

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**IRREGOLARITÀ NEL PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO E POTERE DI RICORSO ALLA
GIURISDIZIONE COSTITUZIONALE DA PARTE
DELLE MINORANZE PARLAMENTARI**

a cura di P. Passaglia

con contributi di

C. Guerrero Picó

M.T. Rörig

C. Torrisi

gennaio 2019

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

**IRREGOLARITÀ NEL PROCEDIMENTO
LEGISLATIVO E POTERE DI RICORSO ALLA
GIURISDIZIONE COSTITUZIONALE DA PARTE
DELLE MINORANZE PARLAMENTARI**

INDICE

AUSTRIA

- 1. Le minoranze parlamentari e la relativa legittimazione al ricorso 7**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 8**
- 3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze 9**

BELGIO

- 1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso .. 11**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 11**
- 3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze 12**

FRANCIA

- 1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso .. 13**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 13**
- 3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze 14**

GERMANIA

- 1. Le minoranze parlamentari e la relativa legittimazione al ricorso .. 17**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 18**
- 3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze 19**

PORTOGALLO

- 1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso .. 23**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 24**

SPAGNA

- 1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso .. 27**
- 2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze 27**
- 3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze 29**

AUSTRIA

di Maria Theresia Roerig

1. Le minoranze parlamentari e la relativa legittimazione al ricorso

Nell'ordinamento austriaco, non sono stati codificati appositi diritti in capo all'opposizione parlamentare. Si riconoscono tuttavia dei diritti per le minoranze parlamentari disciplinati sia nella Legge costituzionale federale (*Bundes-Verfassungsgesetz*, di seguito anche B-VG) che nel Regolamento del Consiglio nazionale (il *Nationalrat*, la camera bassa del parlamento), c.d. GOG-Nr, dove vengono altresì meglio specificati e concretizzati i diritti delle minoranze già previsti anche a livello di Costituzione. Tali diritti non sono legati ad un'appartenenza ad un gruppo parlamentare, sebbene rappresentino tipicamente uno strumento di opposizione. Il regolamento, che viene deliberato in maniera analoga ad una legge costituzionale formale, fa parte del diritto costituzionale sostanziale, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale.

Quanto alla legittimazione al ricorso costituzionale, in base all'art. 140, comma 1, B-VG, la Corte costituzionale giudica della legittimità costituzionale di una legge federale *inter alia* su ricorso di un terzo dei deputati del *Nationalrat* o di un terzo dei membri del Consiglio federale dell'Austria o *Bundesrat* (la seconda camera del parlamento austriaco, che rappresenta i *Länder* a livello federale¹). Ciò viene ribadito anche nell'art. 86 GOG-NR. La legge di un *Land* può essere oggetto di un ricorso di costituzionalità istaurato da un terzo dei membri del parlamento di tale *Land*.

Ai sensi dell'art. 138b B-VG, un quarto dei parlamentari del *Nationalrat* può inoltre impugnare davanti alla Corte costituzionale le delibere del comitato competente per il regolamento del *Nationalrat* che neghi l'istituzione di una commissione d'inchiesta; può altresì adire la Corte in merito alle delibere su prove fondamentali dello stesso comitato, o ancora in merito a delibere di un comitato d'inchiesta del *Nationalrat* che contesti un legame della richiesta della minoranza circa ulteriore istruttoria. La Corte decide anche su controversie tra un comitato d'inchiesta del *Nationalrat* e un quarto dei suoi membri e organi tenuti

¹ Il *Bundesrat* ha altresì un regolamento in cui vengono disciplinati i diritti delle minoranze.

all'informativa sull'obbligo di rendere informazioni disponibili al comitato d'inchiesta.

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Nel sistema di giustizia costituzionale austriaco, la via d'accesso per i parlamentari di minoranza al fine di contestare la regolarità del procedimento legislativo di cui al B-VG e alla GOG-Nr. (quale presupposto per la legittimità formale di una legge) è essenzialmente quella del controllo delle norme in via astratta di cui all'art. 140, comma 1, B-VG. In base a tale norma la Corte svolge il controllo di legittimità costituzionale delle leggi (le leggi federali o di un *Land* di rango ordinario, ma anche norme di rango costituzionale, contenute in leggi costituzionali, molto frequenti nell'esperienza austriaca).

I conflitti di attribuzione sono invece riservati a limitate tipologie di controversie (art. 138 B-VG) e non prevedono la legittimazione di quote di parlamentari (o di singoli o di gruppi parlamentari).

Il controllo della legittimità costituzionale delle leggi può aver luogo, oltre che su iniziativa di un terzo dei membri del *Nationalrat* o della Camera bassa del Parlamento federale, anche su iniziativa del *quivis de populo* (il ricorso diretto individuale); questo strumento – che quanto meno in linea teorica potrebbe essere fatto valere da un singolo parlamentare o da un gruppo – consente all'individuo di ricorrere contro una norma generale, la cui efficacia possa colpirlo in modo diretto ed imminente e tale disposizione produca immediata efficacia nella sua sfera giuridica (e non qualora sia necessaria per la produzione di siffatti effetti l'adozione di un atto amministrativo). Infine, la Corte stessa può sollevare d'ufficio una questione di legittimità costituzionale qualora si ponga un rapporto di pregiudizialità tra la questione sottoposta ed altra concernente una norma di legge che la Corte ritenga incostituzionale.

Il controllo di costituzionalità è di regola di un controllo *successivo* all'entrata in vigore della legge, con l'eccezione dei conflitti sulla competenza legislativa tra *Bund* e *Ländern*, che possono essere decisi dalla Corte già prima della promulgazione della norma. In tal caso, l'esame deve però limitarsi al controllo del rispetto delle competenze costituzionalmente stabilite e non riguardare altre questioni di rilevanza costituzionale.

Inoltre, ai sensi dell'art. 140, comma 3, B-VG, la Corte è di regola vincolata all'istanza del ricorrente, che deve pertanto formulare con precisione i motivi su cui poggia il dubbio di costituzionalità della norma² (la Corte può quindi annullare una norma o parte della stessa solo nei limiti di quanto espressamente richiesto). Solo ove la Corte ritenga che l'intera legge sia incostituzionale poiché emanata o promulgata da un organo incompetente, deve annullarla (cfr. anche il regolamento della Corte, §§ 62 ss. VfGG).

3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze

Il c.d. "*Drittelantrag*" di cui all'art. 140 B-VG, cioè l'istanza promossa da un terzo dei parlamentari, è uno strumento che viene in concreto utilizzato in Austria, sebbene spesso senza successo. Di recente la Corte ha respinto il ricorso della minoranza contro una disposizione del regolamento edilizio di Vienna (VfGH 06.03.2018, G 129/2017) riguardante la sistemazione di profughi.

Nel 2017 la Corte ha respinto tre ricorsi di deputati di minoranza: uno della FDÖ e dei verdi in relazione alla legge sulla protezione dello stato da parte della polizia (VfGH 29.11.2017, G 223/2016), un altro contro una legge sulla caccia del *Burgenland* (VfGH 06.12.2017, G 202/2017) e uno di deputati del *Land Steiermark* contro un'agevolazione per l'abitazione (VfGH 28.09.2017, G 31/2017).

Altri ricorsi sono ad esempio stati sollevati e respinti nel 2013 (VfGH 1.10.2013, G27/2012 e 18.09.2013, G62/2010), nel 2010 (ricorso in relazione al trattato di Lisbona, 12.06.2010, SV1/10), nel 2004 (13.03.2004, G212/03 – ricorso di deputati contro una legge di accompagnamento del bilancio per il 2003 per asserita violazione del regolamento del *Bundesrat* e del mandato libero) e nel 2003 (01.12.2003, G298/02 ed altri).

È stato invece accolto nel 2007 un ricorso contro una norma in materia di lavoro (VfGH 13.06.2007, G212/06) e nel 2002 (VfGH 07.12.2002, G 85/02).

È stato poi parzialmente accolto un ricorso in relazione alla legge universitaria 2002 (VfGH 23.01.2004, G359/02) ed uno della minoranza parlamentare della

² Ai sensi dell'art. 86 GOG-NR il terzo dei deputati che richiede il controllo delle norme ai sensi dell'art. 140, comma 1, B-VG deve specificare i dubbi circa la costituzionalità della norma censurata.

SPÖ (VfGH 27.06.2003, G300/02 ed altri) sulla legge di riforma delle pensioni del 2000.

A quanto consta, tuttavia, la gran parte delle doglianze mosse nei ricorsi riguardavano vizi di tipo sostanziale.

BELGIO

di Céline Torrisi

1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso

La legge speciale del 6 gennaio 1989 non riconosce alcun potere di ricorso alle minoranze parlamentari. Il legislatore c.d. speciale non ha inteso, in effetti, conferire alle minoranze delle assemblee legislative la possibilità di introdurre un ricorso per annullamento giacché tale ricorso avrebbe potuto avere come effetto quello di indebolire l'efficacia dell'azione della maggioranza¹.

Solo i Presidenti delle assemblee legislative federali e degli enti federati, ovvero i presidenti della *Chambre des représentants*, del Senato e dei Parlamenti di comunità e di regione, nonché i presidenti dell'*Assemblée réunie de la Commission communautaire commune* e dell'*Assemblée de la Commission communautaire française* sono abilitati ad impugnare una legge di fronte alla *Cour constitutionnelle* (chiamata *Cour d'arbitrage* fino al 7 maggio 2007). Tuttavia, possono agire solo su richiesta dei due terzi dei membri dell'assemblea che rappresentano e, qualora tale richiesta sia formulata, dispongono sempre, almeno in teoria, di un potere di valutazione circa l'opportunità di presentare effettivamente il ricorso.

Né i gruppi parlamentari in quanto tali né i singoli parlamentari sono dotati di legittimazione a ricorrere di fronte alla giurisdizione costituzionale.

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Nel sistema di giustizia costituzionale belga, la via d'accesso fondamentale per contestare la regolarità del procedimento legislativo è rappresentato dal *recours en annulation*. Secondo l'art. 142, comma 3, della Costituzione, il ricorso in via principale è possibile per chiunque possa giustificare un interesse a ricorrere; in applicazione dell'art. 2, 1° e 3° comma della legge speciale del 6 gennaio 1989, le

¹ V. *Doc. parl., Ch. Repr., sess.ord.*, 1988-1989, n. 633/4, 23, cit. da M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, 2012, 175.

autorità governative e parlamentari non hanno l'obbligo giustificare un tale interesse, in quanto quest'ultimo è stato presunto dal legislatore, come ricordato dalla *Cour constitutionnelle* già nella sua prima sentenza².

Può notarsi che i parlamentari belgi possono adire la sezione della legislazione del *Conseil d'État* per chiedere un parere in merito alla costituzionalità di progetti o proposte di legge sottoposte al loro esame.

La questione pregiudiziale, invece, non è uno strumento idoneo a far valere le prerogative delle minoranze, giacché non viene riconosciuto al singolo parlamentare il diritto di sollevare la questione.

Infine, non esiste nel sistema di giustizia costituzionale lo strumento del conflitto tra poteri o tra enti territoriali.

3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze

Preme sottolineare che la *saisine* da parte dei presidenti delle assemblee parlamentari è piuttosto rara. Ad oggi, in effetti, poche sentenze sono state rese in questo ambito³, la metà delle quali sollevate dal Presidente del Parlamento fiammingo contro le disposizioni adottate dalla *Communauté française*. In alcuni di questi casi, la Corte era stata adita, in parallelo, anche dalle autorità governative o da singoli soggetti, persone fisiche o giuridiche.

² *Cour d'arbitrage*, decisione n. 1 del 5 aprile 1985.

³ Nel 2012 si contavano dieci sentenze: cfr. M. VERDUSSEN, *op. cit.*, 174, in nota.

FRANCIA

di Céline Torrisi

1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso

Nella redazione originaria, la Costituzione del 1958 non riconosceva alcun potere di ricorso alle minoranze parlamentari. Con la riforma del 1974¹, è stata introdotta la c.d. *saisine parlementaire*, grazie alla quale una legge può essere impugnata di fronte al *Conseil constitutionnel*, anteriormente alla sua promulgazione, da almeno 60 deputati o da almeno 60 senatori, corrispondenti al 10% dei componenti della camera bassa ed al 17% di quelli della camera alta. Tuttavia, né i gruppi parlamentari in quanto tali né i singoli parlamentari sono dotati di legittimazione a ricorrere di fronte alla giurisdizione costituzionale.

Con la riforma del 2008², è stato introdotto nel testo costituzionale l'art. 51-1, che riconosce diritti specifici ai gruppi di opposizione dell'assemblea interessata nonché ai gruppi minoritari. Tuttavia, la disciplina di tali diritti è rimasta confinata ai regolamenti di ciascuna assemblea ed il *Conseil constitutionnel* ha sempre rifiutato di conferire valore costituzionale ai medesimi regolamenti. Di conseguenza, le minoranze non hanno la possibilità, almeno allo stato attuale, di invocare la violazione di tali diritti a sostegno della incostituzionalità della procedura legislativa.

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Nel sistema di giustizia costituzionale francese, la via d'accesso fondamentale per contestare la regolarità del procedimento legislativo è rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale *ex art. 61 Cost.*, caratterizzato dalla sua

¹ Legge costituzionale n. 74-904 del 29 ottobre 1974 sulla revisione dell'art. 61 della Costituzione. La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-74-904-du-29-octobre-1974>.

² Legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica. La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008>.

natura preventiva rispetto alla promulgazione e dai termini estremamente brevi a disposizione del *Conseil* per rendere la pronuncia (30 giorni, riducibili ad 8 in caso di urgenza). Legittimati al ricorso, tra gli altri, sono, come detto, 60 deputati o 60 senatori.

Come stabilito dal *Conseil constitutionnel* nella decisione n. 2010-4 QPC del 22 luglio 2010³, la violazione della procedura di adozione di una legge non può essere invocata nell'ambito di una *question prioritaire de constitutionnalité*.

Esistono però altri strumenti, sanciti dall'art. 39, 4° comma, e dall'art. 41 della Costituzione, con cui possono essere fatte valere irregolarità procedurali che riguardino aspetti specifici del procedimento⁴. Entrambi i procedimenti, però, non sono nella disponibilità delle minoranze, in quanto possono essere instaurati dal Primo ministro o dal Presidente di una delle due assemblee.

3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze

Pur potendo contare su un'unica via di accesso, le minoranze parlamentari hanno modo di far agevolmente valere irregolarità procedurali. Una parte consistente dei ricorsi da esse presentati riguardano, in tutto o (assai più frequentemente) in parte, asseriti vizi nell'*iter legis*⁵. Essendo la Costituzione del

³ La sentenza è reperibile *on line* alla pagina https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/20104_17QPC.htm.

⁴ In applicazione dell'art. 39, 4° comma della Costituzione, i disegni di legge non possono essere inseriti all'ordine del giorno se la Conferenza dei presidenti della prima assemblea investita del progetto ravvisi che le regole stabilite dalla legge organica sono state disattese. In caso di disaccordo tra la Conferenza dei presidenti ed il Governo, il Presidente dell'assemblea interessata o il Primo ministro possono adire il *Conseil constitutionnel*, che delibera entro il termine di otto giorni.

L'art. 41 della Costituzione, invece, stabilisce che, se, nel corso dell'*iter legislativo*, risulta che una proposta o un emendamento riguarda una materia non riservata alla legge, o è in contrasto con una delega accordata in virtù dell'articolo 38, il Governo o il Presidente dell'assemblea incaricata può opporre l'irricevibilità. In caso di disaccordo tra il Governo ed il Presidente dell'assemblea interessata, il *Conseil constitutionnel*, su richiesta dell'uno o dell'altro, decide nel termine di otto giorni.

⁵ Tra il 2004 e il 2014, 60% delle *saisines parlementaires* hanno denunciato vizi nell'*iter legis*: J. BENETTI, *La procédure parlementaire en question dans les saisines parlementaires*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 49, ottobre 2015, 2, <https://www.conseil->

1958 molto ricca di disposizioni inerenti al procedimento legislativo – a maggior ragione, dopo l’entrata in vigore della riforma del 2008 – le violazioni dello stesso dedotte di fronte al *Conseil* sono assai variegate⁶.

Il caso di ricorso forse più significativo è stato quello relativo alla legge finanziaria per il 1980, dichiarata incostituzionale *in toto* per violazione dell’obbligo, sancito dall’*ordonnance* del 2 gennaio 1959 recante legge organica relativa alle leggi finanziarie, di esaminare la prima parte del testo di legge prima di discutere sulla seconda parte del medesimo testo (decisione n. 79-110 DC del 24 dicembre 1979). A seguito della decisione del *Conseil*, il Parlamento ha riapprovato la legge nel rispetto delle forme prescritte dalla Costituzione, evitando così l’esercizio provvisorio.

Un ruolo di primo piano è comunque da riconoscere al contenzioso di costituzionalità relativo all’esercizio del potere di emendamento⁷, sul quale il *Conseil* ha potuto sviluppare una ricca giurisprudenza, specie a partire dal 1986⁸. Con l’affermarsi della netta preponderanza del Governo in seno al procedimento legislativo, l’emendamento è, infatti, uno strumento vitale per le opposizioni al fine di cercare di incidere sul testo del progetto di legge, presentato, nella grande maggioranza dei casi, dall’esecutivo. Al contempo, però, l’emendamento può rappresentare uno strumento per la maggioranza per comprimere la dialettica parlamentare, incidendo sulle prerogative dell’opposizione. Onde evitare abusi sui due versanti, nella decisione n. 2005-532 DC del 19 gennaio 2006, il *Conseil* ha vincolato la legittimità degli emendamenti al rispetto dell’art. 40 della Costituzione, e quindi alla sussistenza di un legame contenutistico con il resto del testo legislativo e con la c.d. “regola dell’*entonnoir*”, secondo cui gli

constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-procedure-parlementaire-en-question-dans-les-saisines-parlementaires.

⁶ Per una visione complessiva della giurisprudenza del *Conseil* in materia di *iter* legislativo, v. D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 38, gennaio 2013, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-procedure-parlementaire-et-le-conseil-constitutionnel>. V., anche, J. BENETTI, *op. cit.*

⁷ V. P. BINCZAK, *Le Conseil constitutionnel et le droit d’amendement : entre « errements » et malentendus*, in *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 47, n. 3, 2001, 479-528, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2001-3-page-479.htm>.

⁸ *Conseil constitutionnel*, decisione n.86-221 DC del 29 dicembre 1986, Legge finanziaria per il 1987. La decisione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86221DC.htm>.

emendamenti sono ammissibili solo se i loro contenuti si collegano a quelli di una disposizione ancora in discussione.

La Costituzione francese si caratterizza anche per la molteplicità di strumenti offerti al Governo per assicurare un *iter legis* sufficientemente spedito. Da segnalare, in particolare, la procedura semplificata di esame, il c.d. “*vote bloqué*” e “*l’engagement de la responsabilité*” del Governo *ex art. 49, comma 3, Cost.*⁹. A più riprese sono giunte al *Conseil constitutionnel* doglianze relative ad abusi di tali strumenti, ma il *Conseil* le ha sempre respinte¹⁰.

Infine, in seguito alla riforma del 2008, nuovi motivi di impugnazione delle leggi nell’ambito del controllo *a priori* sono stati conferiti ai parlamentari. Si pensi, ad esempio, alla necessità di presentare le c.d. *études d’impact*, alla nuova disciplina del lavoro in commissione, della discussione in seduta pubblica, della definizione dell’ordine del giorno o della tempistica legislativa. Tali evoluzioni hanno portato il *Conseil constitutionnel* ad ampliare la sua giurisprudenza. Si può citare, a titolo di esempio, la decisione n. 2012-655 DC del 24 ottobre 2012¹¹, con la quale il *Conseil constitutionnel* ha censurato *in toto* una legge fondandosi, per la prima volta, sul novellato art. 42 della Costituzione che rafforza il potere delle commissioni parlamentari. Questo stabilisce, infatti, che il testo esaminato in seduta pubblica debba essere quello che risulta dalle deliberazioni della commissione e non quello presentato dal Governo, come accadeva prima della riforma. Nel caso di specie, il testo di legge discusso in seduta pubblica era stato quello depositato dal Governo e non quello adottato dalla commissione competente.

⁹ Per maggiori informazioni si rinvia alla nota predisposta dall’*Assemblée nationale*, reperibile *on line* alla pagina <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative>.

¹⁰ Nella decisione n. 2010-603 DC, ha considerato, ad esempio, che nessuna disposizione costituzionale imponesse al Governo di giustificare l’attivazione della procedura accelerata. V. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2010-603 DC, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010603DC.htm>. Per quanto riguarda il c.d. *vote bloqué*, ha semplicemente stabilito che tale procedura non violava le esigenze di chiarezza e di sincerità del dibattito parlamentare: v. *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2012-649 DC del 15 marzo 2012 reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012649DC.htm>.

¹¹ *Conseil constitutionnel*, decisione n. 2012-655 DC del 24 ottobre 2012, Legge sulla mobilitazione della proprietà pubblica in favore dell’alloggio e sul rafforzamento degli obblighi di costruzione di alloggi sociali, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012655DC.htm>.

GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

1. Le minoranze parlamentari e la relativa legittimazione al ricorso

Sebbene l'opposizione, in quanto tale, non sia stata mai istituzionalizzata nell'ordinamento tedesco, non di meno l'idea della centralità del "diritto alla formazione ed all'esercizio dell'opposizione" è sottesa alla disciplina costituzionale di taluni diritti di partecipazione delle minoranze parlamentari¹. Devesi distinguere, al riguardo, tra il singolo deputato del *Bundestag*, i gruppi parlamentari (*Fractionen*) ed una determinata quota di parlamentari nel *Bundestag*. Nell'ordinamento tedesco, anche gruppi e singoli parlamentari possono essere dotati di legittimazione a ricorrere di fronte alla giurisdizione costituzionale².

Il c.d. controllo astratto di costituzionalità sulle leggi federali può essere azionato da un quarto dei membri del *Bundestag* (fino alla riforma costituzionale dell'8 ottobre 2008 la quota era pari ad un terzo dei deputati; art. 93, comma 2, LF ed artt. 13, n. 6, 76 ss. della legge sul Tribunale costituzionale federale, BVerfGG).

¹ Così anche la costante giurisprudenza costituzionale, BVerfGE 2, 13, in quanto ciò risulta coesistente ad un ordinamento democratico e liberale, BVerfGE 123, 267; v. anche una attinente pronuncia del 3.5.2016 (- 2 BvE 4/14 -), in merito al mancato riconoscimento di diritti di opposizione previsti in una proposta di legge della *Linke*. Il Tribunale ha ritenuto legittima la scelta del legislatore di non attribuire speciali diritti ai gruppi parlamentari che si qualificano in forza della loro estraneità al governo e della scelta di non sostenerlo, poiché ciò implicherebbe una rottura del principio di eguaglianza dei deputati nell'esercizio dei diritti e delle prerogative che la costituzione attribuisce loro indistintamente. Cfr. al riguardo A. ZEI, *Il tribunale costituzionale federale si pronuncia sulla legittimazione dell'opposizione parlamentare nei conflitti tra poteri dello stato*, in *Cronache costituzionali dall'estero*, gennaio-aprile 2016, http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/05/CronacheGermania1_2016.pdf.

² Una decisione del *Bundestag* in materia elettorale, così come una sulla decadenza dalla carica di deputato nel *Bundestag*, possono ad esempio essere oggetto di ricorso costituzionale da parte di un gruppo parlamentare o del 10% dei parlamentari del *Bundestag* (art. 48, comma 1, BVerfGG). Per altri tipi di ricorsi, v. *infra*.

Inoltre, i deputati (il singolo deputato, i gruppi e le commissioni parlamentari)³ possono agire in giudizio in difesa delle prerogative dell'organo cui appartengono sollevando un conflitto interorganico (*Organstreitverfahren*, art. 93, comma 1, n. 1 LF, §§ 13 n. 5, 63 ss. BVerfGG), che presuppone una lesione delle competenze loro attribuite dalla Legge fondamentale⁴. Il conflitto può essere sollevato da “parti di organo” a tutela dei propri diritti costituzionali ed in difesa delle prerogative del *Bundestag* nei confronti dell'assemblea stessa ed avverso la decisione della maggioranza parlamentare (cfr. § 64, comma 1, BVerfGG). Il giudizio del Tribunale costituzionale federale sul conflitto, che deve essere sollevato entro sei mesi dalla rivelazione dell'atto o della condotta avversaria, si limita ad attestare la legittimità ovvero l'illegittimità di tale atto o comportamento.

Infine, l'ordinamento tedesco conosce anche il c.d. ricorso cautelare, ossia un intervento d'urgenza del *Bundesverfassungsgericht* (art. 32 BVerfGG), che può essere e spesso viene richiesto dai soggetti legittimati al ricorso principale (tra cui i parlamentari).

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Nel sistema di giustizia costituzionale tedesco, le vie d'accesso per contestare la regolarità del procedimento legislativo di cui all'art. 76 ss. LF (quale presupposto per la legittimità formale di una legge) sono varie.

³ La giurisprudenza costituzionale ha nel tempo ampliato il novero dei soggetti legittimati a sollevare un conflitto, ricomprendendovi senz'altro i gruppi parlamentari (BVerfGE 70, 324 (350 s.); BVerfGE 20, 104), i singoli deputati (BVerfGE 62, 1 (31 s.); BVerfGE 10, 4 (10); 108, 251 (270); BVerfGE 32, 157; 40, 296) e le minoranze qualificate titolari di specifici diritti costituzionali (BVerfGE 2, 143). L'art. 64 BVerfGG stabilisce l'ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzioni laddove “*il ricorrente faccia valere una violazione, o una compromissione, dei diritti e dei doveri che la Legge fondamentale attribuisce allo stesso ricorrente, ovvero all'organo cui esso appartiene*”.

⁴ In particolare dall'art. 38, comma 1, LF secondo cui “(1) *I deputati del Bundestag tedesco [...] rappresentano il popolo nel suo complesso, non sono vincolati a mandati né a direttive e sono soggetti unicamente alla loro coscienza*”. Da questo principio discendono vari diritti dei parlamentari necessari al fine di esercitare in maniera efficace il libero mandato. Al riguardo devono anche menzionarsi i diritti in capo ai parlamentari o ai gruppi parlamentari o a gruppi di parlamentari che raggiungono una certa quota nel *Bundestag* disciplinati o meglio specificati nel regolamento del *Bundestag*.

Una via è rappresentata dal già menzionato giudizio di costituzionalità astratta ex art. 93, comma 1, per. 2 LF (“*in caso di controversie o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale di norme federali o di un Land con la presente Legge fondamentale, o su richiesta [...] di un quarto dei membri del Bundestag, sulla compatibilità di norme di un Land con altre norme federali*”). La caratteristica di questo istituto è l’astrattezza del controllo, che prescinde cioè da un’eventuale lesione dei diritti e delle prerogative del ricorrente, ed implica invece un esame completo circa la conformità della norma all’ordinamento. Si tratta, di regola, di un controllo *successivo* alla promulgazione della legge (BVerfGE 86, 148 ss.), con l’eccezione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali (in tali casi il ricorso esso può essere introdotto prima della promulgazione della legge da parte del Presidente federale), che può essere presentato in ogni momento e non è vincolato al rispetto di termini.

Irregolarità procedurali dell’*iter legis* possono inoltre essere sollevate nell’ambito del ricorso diretto individuale (*Verfassungsbeschwerde*, ai sensi dell’art. 93, comma 1, n. 4a LF), attraverso il quale tutti i cittadini, dopo aver esperito ogni altro mezzo di tutela, possono rivolgersi al Tribunale in difesa dei diritti costituzionalmente garantiti. Si segnala tuttavia come i deputati possono avvalersi di tale strumento soltanto come “cittadini qualunque” che lamentino la lesione, ad opera dei pubblici poteri, di un diritto fondamentale o di uno dei diritti garantiti dagli artt. 20, comma 4, 33, 38, 101, 103 e 104 LF, e quindi a prescindere dal loro *status* di deputato. Qualora vogliano invece far valere i diritti attinenti al loro *status* costituzionale nei confronti di altri organi costituzionali, devono sollevare un conflitto interorganico che risolve controversie concernenti la portata dei diritti e dei doveri di un organo costituzionale o di altri soggetti cui la Legge fondamentale o il regolamento interno di uno dei supremi organi federali attribuiscono espressamente determinati diritti.

3. Cenni sull’utilizzo in concreto delle vie d’accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze

I controlli astratti di costituzionalità sono utilizzati assai più raramente rispetto ad altre forme di controllo della costituzionalità; e nell’ambito dei controlli astratti, sono relativamente pochi quelli che vengono introdotti dai parlamentari.

Tra questi può segnalarsi anche un ricorso (2 BvF 1/04)⁵ sulla manovra di bilancio del 2004, che è stato respinto⁶.

In ordine ai conflitti di attribuzione, secondo una recente ricerca⁷, quelli sollevati dai deputati del *Bundestag* nel periodo compreso tra il 1990⁸ ed il 2013 sono stati 57⁹. Tra questi 12 denunciavano una lesione dei diritti e delle prerogative dei parlamentari, cagionate da una legge federale illegittima, sotto il profilo sostanziale o procedurale.

I ricorsi individuali sollevati dai deputati del *Bundestag* (come cittadini) tra il 1990 e la fine del 2013 sono stati, secondo la suddetta ricerca, soltanto otto, sette dei quali denunciavano una lesione dei diritti causati da norme di legge. La maggior parte dei ricorsi riguardava il processo di integrazione europea: ricorsi (*inter alia* basati sul diritto di voto di cui all'art. 38 LF) avverso le leggi di ratifica del Trattato di Lisbona (2 BvR 1010/08 e 2 BvR 1259/08), del Trattato costituzionale europeo (2 BvR 839/05 e 2 BvR 636/05), della legge che disciplina la partecipazione della Germania al Meccanismo Europeo di Stabilità (2 BvR 1099/10), delle leggi di ratifica dei Trattati sul *Fiscal Compact* e sul Meccanismo europeo di stabilità (2 BvR 1390/12 e 2 BvR 1439/12).

⁵ Il relativo comunicato stampa è disponibile in lingua inglese alla pagina: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2007/bvg07-077.html>.

⁶ Altri ricorsi respinti riguardavano una legge del *Land* Hessen sull'emittenza privata (2 BvF 4/03), e un regolamento federale (2 BvF 1/12); un ricorso relativo all'11^a legge di modifica della legge elettorale (2 BvF 3/11) è invece stato accolto sia pure solo parzialmente.

⁷ Cfr., anche per ulteriori riferimenti, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le riforme istituzionali - Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - *Country profile: Germania*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma - dicembre 2015, reperibile alla pagina <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/GERM/GERMANIA.pdf>.

⁸ Per il periodo precedente, v. ad es. BVerfGE 70, 324.

⁹ Con riferimento al periodo successivo si possono segnalare, tra le altre, le decisioni del 16 dicembre 2014 (2 BvE 2/12), del 19 maggio 2015 - 2 BvE 1/11 (sull'esclusione di un deputato dal comitato di intermediazione), del 15 luglio 2015 - 2 BvE 4/12 (sul bilancio 2012 ed il finanziamento di gruppi parlamentari: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2015/bvg15-058.html>) e la sentenza del 27 febbraio 2018 (2 BvE 1/16: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2018/02/es20180227_2bve000116en.html).

In generale, giova evidenziare come la giurisprudenza costituzionale sia piuttosto cauta nell'intervenire su vizi dell'*iter legis*, specie della fase parlamentare, non espressamente regolata dalla Legge fondamentale. Al riguardo, il Tribunale costituzionale si limita ad un controllo di 'arbitrarietà' e verifica se la violazione risulti palese ed evidente. Una violazione delle regole scritte nel regolamento che disciplina l'organizzazione, la procedura e l'ordine interno del *Bundestag* non comporta di per sé l'illegittimità costituzionale del provvedimento approvato, a meno che non risultino violate anche norme della Legge fondamentale. Il Tribunale esamina pertanto i diritti dei parlamentari e se la condotta della maggioranza venga coperta dall'autonomia regolamentare del *Bundestag* (v. ad es. BVerfGE 44, 308). Ciò viene affermato se il deputato ha quantomeno *de facto* avuto la possibilità di confrontarsi su un disegno di legge (cfr. BVerfGE 1, 144, BVerfGE 70, 324). Ad esempio, il solo fatto che al parlamento sia stato concesso un tempo esiguo (la Costituzione tedesca prevede la sussistenza di strumenti per assicurare un *iter legis* sufficientemente spedito) non rileva, se poi il disegno di legge è stato approvato. Tuttavia, un limite invalicabile si riscontra qualora non sia stata concessa alcuna possibilità di confronto e/o consultazione, cioè quando ci si trovi davanti a "fatti compiuti" incompatibili con una decisione libera ed autonoma del *Bundestag* (BVerfGE 29, 221, relativa ad un ricorso diretto di vari soggetti contro una legge finanziaria).

PORTOGALLO

di Carmen Guerrero Picó

1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso

Il Tribunale costituzionale è stato istituito in occasione della prima revisione della Costituzione portoghese del 1976¹, nell'anno 1982, e le sue competenze presentano un contenuto molto eterogeneo². Oltre al controllo di costituzionalità, esercita determinati controlli di legalità, è giudice delle elezioni presidenziali e di molteplici vicende che incidono sul mandato presidenziale, giudica sui mandati dei deputati; è inoltre giudice elettorale e decide i processi riguardanti i partiti e le coalizioni, le organizzazioni di ideologia fascista. Ancora, esercita il controllo della costituzionalità e della legalità dei *referendum* nazionali, regionali e locali, verifica le dichiarazioni patrimoniali e dei redditi dei titolari di cariche politiche e le loro dichiarazioni di incompatibilità ed impedimenti alla carica³.

Il modello di giustizia costituzionale portoghese è di tipo misto. I processi costituzionali disciplinati dalla Costituzione sono quattro: il controllo successivo astratto di incostituzionalità (artt. 277 e 281 Cost.), il controllo preventivo di incostituzionalità (art. 278 Cost.), il controllo successivo concreto di incostituzionalità, cui partecipano gli organi della giurisdizione ordinaria (art. 280

¹ V. R. ORRÙ (a cura di), *La Costituzione del Portogallo (1976)*, in G. CERRINA FERONI – T. E. FROSINI – A. TORRE, *Codice delle Costituzioni*, volume I, Cedam, Padova, 2015, 255 ss.

² L'art. 223, comma 3, Cost. stabilisce che, oltre a quelle previste dalla Costituzione, al Tribunale costituzionale spetta esercitare le altre funzioni attribuitegli dalla legge. La legge n. 28 del 15 novembre 1982, recante disposizioni in materia di Organizzazione, funzionamento e processo del Tribunale costituzionale è reperibile *on line* alla pagina <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao0101.html>.

³ Per una panoramica delle anzidette competenze v., in lingua inglese, <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/jurisdiction.html#competences0> e J.P. CAUPERS, *The unique features of the Portuguese Constitutional Review*, relazione del Tribunale costituzionale al 7° *Fórum Jurídico Internacional* (San Pietroburgo, maggio 2017), http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/relatorios/relatorio_013_spetersburgo_20170522.pdf. Per ulteriori approfondimenti, v. M. BELLETTI, *Il sistema di giustizia costituzionale portoghese*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Modelli e Sistemi di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova, 2009, 267-291, e M.-C. MEININGER, *Le Tribunal constitutionnel du Portugal*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2010/3 (n. 29), 273-278, <https://www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2010-3-page-273.htm>.

Cost.) ed il controllo dell'incostituzionalità per omissione (art. 283 Cost.). Nei primi due casi si riconosce legittimazione attiva a minoranze parlamentari qualificate.

a) Controllo preventivo

L'art. 278, comma 4, Cost. autorizza ad adire il Tribunale costituzionale per richiedere un giudizio preventivo sulla costituzionalità delle norme un quinto dei deputati dell'Assemblea della Repubblica che svolgano funzioni effettive. Il controllo in questo caso è circoscritto alle norme con rango di legge organica.

b) Controllo successivo

L'art. 281, comma 1, paragrafo *f*), Cost. dispone che questo strumento di controllo può essere attivato da un decimo dei deputati della Assemblea della Repubblica. Siffatto riconoscimento è espressione del principio di tutela delle minoranze e del diritto di opposizione democratica, sancito nell'art. 114, comma 2, Cost.

Può adire il Tribunale costituzionale in questa sede anche un decimo dei membri delle assemblee legislative degli enti regionali, quando la richiesta di dichiarazione di incostituzionalità si fonda sulla violazione dei diritti delle regioni autonome (art. 281, comma 1, paragrafo *g*, Cost.).

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Oltre ai ricorsi di legittimità astratta preventivi e successivi, non vi sono altre vie di accesso al Tribunale costituzionale da parte delle minoranze parlamentari previsti nella Costituzione o in altre leggi.

Non si ha alcun ricorso diretto o individuale⁴, la cui introduzione necessiterebbe di una revisione costituzionale poiché il controllo di legittimità è circoscritto agli atti di natura normativa (eccezion fatta per le proposte di *referendum*), e non si hanno norme specifiche riguardanti eventuali conflitti di attribuzione o tra organi costituzionali dello Stato.

⁴ Per una sintesi dei tentativi di introdurre un ricorso diretto dei singoli alla giurisdizione costituzionale, v. C. SANTOS BOTELHO, *Acesso dos particulares ao Tribunal Constitucional*, in *Osservador*, del 05/11/2017, <https://observador.pt/opiniao/acesso-dos-particulares-ao-tribunal-constitucional-uma-esperada-revisao-constitucional/>.

Interrogato sui meccanismi di risoluzione dei conflitti tra i poteri esecutivo e legislativo nell'ambito della *IX Conferencia iberoamericana de Justicia Constitucional*⁵, il Tribunale costituzionale portoghese ha dichiarato che, da un punto di vista politico, nulla vieta che il Presidente della Repubblica, in quanto garante del normale funzionamento delle istituzioni democratiche, promuova qualsivoglia tentativo di conciliazione al verificarsi un ipotetico conflitto tra il potere esecutivo ed il potere legislativo. Da un punto di vista giurisdizionale, invece, gli eventuali conflitti possono essere risolti indirettamente, attraverso il controllo della costituzionalità delle leggi e dei decreti-legge.

⁵ V. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL, *Presidencialismo e parlamentarismo na jurisprudência constitucional*, risposte al questionario di preparazione alla *IX Conferencia iberoamericana de Justicia Constitucional*, svoltasi a Cadice (Spagna), dal 17 al 19 maggio 2012, <https://www.cijc.org/es/conferencias/2012-Cadiz/Respuestas%20al%20Cuestionario/Tribunal%20Constitucional%20de%20Portugal.pdf>. V., in particolare, le pp- 6-7.

SPAGNA

di Carmen Guerrero Picó

1. Identificazione delle minoranze e relativa legittimazione al ricorso

La Costituzione spagnola del 1978¹ riconosce poteri di ricorso dinanzi alla giurisdizione costituzionale ad una minoranza parlamentare qualificata. L'art. 162, comma 1, paragrafo *a*), Cost. attribuisce la legittimazione a presentare un ricorso in via principale a cinquanta deputati o cinquanta senatori². Il soggetto legittimato è il collettivo *ad hoc* di parlamentari e non questi individualmente considerati, né il gruppo parlamentare.

Inoltre, il ricorso di *amparo*, volto a tutelare i diritti fondamentali elencati nell'art. 53, comma 2, Cost., può essere presentato da qualunque persona fisica o giuridica invochi un legittimo interesse (art. 162, comma 2, lettera *b*, Cost.).

2. Giudizi di fronte alla giurisdizione costituzionale astrattamente idonei a far valere le prerogative delle minoranze

Il costituente ha disciplinato soltanto cinque giudizi costituzionali: il ricorso in via principale, la questione incidentale di legittimità, il ricorso di *amparo*, il conflitto di competenza tra lo Stato e le Comunità autonome e di queste ultime tra di loro, i ricorsi del Governo nei confronti di disposizioni normative senza forza di legge e di risoluzioni emanate da qualunque organo delle Comunità autonome (art. 161 Cost.) e le dichiarazioni preventive sulla costituzionalità dei trattati internazionali (art. 95, comma 2, Cost.). Queste competenze non costituiscono un *numerus clausus*: l'art. 161, comma 1, lettera *d*), della Cost., prevede che il Tribunale costituzionale potrà avere altre competenze attribuitegli dalle leggi organiche³. Infatti, l'art. 162 Cost., riguardante la legittimazione attiva nei ricorsi

¹ Il testo è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

² Per ulteriori approfondimenti, v. I. TORRES MURO, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Editorial Reus, Madrid, 2007, 48-73.

³ Il legislatore introdotto i giudici su: i ricorsi preventivi di costituzionalità riguardanti i progetti e le novelle degli Statuti di autonomia; i ricorsi e le questioni riguardanti le norme *forales*

in via principale e di *amparo*, rinvia alla legge organica per l'individuazione delle persone e degli organi aventi legittimazione nei restanti processi costituzionali (v. in concreto il comma 2 della disposizione).

a) Giudizi di costituzionalità astratti

I cinquanta deputati e cinquanta senatori autorizzati dalla Costituzione a presentare un ricorso in via principale possono adire il Tribunale costituzionale in merito a norme contenute in Statuti di autonomia, leggi organiche e ordinarie, disposizioni normative ed atti dello Stato o delle Comunità autonome con forza di legge, trattati internazionali, regolamenti delle Camere e delle *Cortes Generales* (art. 32, comma 1, della legge organica n. 2/1979, del 3 ottobre, sul Tribunale costituzionale, d'ora in avanti, LOTC)⁴. I vizi di legittimità possono essere di tipo formale o sostanziale⁵. Nel 2015 si è reintrodotta la possibilità per le minoranze di presentare ricorsi preventivi di legittimità nei confronti degli Statuti di autonomia e delle loro novelle (art. 79, comma 3, LOTC). Dal 2010, infine, si è prevista la legittimazione a presentare ricorsi astratti nei confronti delle norme *forales* fiscali dei territori di Álava, Guipúzcoa e Vizcaya (quinta disposizione aggiuntiva LOTC).

b) Giudizi a tutela dei diritti fondamentali

L'art. 42 LOTC disciplina le peculiarità procedimentali riguardanti il ricorso di *amparo* presentato nei confronti di decisioni o atti privi di forza di legge,

fiscali dei territori di Álava, Guipúzcoa e Vizcaya; i conflitti tra organi costituzionali; i conflitti a difesa dell'autonomia locale; ed i conflitti a difesa dell'autonomia *foral*.

⁴ La versione consolidata della LOTC è reperibile *on line* alla pagina <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-TextoConsolidado.pdf>. Per una versione in lingua italiana, v. <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-it.pdf>.

⁵ Si noti che la STC 99/1987, dell'11 giugno, ha riconosciuto, in un *obiter dictum*, il valore di parametro ai regolamenti parlamentari. L'inosservanza delle loro norme può quindi determinare l'illegittimità della legge purché l'inosservanza abbia alterato significativamente il processo di formazione della volontà delle Camere: "*Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica [LOTC] no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*" (FJ 1).

definitivi, emanati dalle *Cortes* o da uno dei loro organi, o dalle Assemblee parlamentari autonome o dai loro organi.

L'art. 46, comma 1, paragrafo *a*), LOTC riconosce la legittimazione attiva della persona direttamente interessata, nonché del difensore civico e del pubblico ministero. La giurisprudenza costituzionale ha interpretato estensivamente la disposizione, riconoscendo la legittimazione attiva, non solo dei singoli parlamentari interessati dalle decisioni parlamentari, ma anche dei gruppi parlamentari, a tutela dei loro diritti o dei diritti dei loro membri⁶ e perfino di "raggruppamenti occasionali di deputati"⁷.

3. Cenni sull'utilizzo in concreto delle vie d'accesso approntate al fine di proteggere le prerogative delle minoranze

Nonostante l'utilizzo da parte della minoranza parlamentare qualificata del ricorso in via principale possa apparire poco rilevante da un punto di vista numerico, è stato comunque fondamentale perché il Tribunale costituzionale potesse pronunciarsi sulla legittimità delle leggi dello Stato, dato che i ricorsi del Presidente del Governo (il soggetto che ha fatto un uso più esteso di questo strumento) riguardano prevalentemente le leggi autonome e solitamente sono di natura competenzaale.

Dalla prassi si evince che i parlamentari utilizzano sovente la via dell'*amparo* per cercare di tutelare il loro diritto fondamentale di partecipazione agli affari pubblici (art. 23, comma 1, Cost.) ed all'esercizio della carica (art. 23, comma 2, Cost.)⁸, perfino in relazione ai procedimenti di riforma costituzionale⁹ (v. l'ATC 9/2012, del 13 gennaio, riguardante la riforma dell'art. 135 Cost.).

⁶ V., tra le altre, le SSTC 361/2006, del 18 dicembre, FJ 5; 39/2008, del 10 marzo, FJ 5; 50/2008, del 14 aprile, FJ 3; 74/2009, del 23 marzo, FJ 1; 98/2009, del 27 aprile, FJ 3.

⁷ V. la STC 98/2009, del 27 aprile, FJ 4.

⁸ "No cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria" (per tutte, di recente, STC 94/2018, del 17 settembre, FJ 4).

Per uno studio sui ricorsi di *amparo* dei parlamentari, v. E. ALONSO LORENZO, *El recurso de amparo parlamentario: la tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios por el Tribunal Constitucional* (tesi di laurea), 2016, http://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/28715/1/TFG-D_0221.pdf.

La dottrina sottolinea che il ricorso di *amparo* permette al Tribunale costituzionale di controllare che gli organi delle Camere rispettino i diritti fondamentali dei parlamentari e, indirettamente, di verificare che il Parlamento rispetti le regole essenziali del principio democratico, giudicando questioni che materialmente sarebbero proprie di un conflitto tra organi costituzionali¹⁰, oppure che riguardano l'interpretazione costituzionale di attribuzioni e competenze. La "generosa" interpretazione della legittimazione al ricorso di *amparo* sarebbe una conseguenza del fatto che il conflitto tra organi costituzionali dello Stato, introdotto dal legislatore nel 1979, non può essere sollevato dalle minoranze. L'art. 73, comma 1, LOTC, infatti, riconosce la legittimazione attiva unicamente agli organi costituzionali elencati nell'art. 59, comma 3, LOTC¹¹, e cioè il Governo, la Camera dei deputati, il Senato ed il Consiglio superiore della magistratura, previa decisione dei rispettivi organi plenari.

⁹ Su questo particolare v. F.J. DONAIRE VILLA, *El recurso de amparo como vía de control de constitucionalidad formal de la reforma constitucional: posibilidades, condicionamientos y limitaciones*, relazione al XVI Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (Málaga, 2018), https://www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Donaire-Villa_El-recurso-de-amparo-como-v%C3%ADa-de-control-de-constitucionalidad-formal-de-la-reforma-constitucional.-Posibilidades-condiciones-y-limitaciones.pdf.

¹⁰ V., per tutti, M.A. RIVERA LEÓN, *El peso del elemento subjetivo en el conflicto entre órganos constitucionales*, in UNED. Revista de Derecho Político, n. 87, maggio-agosto 2013, 289-316, <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12783/11912>.

¹¹ Il rinvio è da intendersi all'attuale art. 59, comma 1, paragrafo c), LOTC.