amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Sui rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento di fronte alle omissioni legislative: alcune riflessioni

di **Francesco Zammartino**

(Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Napoli L'Orientale)

Sommario

1. Corte Costituzionale e Parlamento: il nodo delle omissioni legislative e l'equilibrio dei poteri. -2. L'evoluzione delle tecniche decisorie della Consulta e il rapporto con il legislatore. – 3. La svolta mancata della Consulta sul "giusto procedimento legislativo". -4. Brevi conclusioni.

Abstract

This paper examines the constitutional-political direction within the framework of the bidirectional relationship between Parliament and the Constitutional Court. On one hand, the analysis focuses on the types of decisions rendered by the Court and the resulting (or preceding) parliamentary inertia. On the other, it highlights instances in which the Constitutional Court adopts an overly cautious approach, even when individual parliamentarians seek its protection. The research thus centers on this dual inertia—a phenomenon that directly calls into question the respective spheres of competence of each institution in defining political and constitutional policy.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Corte Costituzionale e Parlamento: il nodo delle omissioni legislative e l'equilibrio dei poteri.

Nel rapporto tra Corte costituzionale e Parlamento, le omissioni legislative rappresentano da tempo un nodo cruciale, poiché evidenziano il legame indissolubile tra la "supplenza" giudiziaria e la conseguente emersione di un diritto di matrice giurisprudenziale[1]. Sebbene tale dinamica si inserisca nel più vasto fenomeno della costituzionalizzazione del diritto, essa pone seri problemi all'equilibrio dei poteri nel nostro ordinamento. Il rapporto tra Consulta e Parlamento è infatti sempre più complesso, segnato dalla sfumatura dei confini tra produzione e interpretazione del diritto[2] e le cause di tale involuzione sono molteplici, in sintesi: dall'incapacità dello Stato democratico-pluralista di normare le nuove istanze sociali, al depauperamento del ruolo parlamentare a favore del diritto sovranazionale, fino alla delocalizzazione delle sedi decisionali. A ciò si aggiunge una "fuga dalle responsabilità" del legislatore, che preferisce evitare scelte divisive. Senonché, non va trascurato come il nostro Stato costituzionale abbia subito una torsione, rendendo labile il confine tra azione politica e controllo costituzionale[3]. Se da un lato le sentenze "creative" della Corte hanno risolto complesse questioni sostanziali, dall'altro hanno avvicinato il giudice delle leggi al legislatore ordinario. Ciò ha allontanato la giustizia costituzionale dal modello originario: a partire dagli anni '70, la Consulta ha assunto un ruolo attivo nell'attuazione della Costituzione, incalzando il legislatore con sempre maggiore frequenza[4]. Le prime fratture tra le due istituzioni emersero con la censura dei comportamenti omissivi, piuttosto che con l'annullamento di norme espresse. Questo ruolo proattivo, confermato dalla diffusione dell'interpretazione conforme, rispecchia i rapidi mutamenti sociali, confermando come fattori un tempo considerati "metagiuridici" siano oggi interni al diritto. In questo contesto, i tradizionali strumenti decisionali (annullamento o rigetto) si sono rivelati inadeguati. La Corte ha quindi rimodulato il proprio perimetro d'azione – nel solco dell'art. 136 Cost. e della l. 87/1953 – per far fronte all'inerzia legislativa, che ha di fatto trasferito sui giudici costituzionali l'onere di scelte politiche fondamentali.

Nei termini esposti, la Corte ritiene che al legislatore spetti solo una "priorità" nell'intervento regolatorio, non l'esclusività e ne consegue che essa riconosce a sé stessa un pari diritto di intervenire (quasi un dovere) per colmare i vuoti normativi che rischiano di compromettere la tutela dei diritti fondamentali[5].

---

[1] Cfr. M. CAPPELLETTI, *Giudici legislatori*?, Milano, 1984, pp. 75 ss.

[2] Si rinvia a E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessione in margine ad un recente scritto di Andrea Marrone*, in *Quad. cost*., 2019, p. 780.

[3] Sul punto M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, pp. 220-221.

[4] Si veda, V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giur. cost.*, 2000, fasc. II, pp. 1985 ss.

[5] In questi termini, P. VERONESI, *"Ogni promessa è debito", : la sentenza costituzionale sul caso Cappato, in Giustiziainsieme.it*, p. 10.

ISSN 2036-7821

Questo orientamento diventa il presupposto per legittimare un potere regolatorio della Corte stessa. Essa è così chiamata a ricavare dal vago concetto di "sistema vigente" i criteri per elaborare una disciplina adeguata a colmare le lacune dell'ordinamento, pur in assenza di un contenuto costituzionalmente vincolato[6].

Tale approccio suscita tuttavia non pochi dubbi. L'appiglio decisionale delle "coordinate del sistema vigente" mostra i suoi limiti: come evidenziato nel caso della sent. n. 242/2019, peraltro ribaditi, almeno nei principi cardine, dalla sent. n. 66/2025, l'analisi della normativa di sistema rivela notevoli scostamenti tra la *ratio legis* originaria e le finalità perseguite dalla Consulta con la sua decisione.

Queste riflessioni impongono, come sottolineato da attenta dottrina[7], di considerare che la Corte costituzionale è garante del Testo fondamentale, ma non un organo "armato" deputato a difese estreme, in quanto tale compito spetta piuttosto al garante "politico". Di conseguenza, accettando un controllo sul Parlamento e una legalità costituzionale superiore a quella ordinaria, diventa inevitabile interrogarsi su quanto i giudici costituzionali possano "creare" diritto. Ciò risulta particolarmente evidente quando il legislatore risulta assente, continuando a non attuare i principi e le garanzie sancite da una Costituzione rigida[8]. Nei detti termini, dunque, la Corte ritiene che al legislatore spetti solo una "priorità" (e non l'esclusività) nell'intervento regolatorio. Come emerge dal passaggio decisionale citato, l'organo giudicante si attribuisce così un pari diritto di intervenire, quasi come fosse un proprio dovere, in quanto l'obiettivo è colmare i vuoti normativi che rischiano di compromettere la protezione dei diritti fondamentali [9]. Questa linea di pensiero giustifica la pretesa regolatoria della Corte, la quale è chiamata a estrarre dal "sistema vigente" i criteri per elaborare una disciplina adeguata. Tale disciplina, pur non essendo costituzionalmente vincolata, risulta comunque funzionale a colmare le lacune dell'ordinamento.

Alla luce di quanto osservato, l'intervento della Corte costituzionale dovrebbe calibrare con estrema cautela l'impatto delle proprie decisioni sul sistema normativo. Per valorizzare il ruolo del Giudice delle leggi nell'attuazione della Costituzione, occorre considerare che quando si applicano precetti per natura generali e indeterminati, si creano nuovi valori giuridici; questi ultimi si integrano con le norme costituzionali di base, andando a ridefinire l'ordinamento.

Ne consegue che l'emanazione di sentenze dal chiaro tenore normativo — in grado cioè di introdurre nel diritto positivo precetti prima assenti — dovrebbe rappresentare solo un'*extrema ratio*, utilizzato esclusivamente quando l'obiettivo costituzionale da tutelare sia inequivocabile e vittima di una palese inerzia del legislatore.

---

[6] P. PINARDI, *Moniti al legislatore e poteri della Corte costituzionale* , in *Forumcostituzionale.it*, n. 3/2022, pp. 74 ss.

[7] . CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, 1993, pp. 220 ss

[8] B. CARAVITA, *ivi*.

[9] In tal senso, D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenze nei confronti della politica*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2002, pp. 28ss.

ISSN 2036-7821

Al contrario, quando i principi costituzionali non sono immediatamente intellegibili e richiedono una complessa interpretazione, il Giudice delle leggi deve fermarsi prima di sostituirsi al Parlamento. Se la Corte, oltre a delineare tali principi, indicasse infatti anche lo specifico percorso normativo per attuarli a fronte di un'omissione legislativa, si correrebbe il rischio di mascherare una lacuna ideologica sotto le mentite spoglie di una lacuna incostituzionale, sconfinando in tal modo nel campo della decisione squisitamente politica[10].
A ben vedere, le riflessioni appena proposte mantengono la loro validità anche quando il legislatore appare restio a esercitare pienamente e correttamente la propria funzione decisionale. Infatti, se non si rispetta il limite menzionato, l'intervento della Corte costituzionale rischierebbe di mascherare, dietro un'apparente "supplenza", un diverso e improprio "protagonismo" che, come si è appena evidenziato, risulta particolarmente pericoloso quando è il Giudice costituzionale a farsene carico. I dubbi sollevati diventano ancora più evidenti se il Giudice delle leggi adotta un'interpretazione eccessivamente evolutiva, estendendo il dettato costituzionale ben oltre la sua formulazione esplicita. Un'estensione del genere rischia di giustificare interventi manipolativi, che finirebbero per snaturare o disconoscere la reale portata normativa dei testi legislativi.

2. L'evoluzione delle tecniche decisorie della Consulta e il rapporto con il legislatore

Non sembra affatto peregrino affermare che oramai le relazioni tra queste due istituzioni si sviluppano oggi lungo un asse complesso e strettamente bidirezionale. Superando la classica visione della Corte come mero "legislatore negativo", si assiste ormai a un Parlamento condizionato dall'indirizzo giurisprudenziale e, specularmente, a un legislatore che richiede tutela alla Consulta[11]. Recentemente, la bidirezionalità di questo rapporto ha conosciuto decisive evoluzioni, con importanti novità connesse all'attuazione dell'indirizzo politico costituzionale.
L'attivismo della Corte Costituzionale è spesso motivato dall'inerzia del Parlamento, che comporta che l'asse principale della sua azione si muova verso le Camere, attraverso tecniche decisorie mirate a stimolare l'intervento del legislatore e a definire regole conformi ai principi costituzionali. Il passaggio dal rigore delle "rime obbligate" a soluzioni semplicemente "costituzionalmente adeguate"[12] riduce il rischio di una funzione paralegislativa del Giudice delle leggi, valorizzando invece il dovere di leale cooperazione tra le istituzioni (sentenza n. 152 del 2020). Per raggiungere questo scopo, la Consulta ha messo a punto diversi strumenti processuali. Si è passati dai semplici

[10] A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive),* in *Riv. AIC*, n. 2/2023, pp. 104 ss.
[11] Cfr. P. BONINI, *Brevi considerazioni nel rapporto tra la legislazione per omissione e decisione giurisprudenziale* , in *Federalismi.it*, n. 14/2017, p. 20 ss.
[12] Ex plurimis, 224 e 252 del 2020, n. 63 del 2021, n. 28 del 2022.

ISSN 2036-7821

moniti alle sentenze additive di principio, e dalle dichiarazioni di inammissibilità per discrezionalità legislativa alle decisioni di incostituzionalità differita. Queste ultime, in particolare, accertano il vulnus costituzionale e rinviano la decisione a data certa, paralizzando temporaneamente la disposizione illegittima, ma lasciando al Parlamento lo spazio per intervenire (caso Cappato, ord. n. 207 del 2018). Si delinea così un'evoluzione inesorabile del ruolo della Corte, che ricerca una centralità di sistema in costante rapporto con le giurisdizioni e in equilibrio con gli organi di indirizzo politico.

Di fronte all'inerzia del legislatore, la Corte costituzionale può limitarsi ad accogliere la questione o integrare la norma mancante. La prima via rischia però di lasciare scoperte intere fattispecie, generando il timore, tipico della Corte, di creare vuoti normativi, mentre, al contempo, l'intervento suppletivo è visto da parte della dottrina come uno strumento indispensabile per garantire il pluralismo istituzionale e dare voce alle istanze sociali[13]. Di contro, altri studiosi criticano queste decisioni "manipolative" come un pericoloso alibi che esime il legislatore dalle proprie responsabilità politiche[14]. Spesso, tuttavia, la scelta di una declaratoria di incostituzionalità pura è frenata dalla necessità di non lasciare prive di tutela materie che incidono sui diritti fondamentali, specie quando l'intervento del Parlamento appare improbabile o non tempestivo.

Da questo quadro emerge un'evoluzione nel ruolo della Corte, che talvolta entra in tensione con gli organi di indirizzo politico per affermare la supremazia dei valori costituzionali[15]. Il presupposto di tale mutamento è che la tutela dei diritti fondamentali non può essere pretermessa, prevalendo sulla discrezionalità legislativa, perché si assisterebbe così a un'applicazione diretta della Costituzione da parte della Corte, mossa dalla sua superiore forza ordinante e nata spesso dal fallimento dei moniti precedentemente rivolti al Parlamento. La violazione dei diritti, aggravata dall'inerzia legislativa, viene percepita come una grave ingiustizia a cui la Corte deve porre rimedio in positivo, realizzando di fatto una "supplenza concreta" che si manifesta, in particolare, attraverso tecniche decisorie inedite e audaci, come le pronunce "in due tempi" inaugurate dal noto caso Cappato. La Corte costituzionale ha cercato di valorizzare la dialettica istituzionale in un'ottica di leale collaborazione, sollecitando gli interventi legislativi ritenuti indispensabili per risolvere le questioni di legittimità sottopostele. In tal senso il giudice delle leggi assume così una veste "pedagogica" soprattutto quando il legislatore, anche dopo un esplicito monito, rimane inerte, pur ribadendo la necessità di un suo successivo intervento regolatore.

Come è stato sottolineato dal Presidente della Corte Giovanni Amoroso, spetta infatti

[13] G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in *Questione giustizia* , 13 novembre 2020.
[14] M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit. p. 220.
[15] Si rinvia a G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale* , in *Giur. cost.*, 1981, p. 1176 ss.

ISSN 2036-7821

in via prioritaria al Parlamento cogliere le istanze evolutive della società pluralista, con cui la Costituzione respira per adattarsi al continuo divenire della realtà. È in quest'ottica che la Corte sollecita il coinvolgimento del legislatore, le cui scelte richiedono talvolta un'interpretazione dei parametri costituzionali non rigidamente testuale.

Sebbene importanti innovazioni repubblicane siano nate dal dialogo tra pronunce della Corte e successive decisioni parlamentari, di fronte a una persistente inerzia del Parlamento, la Corte non può rinunciare al proprio ruolo di garanzia. Ciò include il dovere di accertare e dichiarare i diritti fondamentali reclamati da una coscienza sociale in continua evoluzione .

Attraverso queste pronunce, tuttavia, la Corte non mira a invadere prematuramente le prerogative parlamentari, perché essa sceglie prima di concedere al Parlamento un arco temporale rigidamente determinato, lasciandogli il compito di stabilire, tra le varie opzioni possibili, quale sia la norma più idonea a riparare il vulnus costituzionale. Con questo tipo di pronunce, la Corte non intende invadere le prerogative del Parlamento, ma mira a concedere alle Camere un termine perentorio per legiferare, individuando la soluzione più idonea a riparare il vulnus costituzionale[16].

Tuttavia, tale tecnica non ha finora superato l'inerzia parlamentare, né l'assegnazione di un termine, né le ordinanze di autorimessione (pensate per gettare un ponte e favorire la collaborazione) si sono rivelate pienamente efficaci. Se da un lato ciò dimostra la leale collaborazione tra gli organi, dall'altro può essere percepito come una forma di "legislazione coartata"[17].

Altri criticano questo bilanciamento poiché il rispetto della discrezionalità legislativa non sembra prevalere su altri principi costituzionali sostanziali[18]. In sintesi, l'intervento della Corte con le sue tecniche — monitorie a monte e demolitorie a valle — si innesta solo a fronte dell'incapacità del Parlamento di legiferare, che si traduce non in una volontà del giudice costituzionale di essere "protagonista", ma è la conseguenza dei ripetuti e inascoltati moniti rivolti alle Camere[19].

L'inerzia del Parlamento, di fronte alle decisioni della Corte Costituzionale, ha spostato il baricentro dell'organo verso la sua "anima politica" a scapito di quella strettamente giurisdizionale. Tale dinamica segna un mutamento nei rapporti

---

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

[17] Si v. N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2021, 86 ss, spec. 92.

[18] G. MONACO, *Una nuova ordinanza di "autorimessione" della Corte costituzionale*, in *Federalismi*. it., n. 11,2021, pp. 170 ss.

[19] Cfr. G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione : alcune riflessioni,* in *Riv. AIC*, n, 4/2018, pp. 440 ss.

ISSN 2036-7821

istituzionali e nasce dal tentativo di garantire comunque la giustizia costituzionale[20]. Tuttavia, la stessa Corte si mostra restia, quando possibile, a esercitare questa supplenza, in quanto ha più volte espresso preoccupazione al riguardo, evidenziando come sia proprio l'immobilismo del Parlamento – su temi già ritenuti critici dalla Consulta – a costringere i giudici a emettere sentenze manipolative[21]. La Corte non aspira ad assumere impropri poteri legislativi, ma teme di esservi obbligata per rispettare i principi fondamentali. Di qui il rammarico per la rinuncia del legislatore a una prerogativa che gli compete, una situazione che obbliga i giudici a intervenire con soluzioni autonome, come l'adozione di decisioni nel merito da parte della Corte che non è una rivendicazione di potere, bensì l'esatto opposto: un atto inevitabile per assicurare il rispetto della Costituzione.

Allo stesso modo, quando si trova a dover eliminare una disposizione incostituzionale senza però generare gravi squilibri nell'ordinamento, la Corte costituzionale ha talvolta dissociato *pro praeterito* invalidità ed efficacia degli atti legislativi. In casi eccezionali, questa modulazione degli effetti temporali risponde a un'ottica di leale collaborazione con il legislatore[22]. Contenendo l'impatto della decisione, infatti, si facilita una disciplina ricostruttrice volta a prevenire vuoti normativi e a garantire la certezza del diritto. In quest'ottica, se è vero che un'inerzia della Corte potrebbe tradursi in un'abdicazione al suo compito fondamentale di garantire la preminenza della Costituzione, potrebbe anche rilevarsi che tale intervento potrebbe scontrarsi scontra con l'evidente e paradossale inerzia del Parlamento, inserendosi in una fase storica caratterizzata dalla crisi delle istituzioni politiche. Questo progressivo depauperamento della capacità d'intervento parlamentare spinge non solo la Corte verso le predette logiche decisorie, ma induce anche il Governo a fare un ricorso sempre più intenso alla decretazione d'urgenza[23].

3. La svolta mancata della Consulta sul "giusto procedimento legislativo".

Dopo aver ripercorso le recenti e cruciali evoluzioni del ruolo della Corte, è opportuno esaminare la seconda e decisiva direzione dei rapporti tra Parlamento e organo di giustizia costituzionale: i casi in cui sono le Camere a richiedere tutela. Attualmente, il confronto tra le due istituzioni si articola su più fronti, da un lato, la Consulta si impegna a difendere le prerogative parlamentari: emblematico è il c.d. "caso Renzi"

---

[20] Ivi.

[21] Corte costituzionale, Relazione del Presidente della Corte costituzionale Professore Augusto Antonio Barbera, 18 marzo 2024, 16-17.

[22] Mi sia consentito, F. ZAMMARTINO, *Corte costituzionale e nuovi sviluppi sulla modulazione temporale degli effetti delle sentenze di annullamento*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/ 2021, pp. 361 ss.

[23] Così F. PATERNITI, *La Corte "pedagogista" di un legislatore colpevolmente inerte. Riflessioni critiche su una svolta problematica della recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 2 /2020, p. 193.
A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, cit., p.106.

(sentenza n. 170 del 2023), dove la Corte ha riaffermato l'incomprimibilità del libero mandato elettivo nei rapporti tra politica e magistratura. Si tratta di una decisione destinata a fare scuola, poiché ha sanato un vuoto di garanzia riguardante le comunicazioni private dei parlamentari, tutelate dall'art. 68 Cost. Dall'altro lato, vi sono ambiti, come la forma di governo, in cui la Corte ha assunto un ruolo particolarmente incisivo. Si pensi alla giurisprudenza in materia di legislazione elettorale, in cui la Consulta ha fissato limiti precisi all'ampia discrezionalità del legislatore, arrivando talvolta a spingersi al massimo limite dei tradizionali meccanismi di accesso alla giustizia costituzionale[24]. Di recente, la Corte costituzionale ha spesso evitato di tutelare gli equilibri della forma di governo parlamentare, finendo per legittimare le scelte dei Governi e delle maggioranze. Tale atteggiamento è evidente nella prassi seguita in merito alle procedure parlamentari, atteso che il Giudice delle leggi ha sempre mantenuto un atteggiamento di prudente autocontrollo nel sindacare i vizi formali della legge, confermando una linea interpretativa inaugurata, e mai realmente superata, dalla storica ma criticata[25].

Un ulteriore ambito di confronto decisivo tra Parlamento e Corte riguarda i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, in cui si evidenzia chiaramente le reciproche inerzie. Infatti, l'atteggiamento della Consulta è stato definito come la prova di una giurisprudenza fin troppo attenta a non creare tensioni politiche, se è vero che dopo la coraggiosa apertura inaugurata con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte ha inanellato una serie di pronunce di inammissibilità, paralizzando di fatto lo strumento del conflitto sollevato dal singolo deputato o senatore.

Del resto, se l'ordinanza del 2019 ha indubbiamente caratteri di innovatività, giacché ha valorizzato la posizione costituzionale dei singoli parlamentari e le loro prerogative, ammettendone la legittimazione soggettiva nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato[26], non bisogna sorvolare sul fatto che, al di là della legittimazione del singolo parlamentare come potere dello Stato, in questa sede rileva soprattutto l'obiettivo che questa giurisprudenza prometteva di raggiungere. Il meccanismo offriva, infatti, una tutela effettiva contro le anomalie del procedimento legislativo; di conseguenza, la legittimazione del singolo diventava il mero strumento per ristabilire le prescrizioni costituzionali sul ruolo del Parlamento, troppo spesso violate nella prassi.

In definitiva, questa via — aperta dalla Corte e poi non percorsa — permette di riflettere su diversi aspetti, dal momento che ci consente di analizzare i rapporti rappresentativi e la loro tutela da parte del giudice costituzionale, ma anche di

[24] Sul tema, S. LIETO. *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, in Nomos. *Le attualità del diritto*, n.2/2018.

[25] Corte cost., sent. n. 9 del 1959.

[26] Cfr. F. FABRIZZI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019.

ISSN 2036-7821

esaminare la forma di governo parlamentare, i suoi meccanismi, la sua giuridicità e le sue evoluzioni, indotte sia da fattori esogeni che endogeni, tra cui la stessa attività della Corte[27].

Le criticità odierne del Parlamento quindi non derivano più tanto dai rapporti con l'autorità giudiziaria, quanto da prassi degenerative interne al procedimento legislativo. I singoli parlamentari cercano perciò garanzie esterne contro le forzature della maggioranza, della Presidenza o del governo, ricorrendo al conflitto di attribuzione.[28]

Tali ricorsi denunciano spesso la violazione del "giusto procedimento legislativo". Come osservato in dottrina, «*sembrerebbe quasi essersi riversata sulla Corte costituzionale una tardiva protesta nei riguardi di forzature regolamentari e velocizzazioni procedimentali, sulle quali in ambito parlamentare si era formata da tempo una sorta di tacita acquiescenza pluriennale*»[29]. Attraverso queste azioni, i parlamentari invocano la Corte per rimediare a storture che gli strumenti interni alle Camere non riescono a correggere. Si tratta del segnale di un disagio più ampio che investe la democrazia rappresentativa.

Ci si può chiedere, tuttavia, se l' ordinanza del 2019 – e la successiva giurisprudenza – rappresenti una reale tutela del singolo parlamentare o evidenzi piuttosto un'inerzia della Corte costituzionale. Quest'ultima sembra aver tradito la "promessa" fatta con l'ordinanza del 2019, con cui pareva voler garantire le prerogative del singolo parlamentare attraverso la piena attuazione dell'articolo 72 sul procedimento legislativo, riconoscendo al contempo l'urgenza di definire uno statuto costituzionale per le opposizioni[30].

Quell'ordinanza ha pertanto aperto una nuova fase della giurisprudenza costituzionale. Da un lato, essa ha mostrato la volontà di non lasciare inevasa la domanda di tutela dei singoli parlamentari; dall'altro, ha palesato la consapevolezza dei rischi legati all'apertura verso una sorta di accesso diretto del singolo parlamentare al sindacato di costituzionalità, soprattutto rispetto al pericolo di giuridicizzare la dialettica politica.

Tale rischio, tuttavia, emerge inevitabilmente anche quando la Corte impone un termine al Parlamento per legiferare su un determinato tema. Se da una parte, per garantire i diritti costituzionali, la Corte non esita a intervenire con tecniche invasive – invadendo l'indirizzo politico di Parlamento e Governo per affermare un indirizzo di rango costituzionale – dall'altra, quando sono i singoli a chiedere la tutela delle forme,

---

[27] M.C. GRISOLIA, *La Corte costituzionale quale fattore di stabilizzazione della forma di governo. Una ipotesi da verificare*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, pp. 107 ss.

[28] Su quest'ultimo punto, cfr. sentenze n. 231 del 1995 e n. 251 del 2014, l'ordinanza n. 277 del 2017, nonché proprio l'ordinanza n. 17 del 2019.

[29] C. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, spec. p. 14.

[30] Si cfr. G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'«ultimo miglio»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, p. 129.

ISSN 2036-7821

la Consulta adotta un approccio eccessivamente prudente. Tutto ciò avviene in un contesto in cui una delle novità più rilevanti dell'ultimo decennio è la reiterata proposizione di conflitti tra poteri dello Stato aventi ad oggetto il procedimento legislativo[31].

Negli anni successivi all'ordinanza del 2019, infatti, si è registrato un notevole incremento dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari e c'è chi ha interpretato questo filone giurisprudenziale affermando che la Corte sia entrata in un vicolo cieco, è più corretto sostenere che ci si trovi di fronte a un'area di inerzia o di eccessiva cautela. Anzi, la prudenza della Corte si spinge al punto di non aver ancora chiarito quale grado debba raggiungere la lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo ai fini dell'ammissibilità del ricorso[32].

La Corte costituzionale ha quindi privilegiato la massima cautela, valorizzando il proprio *self-restraint*. Nella sostanza, ha "definitivizzato" il *modus operandi* inaugurato con la decisione n. 17 del 2019: un'ordinanza di inammissibilità molto ben argomentata in fatto e in diritto, che non di rado include moniti al legislatore e sconfina volentieri in valutazioni di merito[33]

L'ordinanza n. 60 del 2020 ha ulteriormente inaridito il ricorso del singolo parlamentare, confermando un'inerzia della Consulta ormai consolidata e che sembra essersi chiusa definitivamente con l'ordinanza n. 188 del 2021. Sia nella giurisprudenza precedente sia in quella successiva alla ormai celebre ordinanza del 2019, la Corte ha infatti dichiarato inammissibili tutti i conflitti sollevati dai singoli, nascondendo un orientamento restrittivo che rischia di sterilizzare l'istituto stesso. Anziché favorire un graduale sindacato sulle violazioni del procedimento legislativo, l'approccio della Corte ha paradossalmente prodotto due effetti negativi: da una parte, ha dilatato prassi parlamentari di dubbia conformità costituzionale, dall'altra, ha ridotto la capacità del singolo parlamentare di co-determinare l'indirizzo politico.

Dopotutto, l'apertura ai ricorsi individuali — pur invocata da tempo per arginare la scadente qualità dei procedimenti legislativi — non ha sortito gli effetti sperati. Sebbene sarebbe più opportuno riconoscere tale legittimazione direttamente alle minoranze, la Corte ha imboccato la strada del ricorso individuale, che andrebbe però percorsa fino in fondo. Pur concordando sulla necessità di evitare aperture indiscriminate, la differenza tra una chiusura sostanziale e una reale possibilità di accesso rimane evidente. Dopo aver aperto a una maggiore giurisdizionalizzazione della vita politica, si è dell'idea che la Corte abbia fatto un passo indietro proprio nel

[31] Ex plurimis, A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?,* in *Giur. cost.*, 2019, fasc. 1, pp. 183 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione,* in *federalismi.it*, n.4/2019.

[32] S. LIETO, *Conflitto tra poteri e "giusto" procedimento legislativo: la Corte Costituzionale dinanzi al ricorso dei singoli parlamentari,* in *Riv. AIC*, 2019.

[33] N. LUPO, ivi.

ISSN 2036-7821

momento in cui i parlamentari speravano di poter utilizzare il giudice costituzionale per ripristinare le regole procedurali fissate dalla Costituzione.
Quindi, le azioni dei singoli parlamentari – anche qualora venissero giudicate ammissibili dalla Corte – non restituiranno centralità al Parlamento, anche se tali conflitti potranno quantomeno contribuire a preservare la supremazia della Costituzione anche all'interno delle aule parlamentari. Ne consegue, si può ritenere che la stessa Corte costituzionale dovrebbe superare la propria attuale inerzia, riconoscendo, ad esempio, l'evidente lesione delle attribuzioni del singolo parlamentare quando si configuri una violazione delle sole norme costituzionali ed escludendo, invece, quelle meramente regolamentari[34].

4. Brevi conclusioni.

Come evidenziato, tra Corte e Parlamento esiste un rapporto bidirezionale che si riflette anche sull'inerzia dei due organi, per quanto quella delle Camere risulti decisamente più marcata, da un lato, la Corte sollecita l'intervento del legislatore affinché eserciti la propria discrezionalità, trovando però spesso le Camere inerti, dall'altro, i singoli parlamentari si rivolgono alla Corte in cerca di tutele; in quest'ambito, tuttavia, pur avendo aperto uno spazio di difesa, il giudice costituzionale non lo ha poi esplorato fino in fondo.
Si discute spesso dell'inerzia parlamentare, ma vi sono ulteriori ambiti in cui la Corte, a fronte di un marcato attivismo sul fronte dei diritti, adotta una estrema cautela riguardo alla sfera dei poteri. Nella prima direzione, nell'affermare la legalità costituzionale, la Corte finisce inevitabilmente per incidere sull'indirizzo politico, invadendo la sfera della discrezionalità legislativa. Fissando un termine al legislatore, ad esempio, essa sembra esercitare una sorta di iniziativa legislativa rinforzata: qualora il Parlamento non legiferi tempestivamente, la Corte si sostituisce ad esso.
Nella seconda direzione, invece, il ricorso del singolo parlamentare potrebbe fungere da strumento per ripristinare un uso fisiologico dell'indirizzo politico e delle sue ordinarie prerogative (come iniziative legislative ed emendamenti). Tali strumenti sono essenziali per garantire che l'indirizzo politico sia espressione di tutte le voci in campo, e non solo di quella governativa. Eppure, dopo l'innovativa apertura rappresentata dall'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte è tornata alla sua tradizionale e ondivaga ritrosia — palesata in oltre sessant'anni di attività — «ad addentrarsi nei meandri dell'autonome Satzung (per dirla alla Laband) del diritto parlamentare».
In questo atteggiamento, si avverte la preoccupazione della Corte di limitare – mediante posizioni di *self-restraint* espresse di volta in volta sulle tematiche più spinose

[34] Si cfr. Corte cost., ord. n. 15 del 2022, nella quale, nel respingere i ricorsi basati su dinamiche prettamente interne o procedurali, si riafferma la necessità di una manifesta lesione dello status costituzionale del parlamentare; e ordd. nn. 163 e 178 del 2025,. tese a precisare i confini del ricorso ***uti singuli***, con la conseguente esclusione della tutela di prerogative costituzionalmente riservate all'organo collegiale (l'intera Camera) e non al singolo componente.

ISSN 2036-7821

– il proprio diritto di ingerenza costituzionale. Non sembra trattarsi, tuttavia, di un'ipotesi in cui la Corte sceglie di "non decidere" per salvaguardare la discrezionalità del legislatore. Al contrario, si assiste a una ritrosia oggi difficilmente giustificabile, specialmente in un momento in cui il Parlamento incontra enormi difficoltà nel ritagliarsi il proprio spazio, anche nel procedimento legislativo, e i singoli parlamentari invocano l'intervento della Corte a tutela della Costituzione, e non dei soli regolamenti parlamentari.

In sostanza, quel "super monito" lanciato con l'ordinanza n. 17 del 2019 – con cui la Corte aveva richiamato l'attenzione sulla necessità che il ruolo costituzionale riservato al Parlamento sia non solo osservato formalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale a tutela della democrazia rappresentativa – è stato disatteso negli anni successivi, durante i quali nessun ricorso sollevato dal singolo parlamentare ha superato il vaglio di ammissibilità. È ormai difficile ritenere, come pure è stato di recente auspicato, che le conseguenze della pronuncia n. 17 del 2019 apriranno nuovi sentieri alla "giuridicizzazione esterna" delle procedure parlamentari, quasi a voler supplire alla tradizionale debolezza del diritto parlamentare. Quel treno sembra ormai partito senza possibilità di ritorno. Se, dunque, la diga si era rotta, oggi appare saldamente riparata, e l'apertura virtuale di cui alla citata ordinanza rischia di trasformarsi in un eterno "Aspettando Godot": ovvero, l'attesa che la stessa Corte costituzionale individui "altre situazioni" in cui siano configurabili attribuzioni individuali di poteri costituzionali, rilevanti ai fini dell'ammissibilità preliminare di un conflitto di attribuzione sollevato da un singolo parlamentare.

In sostanza, l'inerzia della Consulta non può essere esclusa a priori, pur a fronte delle recenti innovazioni giurisprudenziali nei rapporti con il legislatore. Il mancato sviluppo delle aperture del 2019 conferma uno stallo che si traduce in un'inerzia bidirezionale, capace di alterare ciclicamente i delicati equilibri tra gli organi titolari dell'indirizzo politico.

ISSN 2036-7821