunte violazioni delle proprie prerogative costituzionali realizzatesi nel corso del travagliato *iter* di approvazione della legge di bilancio per l’anno 2019. Per quel che qui più rileva, nel giudicare inammissibile il ricorso, la Corte costituzionale, oltre che – pur con tutti i limiti appena indicati – in capo ai singoli eletti, è sembrata riconoscere anche ai gruppi parlamentari la qualità di «organi-potere» dello Stato, seppure soltanto implicitamente ed in via indiretta<sup>76</sup>.

In effetti, nel negare la legittimazione ad agire del «Gruppo parlamentare “Partito democratico”», la Consulta ha avuto modo di precisare che non si trattava di una preclusione per così dire teorica,

---

Sicilia e Sardegna, lamentavano la lesione delle proprie prerogative costituzionali (tra cui, quella di recarsi a Roma per esercitare il proprio diritto/dovere di concorrere alla elezione del Presidente della Repubblica) rinveniente dal suddetto d.l., il quale, in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d’emergenza epidemiologica da COVID-19, subordina l’accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19, di cui i ricorrenti erano sprovvisti. Anche in questo caso, la Corte costituzionale, ribadito che “l’ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, da apprezzarsi favorevolmente fin da questa fase del giudizio ([ordinanze n. 255 e 256 del 2021; n. 193, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 86 e n. 60 del 2020; n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019](#))”, ha concluso per l’inammissibilità del conflitto, poiché “nel caso di specie, i ricorrenti non evidenziano tale manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto la disposizione oggetto di conflitto, contenuta nel d.l. n. 229 del 2021, regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente”.

<sup>75</sup> Come meglio si specificherà nel corpo del testo, la non linearità della giurisprudenza costituzionale in materia di facoltà dei gruppi di sollevare conflitto tra poteri dello Stato parrebbe risentire della chiusura “di fatto” opposta dalla Consulta alla pur riconosciuta – a livello soltanto “formale” – facoltà di agire per i singoli parlamentari.

<sup>76</sup> È appena il caso di ricordare che il raggruppamento parlamentare del PD ha agito sia come gruppo parlamentare che come maggioranza qualificata. Inoltre, i suoi componenti avevano sottoscritto il ricorso anche a titolo personale. Circostanze, queste, che hanno portato G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, cit., 8, a qualificare il ricorso di tale forza politica «“catch all”».



bensì motivata da ragioni pratiche e procedurali. Come peraltro già accaduto in un recente passato<sup>77</sup>, la decisione del giudice delle leggi pareva attagliarsi alla morfologia del caso ad essa sottoposto, dal momento che tale negazione era esclusivamente determinata dall'«assorbente ragione che manc[ava], nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»<sup>78</sup>. La Corte sembrava dunque eccedere in termini di formalismo, senza tuttavia con ciò precludere – in una prospettiva teleologica – altre possibili soluzioni teorico-ricostruttive, maggiormente aderenti alla realtà delle dinamiche politico-parlamentari<sup>79</sup>.

Ed è così che, contrariamente a quanto poi disvelato dagli sviluppi successivi della giurisprudenza costituzionale, l'«accesso» al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato appariva, per i gruppi parlamentari, ormai alle porte. Del resto, come detto, la motivazione con cui la Corte, di fatto, negava la legittimazione ad agire del gruppo “Partito Democratico” non risultava idonea a pregiudicare una siffatta facoltà sul piano teorico. Al massimo, quest'ultima veniva soltanto temporaneamente pregiudicata, per di più sulla base di argomentazioni di tipo procedurale non solo discutibili, ma che pure sembravano costituire una incursione eccessiva nell'autonomia dei gruppi riconosciuta dai regolamenti camerale<sup>80</sup>. A voler essere più precisi, pur a fronte di una pronuncia di carattere preclusivo, la Corte pareva così non disconoscere la funzione rappresentativo-costituzionale dei

---

<sup>77</sup> Cfr. Corte cost., [ordinanza n. 280 del 2017](#), nella quale la Consulta, per la prima volta, con riferimento ai gruppi, esplicita il proprio orientamento restrittivo rispetto ad «indeterminatezze» sul piano del profilo soggettivo. Come si può leggere nell'ordinanza di inammissibilità, «l'indeterminatezza del profilo soggettivo è aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui sono Presidente, l'uno, e Vicepresidente vicario, l'altro, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale». A commento di tale pronuncia, si veda A.M. NICO, *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legislazione elettorale*, in [Dirittifondamentali.it](#), n. 1/2018, 8 ss.

<sup>78</sup> Considerato in diritto p. 3 dell'ordinanza in esame.

<sup>79</sup> Proprio in riferimento agli eccessi di formalismo, già R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 3-4, rilevava come «il conflitto di attribuzione svolga la sua funzione di “chiusura” del sistema costituzionale, regolando ai sommi livelli i confini tra il mondo del diritto ed il mondo della politica, garantendo che questa si svolga nel rispetto dei ruoli e delle regole del gioco fissate da quello; e che, proprio per tale sua posizione, il giudizio davanti alla Corte si debba instaurare e svolgere con il minor grado possibile di formalismo concettuale e processuale». Anche P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, 39, ha evidenziato che i conflitti di attribuzione «risultano difficilmente arginabili entro schemi preconfezionati; appena li si conia questi finiscono per poi essere nuovamente superati dalla giurisprudenza e dalla prassi. Sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto quello dell'oggetto, si ricava dunque l'impressione di un'assai scarsa stabilità dei concetti ed istituti via via elaborati in materia. L'origine di questa apparente inafferrabilità è probabilmente lontana e trova fondamento anche nella stringatezza della disciplina sui conflitti». In merito, si veda anche P. COSTANZO, *Conflitti costituzionali, ad vocem*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, cit., 1272; G. SERGES, *La sindacabilità degli atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in F. Modugno (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1997, 218 ss.

<sup>80</sup> Come fa notare S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, cit., 1, «...Un primo punto problematico mi sembra il modo con cui si elude la questione della legittimazione del Gruppo parlamentare come tale, cosa che credo andrebbe ritenuta pacifica per come il diritto parlamentare e costituzionale vigente ha visto crescere il loro ruolo, fino alle novelle regolamentari del 2012. Ora rispondere che “manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto” sembra criticabile sotto un doppio profilo: il primo, piuttosto evidente, è la sottoscrizione del ricorso da parte di un numero di aderenti superiore alla maggioranza assoluta dei componenti che di per sé manifesta in modo inequivoco la volontà del gruppo; il secondo, come chiarito dal ricorso, è l'ampio potere di rappresentanza che il Regolamento conferisce al Presidente del Gruppo, ossia la natura “presidenzialista” del Regolamento. Basta però già il primo argomento per ritenere eccessivamente formalistica l'obiezione della Corte. Resta peraltro piuttosto strano il fatto che una Corte così rispettosa verso l'autonomia regolamentare delle Camere entri invece in modo così pregnante in quella dei Gruppi; forse ha voluto trovare un argomento per sfuggire al merito della decisione, essendo incerta sul da farsi. Essa avrà però almeno un merito: spingere ad una revisione del Regolamento del Gruppo che intenderà ricorrere (anche) come tale per cui l'argomento risulterà non più riproducibile in futuro. Sarà il primo caso di una riforma di un Regolamento di Gruppo per dar seguito a una sentenza della Corte. In fondo *ex malo bonum*».

raggruppamenti parlamentari, come tali qualificabili «poteri» in grado di subire menomazioni dall'attività di altri «organi»<sup>81</sup>.

Tale assunto sembra in linea con quanto si può ancora leggere nell'ordinanza, lì dove, nel riconoscere espressamente la qualità di «organi-potere» ai parlamentari, la Corte costituzionale premetteva che «nell'ambito di istituzioni complesse, articolate e polifunzionali, qual è il Parlamento e quali sono le singole Camere, molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione»<sup>82</sup>. Tra questi, evidentemente, non possono che ricomprendersi anche i gruppi parlamentari, specie se si accoglie la tesi, prima accennata, che li vuole, una volta costituitisi all'interno delle Assemblee, soggetti pubblici, nella loro peculiare declinazione di «organismi di diritto pubblico»<sup>83</sup>.

La dottrina più accorta, del resto, nel commentare l'ordinanza, aveva sottolineato che la legittimazione del gruppo a sollevare conflitto di attribuzione, «con ogni probabilità, potrà essere agevolmente riconosciuta in futuro: visto che, in effetti, sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche reali che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo»<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Nella giurisprudenza costituzionale la nozione di «potere dello Stato» legittimato a sollevare conflitto di attribuzione (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) racchiude tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una «quota di attribuzioni costituzionali» (ex plurimis, [sentt. n. 87](#) e [n. 88 del 2012](#)) o sia affidata una «pubblica funzione costituzionale rilevante e garantita» ([ordinanza n. 17 del 1978](#)). Proprio la «pubblica funzione costituzionale rilevante e garantita» parrebbe aver indotto parte della dottrina a ricomprendere, ormai da qualche tempo, tra i «poteri dello Stato» legittimati a sollevare conflitto di attribuzioni, non solo le «Camere», ma anche i «Gruppi», le «Commissioni» e finanche i «partiti politici», questi ultimi nella loro qualità di «organizzazioni proprie della società civile» aventi però, per l'appunto, «funzioni di rilevanza costituzionale». Perspicuamente, sul punto, R.G. RODIO, *Provvedimenti giudiziari di sequestro dei finanziamenti pubblici ai partiti ed autonomia della politica. Alcune brevi considerazioni (costituzionali) a margine del caso Lega Nord*, in [logos](#), 16 ottobre 2017. Si veda, anche, A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, cit., 2, secondo cui «i partiti [...] sono “poteri dello Stato” perché articolazioni essenziali del potere sovrano e titolari dei poteri costituzionali che ne scaturiscono e di quelli legislativi necessari al loro esercizio». *Contra*, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., il Mulino, Bologna, 1988, 373-374, il quale rileva, a proposito dei partiti, «la loro sicura estraneità alla sfera organizzativa dello stato e l'appartenenza delle loro funzioni a un ambito pre-statale».

<sup>82</sup> *Considerato in diritto* p. 3.4.

<sup>83</sup> In definitiva, questa la maggiore utilità scientifica di una tale classificazione, considerare i gruppi parlamentari come «organismi di diritto pubblico», consente chiaramente di distinguere i gruppi politici esterni al Parlamento (i partiti), da quelli costituiti all'interno delle Assemblee legislative, in tal guisa mettendo in luce gli inevitabili profili pubblicistici di tali formazioni politiche. Del resto, come meglio si vedrà a breve, la stessa Consulta, nel ritenere i gruppi parlamentari «espressioni istituzionali del pluralismo politico», sembra abbia ben chiara la loro rilevanza pubblicistica. Se così non fosse, in tutte le decisioni susseguitesi negli anni avrebbe certamente evitato di specificare che si tratta, in ogni caso, di una realtà «istituzionale». La qualifica dei gruppi come “espressioni istituzionali del pluralismo politico” è da ultimo ribadita in [Corte cost., ord. n. 60 del 2020](#). Ma la giurisprudenza è granitica. Si vedano, anche, [Corte cost., sentt. n. 174 del 2009](#); [n. 193 del 2005](#); [n. 298 del 2004](#) e [n. 49 del 1998](#)).

<sup>84</sup> Così N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, cit., 13. Dello stesso avviso, G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, cit., 12, a detta del quale «in ogni caso, sia [280/2017](#) che [17/2019](#) lasciano impregiudicata la possibilità che un gruppo parlamentare, che adotti legittimamente la decisione di proporre un ricorso per conflitto di attribuzione e utilizzi una formula del genere *Il Presidente del Gruppo Parlamentare ...\_legale rappresentante dello stesso a norma dell'art. ...\_del proprio regolamento interno (debitamente depositato il ... presso la Presidenza del Senato ai sensi dell'art. 15, r.S., e autorizzato dall'assemblea come da delibera del ... che si allega*, veda la Corte costretta a esaminare nel merito il ricorso proposto». Nello stesso senso, cfr. ancora A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 9, secondo cui «...Rafforzare il singolo, peraltro, ha come conseguenza una drammatica polverizzazione della rappresentanza politica, rendendo astrattamente “potere” ogni pretesa soggettiva che sia possibile ricondurre nell'ampio spettro delle attribuzioni del parlamentare»; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, cit., secondo cui «pur non agevolando in alcun modo la definizione delle ipotesi in cui potrebbe ammettersi un ricorso promosso dal gruppo parlamentare (che, ricordiamo, è nominato in Costituzione agli artt. 72 e 82), il giudice delle leggi lascia intendere che, una volta superato l'anzidetto ostacolo procedurale, potrebbero aprirsi nuove prospettive per la censura dei vizi del procedimento legislativo (anche) da parte dei gruppi». *Contra*, R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce*

Cionondimeno, come si è già avuto modo di anticipare e come meglio si specificherà *infra*, così non è stato. A voler tentare di trarre una (seppur sommaria) conclusione da queste prime riflessioni, dopo l'[ordinanza n. 17 del 2019](#) il gruppo parlamentare appariva ormai tanto un «soggetto sostanziale» del conflitto di attribuzione, quanto un «soggetto processuale» dello stesso. Esito, quest'ultimo, direttamente correlato alla relativa dimensione giuridico-costituzionale, in quanto è la Costituzione medesima a conferirgli «una quota di potere riservato»<sup>85</sup>.

*Soggetto sostanziale* poiché, dopo l'*ordinanza de qua*, esso sembrava inconfutabilmente titolare delle attribuzioni la cui contestazione ben può stare a fondamento del giudizio. Come si è ampiamente argomentato *supra*, il gruppo, allo stesso modo e ancor più del singolo parlamentare, è soggetto delle Camere con funzioni, *in apicibus*, di rappresentanza politica. Anzi, è un vero e proprio soggetto necessario della rappresentanza politica, come tale indefettibile dal circuito rappresentativo.

*Soggetto processuale* daché, superati i vizi (eccessivi) di forma richiesti dalla Corte, è abilitato ad agire ed eventualmente a resistere di fronte ad essa.

Non da ultimo, è titolare di *una quota di potere riservato* nella misura in cui è la stessa Carta repubblicana a pretendere che il concreto articolarsi della rappresentanza politica e il perseguimento dell'indirizzo politico dello Stato debbano avvenire attraverso commissioni che rispecchino la proporzionalità dei gruppi parlamentari<sup>86</sup>. L'attitudine ad essere soggetto del conflitto può essere negata, sembrava ormai potersi ritenere con sufficiente certezza, soltanto agli organi che «non hanno una competenza costituzionalmente garantita». Come ormai è pacifico, ben al di là della tradizionale tripartizione dei poteri, tali «competenze costituzionali» possono sussistere in capo ad altri organi. E, pertanto, essere menomate, ossia subire un *vulnus*<sup>87</sup>.

Tali erano, e – contrariamente a quanto affermato poi dalla Consulta – sono le prerogative costituzionali del gruppo. In definitiva, anche se le argomentazioni contenute nell'[ordinanza n. 17/2019](#) non apparivano sempre lineari e convincenti, sembrava finalmente essere giunto il momento,

---

*che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, cit., 10 ss. Scettica sembra ancora essere, da ultimo, E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, cit., 27.

<sup>85</sup> Sulla fondamentale distinzione tra «soggetti sostanziali» e «processuali» del conflitto di attribuzioni, oltre che sull'importanza dell'individuazione, ai fini dello stesso, di una «quota di potere riservato» dalla Costituzione, si veda, già, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1977, 207-211. Da ultimo, si veda G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 271 ss. Con la precisazione che la distinzione tra «poteri» che possono entrare fra loro in conflitto e «organi» legittimati al relativo giudizio, è stata avanzata da F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 759 ss.

<sup>86</sup> Sul rapporto di rappresentanza proporzionale che lega tra loro gruppi e commissioni parlamentari si sofferma, da ultimo, F. SICURO, *Il sistema delle commissioni parlamentari*, cit., spec. 600-601, il quale fa notare che «benché imprescindibile strumento a tutela del pluralismo politico-procedurale, il senso più profondo della regola della rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni in sede deliberante o “legislativa” parrebbe radicarsi non già o, meglio, non solo nella garanzia dei diritti delle minoranze, invero perseguibile mediante altre e più efficaci procedure parlamentari (alcune delle quali, peraltro, espressamente costituzionalizzate), ma, più precisamente, nel rispetto dei risultati elettorali e della legittima pretesa di governabilità di cui sono titolari le forze politiche di maggioranza. Con ciò si intende dire che la regola della rappresentanza proporzionale è diretta a riprodurre, il più fedelmente possibile, la geometria politica fuoriuscita dalle elezioni, senza alterare in commissione i rapporti di forza venutisi a creare, in ragione dei risultati elettorali, nel plenum assembleare».

<sup>87</sup> In merito, cfr., *ex multis*, F. SORRENTINO, *Un conflitto di attribuzioni tra «poteri della regione»*, in *Giur. cost.*, 1967, 1790; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Enti territoriali minori e conflitto tra poteri dello stato*, in *Giur. cost.*, 1970, 1171 ss.; A. CERRI, *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1971, 1165; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Novissimo Digesto italiano, App.*, vol. II, Utet, Torino, 1981, 386. In parte diversa, invece, la prospettiva di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II – L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1984, 429 ss. Quanto alla tradizionale tripartizione dei poteri, sembra opportuno rammentare, peraltro, che autorevole dottrina da tempo tende a ridimensionarne la portata, riducendola al rapporto tra l'ordine giudiziario, da una parte, e i poteri politici in senso lato, dall'altra, cfr. F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XI, Utet, Torino, 1966, 472 ss. Ad ogni modo, la nozione di «potere» si amplia, cambia fisionomia, per ricomprendere tutti gli organi ai quali venga riconosciuta e assicurata dalla Costituzione una «quota di attribuzioni costituzionali» (così, [Corte cost., sent. nn. 87 e 88 del 2012](#)) e, comunque, una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» ([ordinanza n. 17 del 1978](#), in relazione alla legittimazione dei comitati promotori di referendum abrogativi). Sulla nozione di «potere» in relazione ai conflitti di attribuzione, dovuto è il riferimento a R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 7 ss., il quale ricorda che «la nozione di “potere” è stata sin dall'origine il punto debole di qualsiasi teoria del conflitto di attribuzioni».

per i gruppi parlamentari, di accedere all'«ultima fortezza»<sup>88</sup>. E, invece, così non è stato, almeno sino ad ora<sup>89</sup>.

## 5.2. (segue) *La (definitiva?) “chiusura” nell’ordinanza n. 60 del 2020*

La presunta violazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari e dei relativi gruppi di appartenenza, anch'essa invocata in riferimento all'*iter* di approvazione della legge di bilancio, ha inoltre fornito alla Corte una seconda, ulteriore occasione per meglio chiarire la propria precedente giurisprudenza in punto di legittimazione dei gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione<sup>90</sup>.

In particolare, un nutrito numero di parlamentari di opposizione, in proprio ed in qualità (alcuni di loro) di presidente e di legale rappresentante del gruppo di rispettiva appartenenza, hanno lamentato un'indebita lesione delle proprie prerogative costituzionali a causa della restrizione della rispettiva facoltà di discutere, esaminare ed eventualmente apportare modifiche alla legge n. 160 del 2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022). Tuttavia, le aspettative di quanti, del tutto coerentemente, attendevano un esplicito riconoscimento della soggettività dei gruppi e, conseguentemente, della loro legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione, sono rimaste frustrate.

Anzi, quantomeno ad una prima lettura, l'[ordinanza n. 60 del 2020](#) ha espressamente negato ai gruppi parlamentari la titolarità della facoltà di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, con ciò operando una illogica *deminutio* della quota di potere e della funzione dei gruppi medesimi nello svolgimento dei lavori parlamentari e nell'attuazione dell'indirizzo politico statale. E questo, sulla base di un ragionamento a tratti sillogistico. «L'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico», si legge infatti nella pronuncia della Corte, «non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento». Ebbene, dal momento che i ricorsi presentati nel caso di specie «lamentano nei confronti dei gruppi proprio la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi», essi non sono stati ritenuti ammissibili dalla Corte.

Diverse sono le conclusioni che si possono trarre da questa ulteriore pronuncia in punto di (in)ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione proposto da gruppi parlamentari.

In primo luogo, a riprova di quanto si è già venuti dicendo, l'[ordinanza n. 60 del 2020](#), così come peraltro avevano già fatto le precedenti [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#)<sup>91</sup> (e come faranno le successive ordinanze, *ex multis*, [nn. 188 e 256 del 2021](#) e [n. 15 del 2022](#)), conferma che la facoltà del singolo parlamentare di sollevare conflitto di attribuzione *ex art. 37 l. n. 87/1953*, espressamente riconosciutagli dalla precedente [ordinanza n. 17 del 2019](#) in ragione del relativo *status* di

<sup>88</sup> Per richiamare il titolo dell'importante contributo di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.

<sup>89</sup> E tanto, probabilmente, anche a causa delle “occasioni” che hanno condotto i gruppi a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Sia l'[ordinanza n. 17 del 2019](#), sia la di poco successiva [ordinanza n. 60 del 2020](#), infatti, hanno dovuto affrontare un profilo particolarmente problematico, ossia quello di pervenire, come conseguenza logica della rilevata lesione di prerogative costituzionali in capo ai gruppi, all'annullamento degli atti adottati nel corso della sessione di bilancio. Un esito, quest'ultimo, peraltro espressamente auspicato dai ricorrenti nel caso poi risolto, con dichiarazione d'inammissibilità, dall'[ordinanza n. 60 del 2020](#).

<sup>90</sup> Come detto, soltanto implicitamente riconosciuta nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#).

<sup>91</sup> Il punto è sottolineato da M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020, 200-202. Sulle [ordinanze nn. 274 e 275 del 2019](#) cfr., *ex multis*, R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale* (*Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019*), in [federalismi.it](#), 2/2020, e G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: un vicolo cieco?* in *Quad. cost.*, 1/2020, 144 ss.



rappresentante della Nazione, si configura come una facoltà meramente formale, destinata con alta probabilità a restare confinata su un piano soltanto teorico-concettuale. Benché, invero, il caso di specie presentasse significativi profili di specificità, legati – soprattutto – alla circostanza che il D.E.F. era stato approvato da una compagine governativa diversa da quella che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio, la Consulta ha ritenuto non sussistenti quelle gravi violazioni delle prerogative costituzionali che giustificerebbero l'ammissibilità del ricorso presentato da singoli parlamentari e dai rispettivi raggruppamenti di appartenenza. Nel far ciò, peraltro, la Corte ha inteso rimarcare che «sebbene il disegno di legge di bilancio sia stato trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019, tale pur ridotto periodo ha comunque consentito una fase di esame in Commissione Bilancio, tanto che i deputati hanno qui presentato 1130 emendamenti (ben oltre il numero di 350 che in sede di Ufficio di presidenza i gruppi parlamentari avevano concordato al fine di ritenerli tutti segnalati per la votazione, come risulta dal verbale della seduta del 20 dicembre 2019)». Per tal motivo, «la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario – come era nella sua indiscussa facoltà – sul complesso degli emendamenti, al fine di evitare l'esercizio provvisorio»<sup>92</sup>.

Ad ogni modo, alcune ulteriori considerazioni parrebbero imporsi all'esito dell'esame della pronuncia in commento. Con ragionevole probabilità, infatti, la decisa chiusura della Corte in punto di ammissibilità del ricorso individuale presentato dai parlamentari di opposizione sembra essere legata alla circostanza che, contrariamente a quanto fatto dai deputati del gruppo "Partito democratico" in riferimento alla legge di bilancio per il 2019, i membri del gruppo "Lega – Salvini Premier" avevano espressamente richiesto l'annullamento della legge n. 160 del 2019 (legge finanziaria per il 2020). Una richiesta, quest'ultima, che potrebbe avere in un certo senso indotto la Corte a decidere di non affrontare nel merito la questione<sup>93</sup>. Anche se, è doveroso rimarcarlo, la Consulta non ha risparmiato critiche all'atteggiamento tenuto dai parlamentari ricorrenti nel corso dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio.

In secondo luogo, con specifico riferimento alla legittimazione dei gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione, il mancato riconoscimento di una simile facoltà è stato in un certo senso ancorato ai tratti peculiari del caso all'esame del giudice delle leggi. Così come nell'[ordinanza n. 17 del 2019](#) la Consulta aveva precisato che tale negazione era esclusivamente determinata dall'«assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»<sup>94</sup>; nell'[ordinanza n. 60 del 2020](#) la decisione d'inammissibilità è giustificata per via della mancanza di «una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative (indicate in riferimento ai singoli parlamentari, n.d.r.) dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi». Ovverosia, in base ad un'argomentazione comunque

---

<sup>92</sup>Come hanno fatto notare C.P. GUARINI, L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos*, 2/2020, 8, la Corte sembra rimarcare che «provocare le condizioni per rendere nei fatti impraticabile ogni discussione su proposte emendative e, poi, trarne giustificazione per un (tanto plateale quanto sterile) 'Aventino', dolendosi, infine, di ciò innanzi al Giudice dei conflitti, pare strumentale all'instaurazione di una lite (*ficta*) dai connotati marcatamente politici piuttosto che ad una genuina difesa di attribuzioni costituzionali. Senza contare, tra l'altro, come, alla luce di tutto ciò, risulti quanto meno improvida l'evocazione da parte di alcuni ricorrenti della violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato». Riflettono sulle conseguenze giuridico-costituzionale dell'ordinanza *de qua* anche M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rileva una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 2/2020, 722 ss.; A. LAURO, *Bis in "niet" (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in questa *Rivista*, *Studi 2020/II*, 261 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 di Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2020, 89 ss.; E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?* in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, 150 ss.

<sup>93</sup>Dello stesso avviso sembra essere M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 198-199.

<sup>94</sup>Considerato in diritto p. 3 dell'ordinanza in esame.

non esente da profili di criticità, «ciò che i gruppi non possono far valere nel conflitto costituzionale – o, comunque, non possono far valere senza un’argomentazione specifica e articolata – sono le attribuzioni, invece, riservate ai parlamentari *uti singuli*, non potendosi presupporre né una coincidenza piena e acritica delle loro rispettive attribuzioni, né una sovrapposizione di ruoli nel procedimento di approvazione della legge, né una possibile concorrenza processuale tra i primi e i secondi»<sup>95</sup>.

Se non ci si sbaglia, quindi, qualora i gruppi ricorrenti dovessero, in futuro, fornire una siffatta argomentazione, «specifica e articolata», la Corte sarebbe tenuta a prenderla in considerazione, dichiarando ammissibile il ricorso presentato dai gruppi medesimi. Nonostante ciò, a seguito dell’[ordinanza n. 60 del 2020](#) lo spazio per la legittimazione dei gruppi a sollevare conflitto di attribuzione sembra, in ogni caso, irragionevolmente restringersi. Infatti, questa la conclusione che parrebbe dover trarsi dalle parole della Corte, le uniche ipotesi che legittimerebbero l’ammissibilità di un ricorso presentato dai gruppi sarebbero «o menomazioni che non attengono al procedimento legislativo, o se a esso riferibili, meramente ripetitive di quelle lamentate dai singoli componenti del gruppo»<sup>96</sup>. Al di fuori di queste due ipotesi, *tertium non datur*.

## 6. Rilievi conclusivi

Con la [pronuncia n. 60 del 2020](#) la Corte ha negato la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione ai gruppi “Forza Italia – Berlusconi Presidente”, “Lega – Salvini Premier” e “Fratelli d’Italia” non solo per ragioni di mero formalismo, ma, all’opposto, in virtù di considerazioni che parrebbero di natura sostanziale<sup>97</sup>. Nel far ciò, essa sembrerebbe aver dato seguito ad un illogico orientamento ermeneutico teso a subordinare, se così si può dire, l’insieme delle quote rappresentative caratterizzanti la concreta attività di un gruppo parlamentare, regolarmente costituitosi all’interno delle Camere, alla singola porzione rappresentativa di cui è titolare il parlamentare nella sua qualità di rappresentante della Nazione.

Ed è proprio per questo motivo che il ragionamento della Corte sembra invero caratterizzato da un forse eccessivo sbilanciamento, peraltro soltanto formale, sulla posizione individuale del singolo parlamentare all’interno delle Camere. Si tratta, a dire il vero, di una impostazione teorico-ricostruttiva ben lungi dal potersi considerare isolata. Al contrario, essa parrebbe rivelare una certa ritrosia nel riporre lenti d’indagine legate ad una concezione eccessivamente individualistica, verrebbe da dire proto-liberale, della rappresentanza politica. E tanto, per volersi limitare ad un’analisi soltanto superficiale, in evidente contrasto non solo con l’assetto “gruppo-centrico” assunto dai lavori parlamentari a seguito della riforma regolamentare del 1971<sup>98</sup>, ma anche, e soprattutto, con

---

<sup>95</sup> È questa la conclusione cui giungono C.P. GUARINI, L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive*, cit., 14-15. Diversa è invece la conclusione cui sembra giungere R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere*, cit., 91-92, il quale, dopo aver inizialmente affermato che «nel caso concreto la Corte ancora non esclude in linea di principio la legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari, anche se poi lo fa implicitamente quando chiarisce che la mancanza di ogni originale base costituzionale che conferisca loro specifiche attribuzioni non è supplita dalle citate previsioni degli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost.», conclude poi recisamente nel senso che «Anche se i regolamenti delle Camere prevedono che tutti i deputati e tutti i senatori appartengano ad un gruppo, questa previsione non può implicare né sul piano applicativo né su quello interpretativo alcuna contraddizione rispetto al principio del divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.*, che garantisce la libertà di ciascun parlamentare sul piano politico e giuridico-costituzionale, pertanto all’occorrenza anche nei confronti del gruppo al quale iscritto. Il che chiude il ragionamento della Corte sul piano del diritto costituzionale positivo, dove non può trovarsi nemmeno in via interpretativa alcuna base di legittimazione del ruolo dei gruppi in termini autonomi dalla dimensione regolamentare di ciascuna Camera di riferimento».

<sup>96</sup> Così, M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 206.

<sup>97</sup> In tal senso, cfr. M. ARMANNI, *op. ult. cit.*, 204.

<sup>98</sup> A tal proposito, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 1994, 266, hanno evidenziato come il riconoscimento istituzionale della Conferenza dei capigruppo abbia, a sua volta,

la natura di «soggetto della rappresentanza politica» che il gruppo, richiamando quanto esposto in precedenza, riveste all'interno delle Camere. Sono i raggruppamenti politico-parlamentari, infatti, non già singole personalità, per quanto eminenti, a consentire l'organizzazione ed il funzionamento dell'istituzione parlamentare. Continuare a sbilanciare la rappresentanza politica sul singolo eletto, per di più, potrebbe rivelarsi oltremodo pernicioso sol che si pensi all'inevitabile rafforzamento delle individualità rappresentative che, se non adeguatamente bilanciate dalla (auspicabile e, sembrerebbe, necessaria) riforma dei regolamenti camerale, si avrà a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020<sup>99</sup>. Ad ogni modo, benché riconosciuto a livello teorico-concettuale, lo stesso ricorso individuale per conflitto di attribuzione subisce un decisivo (definitivo?) restringimento a livello pratico-applicativo. Un esito, quest'ultimo, che parrebbe riflettere, a sua volta, una interpretazione eccessivamente formalistica (anch'essa) dell'autonomia parlamentare, che si vorrebbe quasi intangibile da parte di poteri esterni. Con il risultato, è evidente, di seriamente compromettere la tutela di prerogative costituzionali lese dalle dinamiche manifestazioni della realtà assembleare<sup>100</sup>.

Un simile percorso argomentativo, peraltro, finisce per rilevare sotto un ulteriore profilo. Negare ai gruppi la qualità di «organo-potere» abilitato a sollevare conflitti di attribuzione, in uno alla neutralizzazione pratica della medesima possibilità pur riconosciuta a livello teorico in capo ai singoli eletti ed alla decisa «chiusura» – anche formale – opposta ai partiti politici, sembra rivelare una certa ritrosia del giudice delle leggi a riconoscere l'esistenza del «conflitto»<sup>101</sup>. In altre parole, la Corte costituzionale parrebbe intenzionata a negare la conflittualità che fisiologicamente caratterizza le dinamiche politico-parlamentari. Una sorta di neutralizzazione pratica della rappresentatività politica del raggruppamento parlamentare, destinata a riverberarsi nella mancata, trasparente, emersione della endemica dialettica assembleare. Con il risultato, si badi, di riconoscere implicitamente quello che si è in precedenza definito il «quadrilatero» della rappresentanza politica. A guardar bene, in effetti, la illogica chiusura opposta dalla Consulta in ordine alla qualificazione dei gruppi come «poteri» dello Stato, in uno alla ancor più rigida negazione cui vanno incontro i partiti politici, sembrerebbe dar contenuto ad un acritico tentativo di celare la sempre più diffusa degenerazione del «rapporto rappresentativo». Quella che, come detto, risulta essere la patologica alterazione dell'originaria triade rappresentativa (elettori-partiti-eletti) causata dall'autonomia politica riconosciuta ai gruppi parlamentari, foriera, a sua volta, di una perniciosa ridefinizione, in senso non certo democratico, del «rapporto rappresentativo» che intercorre tra «gruppi politici», «gruppi parlamentari» e «corpo elettorale». Se non ci si sbaglia, quindi, è come se la Corte tentasse di misconoscere tale complessità delle cose attraverso il (teorico) riconoscimento soltanto al singolo parlamentare della possibilità di sollevare conflitto di attribuzione. E tanto, dal momento che l'individuo atomizzato risulta di fatto

---

rappresentato «il definitivo riconoscimento delle Camere organizzate per Gruppi e il superamento delle concezioni atomistiche ed individualistiche, tipiche dei precedenti ordinamenti costituzionali ed elettorali».

<sup>99</sup> Per prevenire una siffatta, più che probabile, eventualità, diverse sono le ipotesi di revisione regolamentare prospettate in dottrina. Tra queste, in particolare, rileva quella dell'introduzione del voto c.d. ponderato all'interno delle commissioni parlamentari, il cui numero complessivo parrebbe, in ogni caso, andare incontro ad una riduzione. L'introduzione del voto ponderato, tuttavia, non eliminerebbe tutti i profili problematici correlati al potenziale sbilanciamento della rappresentanza politica su singole personalità elettive. Infatti, come ha fatto notare S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 11, introdurre tale sistema di voto vorrebbe dire «conferire la rappresentanza del gruppo a singoli commissari», il cui voto in commissione non è detto che «corrisponda effettivamente alla volontà del (la maggioranza del) gruppo d'appartenenza». Per questo, già in altra sede, si è provato a suggerire di eliminare il requisito numerico per la costituzione di un gruppo, conservando invece il solo requisito politico-elettorale. Una soluzione, questa, in linea con la riforma regolamentare del Senato del 2017, lì dove si prevede la necessaria corrispondenza tra gruppo politico-parlamentare e soggetto politico presentatosi alle elezioni. Solo così un Parlamento sensibilmente ridotto nella propria dimensione numerica sembrerebbe poter scongiurare paralisi procedurali. Per i necessari approfondimenti, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Alcune riflessioni sui gruppi parlamentari*, cit., 22 ss.

<sup>100</sup> Un rischio, questo, già paventato da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 322-323.

<sup>101</sup> Il rapporto tra «diritto» e «conflitti», da cui origina la realtà degli ordinamenti giuridico-costituzionali moderni e contemporanei, è al centro delle dense riflessioni di G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

incapace di incidere sugli (s)equilibri complessivi, a differenza del partito e, soprattutto, del gruppo parlamentare, soggetti della rappresentanza politica di per sé quantitativamente e qualitativamente in grado di portare ad emersione tali scompensi politico-costituzionali<sup>102</sup>.

*Mutatis mutandis*, nel caso in cui la Consulta dovesse – come auspicabile – “aprire le porte” del conflitto di attribuzione tra poteri ai partiti ed ai gruppi parlamentari, il risultato sarebbe molto probabilmente quello di rendere esplicito il conflitto politico esacerbato, se non proprio originato, dalla suddetta degenerazione. Per tutti i motivi sin qui esposti, questa sincera ricognizione della realtà delle dinamiche assembleari parrebbe non potersi ulteriormente procrastinare.

E così, in conclusione, appaiono opportune due ultime considerazioni. In primo luogo, sembrerebbe giunto il momento di esplicitare, a favore dei gruppi parlamentari (e, a monte, dei partiti politici), la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Una possibilità, quest’ultima, peraltro già implicitamente riconosciuta dalla precedente [pronuncia n. 17 del 2019](#) lì dove la Corte, come si è detto, aveva di fatto tratteggiato il gruppo parlamentare tanto come «soggetto sostanziale» del conflitto di attribuzioni, quanto come «soggetto processuale» dello stesso, stante la quota di potere riservato di cui esso è titolare in forza della stessa Carta fondamentale (ex artt. 72, co. 3 e 82, co. 2 Cost.). Del resto, il riconoscimento in capo ai gruppi della qualifica di «potere» dello Stato contribuirebbe a tutelare l’esercizio delle libertà e delle prerogative giuridico-costituzionali potenzialmente lese dalla dialettica politico-parlamentare. Con ciò, peraltro, in un certo senso recependo strategie d’intervento già sperimentate in altri ordinamenti giuridico-costituzionali. Basti pensare a quanto accade in Germania, lì dove la facoltà di adire il Tribunale Costituzionale Federale è riconosciuta ai singoli eletti, ai gruppi parlamentari ed ai partiti politici, proprio al fine di meglio tutelare le rispettive prerogative giuridico-costituzionali<sup>103</sup>. In senso analogo, la Legge organica sul Tribunale costituzionale spagnolo specifica che a poter presentare ricorso al giudice delle leggi sono anche cinquanta deputati o cinquanta senatori, i quali sono financo legittimati ad impugnare Regolamenti delle Camere e delle *Cortes*<sup>104</sup>.

In secondo luogo, dall’esame delle pronunce della Corte ed in base alle argomentazioni che si sono sostenute, sembra potersi concludere che la giurisprudenza costituzionale sulla legittimazione (dei partiti e) dei gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione presenti elementi di non linearità. Non linearità che, contrariamente a quanto potrebbe evincersi dalla lettura delle pronunce richiamate, induce a non ritenere del tutto sbarrate le porte del conflitto tra poteri per i raggruppamenti politico-parlamentari. Quello che l’[ordinanza n. 60 del 2020](#) di certo conferma è, invece, la circostanza che l’espressa legittimazione, per i gruppi, a sollevare conflitto di attribuzione sia stata e resti un «caso difficile»<sup>105</sup>. Ed oggi, forse, lo è ancora, visto che, nel complesso, «rimane tuttora irrisolta la questione

<sup>102</sup> Del resto, come si è argomentato nel testo, lo “sbilanciamento” della rappresentanza politica sui singoli eletti nutre ancora una serie di ricostruzioni teoriche. Tra queste, proprio in vista del rafforzamento delle prerogative del singolo parlamentare in quanto membro di una mera formazione sociale, si veda A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 616 ss.

<sup>103</sup> Profilo, quest’ultimo, evidenziato da E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell’ordinanza n. 17/2019*, cit., 182, nt. 124.

<sup>104</sup> Sul punto, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 1999, 195. A tal proposito, per rimanere in una prospettiva “comparatistica”, non può non rievocarsi l’art. 61 della Costituzione francese del 4 ottobre 1958, a detta del quale “Le leggi organiche, prima della loro promulgazione, le proposte di legge di cui all’articolo 11 prima di essere sottoposte a referendum, e i regolamenti delle assemblee parlamentari, prima della loro entrata in vigore, devono essere sottoposti al Consiglio costituzionale che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione. Agli stessi effetti, le leggi possono essere deferite al Consiglio costituzionale, prima della loro promulgazione, dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell’Assemblea nazionale, dal Presidente del Senato, da sessanta deputati o da sessanta senatori. Nei casi previsti dai due commi precedenti, il Consiglio costituzionale deve deliberare entro il termine di un mese. Tuttavia, a richiesta del Governo, in caso di urgenza, il termine è ridotto a otto giorni. Nei casi menzionati, il deferimento al Consiglio costituzionale sospende il termine della promulgazione”.

<sup>105</sup> Le citazioni sono tratte, sin dal titolo, da R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., il quale pure riconosce la legittimazione dei gruppi parlamentari a sollevare il conflitto, nella consapevolezza che «non è l’attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a creare il “potere”» (143). Prima di tale Autore, ad auspicare tale possibilità per i gruppi, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 328, i quali



relativa a un efficace sistema di garanzie costituzionali del procedimento legislativo»<sup>106</sup>. Ma, ed è questo ciò che più rileva sul piano giuridico, soltanto da un punto di vista per così dire processuale, non più teorico-costituzionale. Riconoscere la piena soggettività politica dei raggruppamenti parlamentari vuol dire rendere esplicita la dialettica politica che connota le dinamiche assembleari e che, nelle sue plurime manifestazioni, implica esigenze di tutela di competenze e, soprattutto, di diritti<sup>107</sup> coinvolti nell'esercizio parlamentare della sovranità popolare.

---

sostengono che, «in attesa di una chiara riforma costituzionale che esplicitamente garantisca “processualmente” le minoranze, ciò che appare ancor più necessario in un sistema politico-istituzionale (più che strettamente elettorale) maggioritario, forse si può immaginare una legittimazione dei gruppi a sollevare un eventuale conflitto, proprio a tutela delle minoranze»; P. VIRGA, *I conflitti di attribuzione*, in *Foro pad.*, IV, 1949, 11-12, il quale qualificava i gruppi parlamentari «organi costituzionali»; P. PINNA, *La Corte costituzionale giudice di controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 156. Ad oggi, sembrano ammetterla, oltre agli autori già citati, anche E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 249, secondo i quali «non può aprioristicamente escludersi, ad un certo momento dell'esperienza positiva, che assurgano al rango di “poteri”». In riferimento alle minoranze e per i gruppi che le rappresentano, una timida apertura è rinvenibile in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., 1972, 259-264. Esclude la configurabilità del gruppo parlamentare come possibile parte nel giudizio dinanzi alla Corte, A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992, 275 ss. Di tale ultima convinzione, sembrano poi essere tutti quegli autori che ritengono il gruppo parlamentare essere un soggetto «espressione del pluralismo politico», come tale più vicino ad una mera associazione di diritto privato «esterna» allo Stato-apparato che a un ente delle Camere. Tra questi, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, 231 ss.; e, da ultimo, A. MORELLI, *Rappresentanza politica*, cit., 108, nt. 15, il quale, però, non sembra escludere la possibilità che, ai gruppi, si possa estendere «la soluzione adottata in giurisprudenza per i Comitati promotori del referendum abrogativo».

<sup>106</sup>In tal senso, a commento dell'[ordinanza n. 17/2019](#), G. LANEVE, *I rapporti tra Pubblico ministero e polizia giudiziaria dinanzi la Corte costituzionale: una prima (e per nulla marginale) questione relativa ai conflitti tra poteri su atto legislativo*, in [Dirittifondamentali.it](#), fasc. 1/2019, 24. Dello stesso A., da ultimo, si veda, anche, [La funzione parlamentare al cospetto della funzione giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti tra poteri: uno studio sugli ultimi trent'anni](#), in questa [Rivista](#), [Studi 2022/I](#), 35 ss. In argomento, posso tornare utili le riflessioni di G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. 282 ss.

<sup>107</sup>In argomento, cfr. le dense argomentazioni di A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1/2019, 22 ss.