

20 FEBBRAIO 2019

Un'ordinanza compromissoria, ma che  
pone le basi per un procedimento  
legislativo più rispettoso della  
Costituzione

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli – Roma



# Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione \*

**di Nicola Lupo**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Le possibili alternative, il contesto non facile e la soluzione accolta dalla Corte. 3. I parametri del giudizio: la riaffermazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo. 4. I meccanismi procedurali: i singoli parlamentari sì; le minoranze parlamentari no; i gruppi forse. 5. La limitazione del profilo oggettivo: ammissibili solo violazioni “manifeste” e rilevabili “nella loro evidenza”. 6. Il profilo temporale e gli effetti del procedimento euro-nazionale. 7. Conclusioni: un “super-monito”, alla ricerca di un (faticoso) dialogo con il legislatore.

## 1. Premessa

L'ordinanza n. 17 del 2019, con cui la Corte costituzionale giudica inammissibile, in sede di valutazione preliminare e sommaria di ammissibilità, in camera di consiglio, il conflitto di attribuzione sollevato da 37 senatori del gruppo PD, delinea una soluzione tempestiva e dichiaratamente compromissoria (come emergeva chiaramente già dal comunicato stampa diffuso il 10 gennaio 2019), che chiude le porte al conflitto relativo all'iter della legge di bilancio, ma al contempo apre, in prospettiva, a una maggiore attenzione nei confronti di conflitti che lamentino la violazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo.

Nell'argomentazione, la Corte ha il merito di non limitarsi – come pure avrebbe potuto fare, ove avesse optato per un approccio per così dire conservativo – a giudicare inammissibile il conflitto, magari per mancanza del requisito soggettivo. Al contrario, il ricorso supera il vaglio di ammissibilità quanto al profilo soggettivo, posto che ai singoli parlamentari viene per la prima volta espressamente riconosciuta la qualifica di “potere dello Stato”, abilitato a sollevare conflitti di attribuzione, ma non quanto al profilo oggettivo: la Corte ritiene che l'ammissibilità vada riconosciuta solo ai ricorsi che lamentino (e comprovino) “una sostanziale negazione o un'evidente menomazione” delle prerogative costituzionali dei parlamentari e, nel caso di specie, non riscontra negazioni o menomazioni così manifeste.

Ciò consente alla Corte di delineare una serie di elementi che, d'ora in poi, dovrebbero rendere più agevole il rientro del procedimento legislativo all'interno dei binari fissati dalle disposizioni costituzionali: anzitutto, auspicabilmente, in nome di un'azione che dovrebbe svolgersi nell'ambito della sfera di

---

\* Articolo richiesto dalla Direzione.



autonomia parlamentare, grazie all’iniziativa delle stesse Camere, in raccordo con il Governo; ma altresì con la prospettiva – in qualche misura, la minaccia – di un sindacato più attento da parte della Corte costituzionale, ove questo si renda necessario per colpire le prassi più manifestamente devianti dalle regole costituzionali e che finiscano per menomare i diritti attribuiti dalla Costituzione ai singoli parlamentari.

## **2. Le possibili alternative, il contesto non facile e la soluzione accolta dalla Corte**

Chiarisco subito che la soluzione a mio avviso più felice e lineare sarebbe stata, probabilmente, quella di ritenere ammissibile il ricorso sulla base di un percorso diverso, facente leva su uno stretto collegamento tra profilo soggettivo e profilo oggettivo del conflitto. Giudicandolo cioè ammissibile ove sollevato – sul piano soggettivo – da uno o più gruppi parlamentari di opposizione, purché essi rappresentassero, singolarmente o congiuntamente, almeno un decimo dei componenti dell’assemblea; ma limitatamente al solo caso in cui – sul piano oggettivo – la menomazione delle loro prerogative e la lesione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo derivassero dalla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, e in particolare dalle conseguenze procedurali che l’ordinamento parlamentare riconnette ad essa.

E’ infatti, come viene segnalato nello stesso ricorso, la posizione della questione di fiducia a cristallizzare e irrigidire, con riferimento quel singolo procedimento legislativo, la frattura tra maggioranza e opposizione. Ed è più che comprensibile che per reagire all’abuso di questo strumento, laddove le sue conseguenze procedurali determinino una violazione delle regole costituzionali sul procedimento legislativo – senza rimedi adeguati da parte dei presidenti di assemblea –, l’opposizione abbia modo di chiamare in causa la Corte costituzionale: almeno laddove questa superi quel quorum che la stessa Costituzione individua come rilevante, sia nell’art. 72, terzo comma, Cost., ai fini della rimessione in Assemblea di un progetto di legge, sia nell’art. 94, quinto comma, Cost., ai fini della presentazione di una mozione di sfiducia. Anche perché è ormai evidente, a decenni di distanza dalle sentenze n. 3 del 1957 e n. 9 del 1959, che i vizi formali mal si prestano ad essere rilevati mediante il giudizio in via incidentale, che consente alla Corte di arrivare ad un’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale tardi, male e con rischio di effetti eccessivamente distruttivi<sup>1</sup>.

Una soluzione siffatta – che si sarebbe posta in una sostanziale linea di continuità con quella adottata dalla Corte, nella sentenza n. 7 del 1996, nei confronti del ministro nei confronti del quale è stata

---

<sup>1</sup> Il problema è emerso anche in uno dei pochi casi in cui la Corte ha dichiarato, a distanza di quasi un decennio dalla sua entrata in vigore, l’illegittimità costituzionale di una legge di conversione di un decreto-legge per via di un vizio formale: il riferimento è alla sentenza n. 32 del 2014, su cui cfr. S. Bissaro, *La “storia infinita” della sentenza costituzionale n. 32/2014. Ricadute della decisione e spunti di riflessione sul giudicato penale e sul principio di legalità della pena*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 13 luglio 2015.

presentata e approvata una mozione individuale di sfiducia – avrebbe consentito di ritenere ammissibile il conflitto nei confronti fors’anche del Governo, oltre che della Presidenza del Senato, per avere il primo chiesto e la seconda avallato una procedura appunto in violazione delle norme costituzionali e delle prerogative dell’opposizione.

Tuttavia, va riconosciuto che una soluzione del genere, ove fatta propria già in sede di deliberazione sommaria sull’ammissibilità del conflitto, avrebbe chiaramente prodotto conseguenze non di poco conto sul piano politico-istituzionale, ponendo in serio dubbio la legittimità costituzionale di tutte le previsioni contenute nella legge di bilancio (legge 30 dicembre 2018, n. 145), appena entrata in vigore: con probabili effetti negativi sulle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e presumibilmente anche sui mercati finanziari. E’ vero che il ricorso – comprensibilmente, ove ci si collochi sul piano politico – evitava di chiedere espressamente l’annullamento della legge di bilancio 2019; ma sarebbe stato invero assai difficile per la Corte sottrarsi a una tale conclusione logica (già in sede di conflitto di attribuzioni e poi, comunque, nel decidere nei mesi successivi sulle questioni sollevate in via incidentale aventi ad oggetto disposizioni collocate nella legge di bilancio). Ad ogni modo, assai impervio, e del tutto inedito, sarebbe apparso il percorso per porre rimedio sul piano giuridico-normativo a tale eventuale decisione di illegittimità costituzionale: pur potendosi, forse, immaginare la tempestiva approvazione di una mega-legge di assestamento (al fine di ripristinare i contenuti tipici della legge di bilancio), eventualmente ma non necessariamente accompagnata da un decreto-legge *ad hoc*.

La Corte, evidentemente, preferisce evitare di infilarsi in un percorso al contempo inedito e impervio, probabilmente per non originare conseguenze così rilevanti sull’assetto politico-istituzionale e, potenzialmente, sul quadro normativo e sugli stessi mercati finanziari (già assai attenti all’*iter* della manovra per il 2019). Tuttavia, anziché limitarsi a una mera e classica ordinanza di inammissibilità, eventualmente condita da un qualche generico monito al legislatore, adotta una pronuncia di alto respiro e per più profili innovativa, con la quale intende evidentemente dotarsi di uno strumentario volto ad approntare un argine ad un’evoluzione nella quale prassi parlamentari, pur essendo *contra Constitutionem*, si sono sviluppate nel corso dei decenni<sup>2</sup>. E lo fa agendo sia sul piano sostanziale, sia su quello procedurale: preconstituendo, da un lato, i parametri in nome dei quali scrutinare più attentamente le prassi affermatesi presso le Camere; e consentendo, dall’altro, ai singoli parlamentari e, eventualmente, anche ai gruppi parlamentari di sollevare conflitto di attribuzione, in caso di evidente menomazione dei loro diritti.

---

<sup>2</sup> Sull’incostituzionalità della prassi dei maxi-emendamenti cfr., per tutti, il recente studio monografico di G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 117 s. (nonché qualche ulteriore indicazione *infra*, nella nota 19). Sulle ragioni che ne hanno determinato il successo cfr. N. Lupo, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, p. 1 s., spec. 4.

### 3. I parametri del giudizio: la riaffermazione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo

Ancorché, come già si è accennato, la Corte opti per l'insussistenza della violazione manifesta delle prerogative costituzionali dei parlamentari, almeno per come rappresentate nel ricorso, non sono pochi i passaggi nei quali si individuano con chiarezza e si valorizzano con convinzione una serie di principi costituzionali che il Parlamento è tenuto a rispettare nel procedimento di approvazione delle leggi. In proposito, anzi, l'ordinanza in commento ha il pregio di superare – si spera definitivamente – alcune esitazioni che avevano caratterizzato, in passato, la giurisprudenza costituzionale e che avevano concorso a determinare il successo di prassi devianti, e in particolare di quella consistente nella posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti.

La Corte muove infatti, nell'ordinanza in commento, dall'affermare la necessità che “il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale”. Il che significa che gli “snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa”. E', in altri termini, la stessa titolarità della funzione legislativa sancita dall'art. 70 Cost. a richiedere che tutti i parlamentari siano posti in condizione di “collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso le discussioni, la proposta di testi alternativi e di emendamenti”.

Si tratta di un implicito, ma chiarissimo *revirement* rispetto alla più volte criticata sentenza n. 391 del 1995, nella quale la Corte aveva invece ritenuto possibile per i regolamenti parlamentari delineare procedimenti speciali (tra i quali quello di conversione dei decreti-legge e “quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo”), anche in deroga ai principi di cui all'art. 72, primo comma, Cost. Un orientamento che aveva incoraggiato la diffusione della prassi dei maxi-emendamenti e che evocava alcuni aspetti di una antica teorizzazione risalente a Carlo Esposito, ai sensi della quale le norme di cui agli artt. 64 e 72 Cost. esprimerebbero “regole con valore organizzatorio e direttivo degli organi” parlamentari, piuttosto che “canoni di valutazione” dai quali far discendere l'invalidità di singoli atti legislativi, la quale però era stata oggetto di parziali ripensamenti (anche a seguito della sentenza n. 9 del 1959), e poi di severe e motivate critiche dottrinali<sup>3</sup>. Un orientamento che la stessa Corte aveva almeno

---

<sup>3</sup> Il riferimento è a C. Esposito, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1326 s., spec. 1332 (a difesa del dogma della insindacabilità degli *interna corporis*) e Id., *La Corte*

in larga parte rimeditato, più di recente, in particolare allorquando aveva sottolineato come la questione di fiducia su maxiemendamenti originasse una serie di effetti negativi “precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina” eterogenea in tal modo introdotta e non consentendo alle commissioni di svolgere l’esame referente richiesto dall’art. 72, primo comma, Cost. (sentenza n. 32 del 2014)<sup>4</sup>; e altresì quando aveva qualificato – seppure incidentalmente – la questione di fiducia non come una “consuetudine costituzionale”, bensì nei termini di una “problematica prassi” (sentenza n. 251 del 2014)<sup>5</sup>.

Non solo. La Corte affronta altresì il delicato ma cruciale nodo del ruolo della prassi e del precedente nel diritto parlamentare. Lo fa, da un lato, per sostenere che “la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull’ammissibilità del conflitto”, visto che della questione di fiducia su maxiemendamenti si “è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”.

Tuttavia, dall’altro lato, si mostra altresì pienamente consapevole dei rischi derivanti da quello che altrove si è chiamato “l’inseguimento del peggio precedente”<sup>6</sup>, che – gradualmente, ma inesorabilmente, in mancanza di un’azione da parte di soggetti terzi rispetto al gioco politico – conduce ad “un progressivo scostamento dai principi costituzionali”. Se è vero che “una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e

---

*costituzionale in Parlamento*, ivi, 1959, p. 622 s., spec. 628 s (sulla distinzione, appunto, tra disposizioni costituzionali vincolanti e meramente direttive nei confronti del legislatore). Cfr. inoltre, criticamente e anche per ulteriori indicazioni, A.A. Cervati, *Art. 72*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, 1985, p. 108 s., spec. p. 113 s.; M. Manetti, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Annuario 2010 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2012, p. 3 s., spec. 11 s.; e G. Brunelli, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni ’50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 45, 2016, p. 127 s.

<sup>4</sup> Cfr., per tutti, G. Piccirilli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2014, n. 2, p. 396 s., e C. Cupelli, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, p. 505 s.

<sup>5</sup> Si vedano V. Di Porto, *La “problematica prassi” dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, op. 103 s., e G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 301 s.

<sup>6</sup> Cfr., proprio a proposito dei maxi-emendamenti, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 s. Più in generale, per riflessioni sulla degenerazione delle prassi parlamentari nelle legislature del maggioritario e sul ruolo del precedente parlamentare, cfr., tra gli altri, D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2017, n. 1, p. 533 s.; C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 4, p. 741 s.; *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il Mulino, Bologna, 2013; e R. Ibrido, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

di consensualità”, tuttavia ciò non può giustificare “qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*”. Si tratta di un fenomeno che, ad avviso della Corte, va accuratamente evitato: occorre “prevenire una graduale ma inesauribile violazione delle forme dell’esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco”.

Infine, sempre con riguardo ai principi sostanziali, la Corte costituzionale sottolinea come le forzature procedurali in questione abbiano avuto ad oggetto la legge di approvazione del bilancio dello Stato, divenuta ancora più centrale dopo che ad essa sono stati ricondotti, in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, larga parte dei contenuti prima collocati nelle leggi finanziarie e nelle leggi di stabilità. Un bilancio che è diventato perciò “il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche (Corte cost. n. 61 del 2018), e che la Corte aveva già enfaticamente definito, riferendosi peraltro ai bilanci regionali (a partire da Corte cost. n. 184 del 2016), un “bene pubblico”<sup>7</sup>. L’ordinanza in commento vi aggiunge ora un significativo riferimento storico, ricordando come il bilancio contenga decisioni che “costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall’istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare”.

#### **4. I meccanismi procedurali: i singoli parlamentari sì; le minoranze parlamentari no; i gruppi forse**

Per assicurare che i principi fin qui ricordati vengano rispettati in futuro dal legislatore – e per rendere perciò più credibili i moniti presenti nell’ordinanza in commento – la Corte costituzionale, dopo aver lasciato più volte impregiudicata la questione, da tempo oggetto di autorevoli sollecitazioni dottrinali<sup>8</sup>, opta per aprire la strada ai ricorsi per conflitti di attribuzione tra poteri sollevati da singoli parlamentari. Per farlo, la Corte sottolinea preliminarmente come fino ad ora aveva sì in più occasioni escluso in concreto la legittimazione di singoli parlamentari, stando però sempre attenta a non negarla in radice, e, successivamente, come si tratti qui di una situazione nuova.

<sup>7</sup> Per tale espressione cfr., sin dal titolo, M. Degni-P. De Ioanna, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvechchi, Roma, 2017.

<sup>8</sup> Si vedano, seppure con varietà di prospettazioni, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. p. 312 s.; A. Morrone, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 121 s.; C. Calvieri, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. Azzariti, Giappichelli, Torino, 2002, p. 77 s., spec. p. 94 s.; G. Rivosecchi, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, spec. p. 90 s.; e M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, n. 3, p. 1107 s.

Nell'ambito del Parlamento, che è istituzione complessa, articolata e polifunzionale, è quindi naturale che siano numerosi gli “organi-potere”: organi configurabili cioè “come poteri a sé stanti, idonei ad essere parti nei conflitti di attribuzione”, quando le loro attribuzioni siano lese o usurpate da altri organi parlamentari (e altresì, sembrerebbe, da organi che parlamentari non sono).

Tra gli organi-potere vi sono, appunto, accanto alle commissioni di inchiesta e la commissione di vigilanza sulla RAI, anche i singoli parlamentari. Essi appaiono, infatti, dotati di un “complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato”, e che la Corte fa discendere dagli artt. 67, 71 e 72 Cost. (oltre che da un richiamo all'art. 68 Cost., riguardo al quale peraltro ribadisce che quelle lì configurate sono prerogative dell'organo, e perciò solo mediatamente in capo ai suoi componenti)<sup>9</sup>.

Per sostenere questa posizione la Corte compie due operazioni invero non pacifiche. Da un lato, ricomprende il potere di presentare proposte emendative all'interno del potere di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost., tralasciando perciò le non poche differenze esistenti quanto ai titolari, ai contenuti e al regime giuridico di tali poteri<sup>10</sup>. Dall'altro, finisce per privilegiare una visione atomistica della dinamica parlamentare, laddove osserva che i diritti su richiamati, di parola, di proposta e di voto, sono “da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare”. Sembrerebbe quasi una visione ottocentesca dell'attività del parlamentare, visto che è nell'esperienza comune che tali diritti sono oggetto di sistematiche e continue limitazioni da parte del gruppo di appartenenza e del presidente di assemblea. Peraltro, non è da escludere che la Corte abbia volutamente inteso valorizzare tale visione della dinamica parlamentare, che pare tornare di attualità negli ultimi anni, in un momento in cui il sistema partitico appare più mobile e de-istituzionalizzato rispetto al secolo scorso<sup>11</sup>, e in una fase nella quale, forse proprio per questo, i gruppi ricorrono a strumenti sempre più rigorosi di limitazione dei diritti dei loro componenti, vanificando in larga parte gli effetti di sistemi elettorali fondati (anche) su collegi uninominali e spesso ponendosi in chiave critica pure rispetto al tradizionale e fondamentale principio del divieto di mandato imperativo<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> In proposito l'ordinanza in commento, riferendosi alla sentenza n. 379 del 1996, richiama una (invero assai labile) distinzione tra “una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare”, da un lato, e, dall'altro, “quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare”, le quali rispetto alle prime sarebbero, appunto, “diverse e distinte”.

<sup>10</sup> Differenze evidenziate con efficacia, pur nella convergenza di finalità, da G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 66 s.

<sup>11</sup> Cfr., per tutti, A. Chiamonte-V. Emanuele, *Party system volatility, regeneration and de-institutionalization in Western Europe (1945–2015)*, in *Party Politics*, 2017, n. 4, p. 376 s.

<sup>12</sup> Si veda, ad esempio, il dibattito su “Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione”, i cui atti sono stati pubblicati in *questa Rivista*, 2018, n. 13.

La Corte nega invece in forma categorica l'ammissibilità di un ricorso di minoranze parlamentari, e in particolare del ricorso che era stato presentato, nell'occasione, da una quota di senatori superiore al decimo dei componenti dell'assemblea: si rileva come la Costituzione attribuisca a tale frazione solo poteri in ambiti diversi da quelli oggetto del conflitto, poteri che la Corte ritiene "non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto del ricorso".

Una negazione che suona forse fin troppo categorica, visto che l'individuazione in Costituzione della frazione di un decimo dei deputati o dei senatori è da intendersi come esemplificativa di una minoranza parlamentare di una certa consistenza, specie all'interno di una disposizione come l'art. 72 Cost., tutta rivolta ai regolamenti di Camera e Senato, affinché ne sviluppino i contenuti, nelle dinamiche del procedimento legislativo. E che, a ben vedere, tale appare pure nell'ambito dell'art. 94 Cost.: una disposizione, quest'ultima, che, com'è noto, fissa soltanto alcuni cardini del rapporto fiduciario, i quali sono stati poi ampiamente integrati ad opera dei regolamenti parlamentari e delle consuetudini costituzionali, anche dando origine a procedure fiduciarie del tutto sconosciute alla carta fondamentale, come la mozione di sfiducia individuale (che ai sensi della già ricordata sentenza n. 7 del 1996 la Corte ha ritenuto essere prevista da una consuetudine costituzionale) e la stessa questione di fiducia.

L'inammissibilità del conflitto sollevato dal gruppo PD è invece motivata solo ed esclusivamente da ragioni processuali di tipo contingente. La Corte ritiene infatti assorbente la mancanza, nel ricorso, della "necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte". Ciò, seppure a costo di un irrigidimento della procedura necessaria per presentare ricorso (richiedendosi cioè, a quanto si desume, una delibera ad opera del gruppo, non ritenendosi sufficiente una mera sottoscrizione del ricorso da parte della maggioranza dei parlamentari che vi appartengono, come era accaduto nella specie), consente alla Corte di lasciare impregiudicata la delicata questione relativa alla legittimazione del gruppo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione. Una legittimazione che, con ogni probabilità, potrà ben essere riconosciuta in futuro: visto che, in effetti, sarebbe paradossale, almeno dal punto di vista di chi è attento alle dinamiche che in parlamento si verificano, che ciò che è consentito a un singolo parlamentare non fosse consentito ad un gruppo.

Ad ogni modo, in chiave sistemica, l'opzione compiuta dalla Corte costituzionale nell'ordinanza in commento si può spiegare anche in nome della volontà di evitare la costruzione – integralmente in sede giurisprudenziale – di una via di accesso alla Corte ulteriore e del tutto nuova, presente in altri ordinamenti perché prevista da apposite disposizioni costituzionali: una via di accesso che sarebbe risultata essere, come si era d'altronde notato<sup>13</sup>, per più versi simile a una *saisine parlementaire*, tutta incentrata sulla logica,

---

<sup>13</sup> Cfr. A. Manzella, *Quel vuoto che indebolisce la democrazia*, in *La Repubblica*, 9 gennaio 2019, p. 31.

poco consona alle caratteristiche e alla storia della Corte costituzionale italiana, del confronto tra articolazioni del potere politico-parlamentare. E ne sceglie un'altra, che va invece nel senso di mettere al centro della sua azione, anche in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, i diritti individuali (qui, in particolare, quelli del singolo parlamentare). Una soluzione simile a quella già percorsa in altre occasioni (per tutte, la sentenza n. 161 del 1995 in materia di *par condicio*), a dimostrazione del fatto che nel trattare controversie relative alla tutela dei diritti individuali la Corte si trova evidentemente più a suo agio di quanto non accada allorché sia chiamata a dirimere puri contrasti tra poteri.

In qualche misura, perciò, la Corte pare aver così delineato una sorta di via intermedia tra *saisine parlementaire* (esistente, come è noto, in Francia, Germania e Spagna) e ricorso costituzionale diretto (*Verfassungsbeschwerde* in Germania o *recurso de amparo* in Spagna): forse consapevole del fatto che pure negli ordinamenti in cui esiste la *saisine parlementaire* è comunque spesso la via del ricorso diretto, per violazione dei diritti fondamentali, quella che consente al giudice costituzionale di affrontare le deviazioni dalle norme costituzionali che si producono in Parlamento<sup>14</sup>.

## **5. La limitazione del profilo oggettivo: ammissibili solo violazioni “manifeste” e rilevabili “nella loro evidenza”**

L'apertura al ricorso presentato da singoli parlamentari rischierebbe però di inondare la Corte di conflitti di attribuzione di carattere politico; oltre che, nella specie, di portare ad una decisione nel senso dell'ammissibilità del ricorso. Si spiega perciò come mai la Corte fissi invece, limitatamente ai conflitti sollevati dai parlamentari, piuttosto in alto l'asticella quanto alla sussistenza del profilo oggettivo.

In primo luogo, la Corte ribadisce che in sede di conflitto di attribuzioni non possono trovare ingresso “le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari o delle prassi di ciascuna Camera”. E, in effetti, si tratta di una limitazione già altre volte riconosciuta, sia in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi (sentenza n. 9 del 1959), sia in sede di conflitti di attribuzione tra poteri (sentenza n. 379 del 1996; ordinanza n. 149 del 2016): una limitazione quest'ultima, del resto, che appare coerente con il necessario “tono costituzionale” del conflitto<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Si veda, in particolare, il caso spagnolo, su cui cfr., ad esempio, le rassegne di A. del Pino Carazo, *El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia constitucional*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2000, n. 3, p.85 s. e M. Fernández Gutiérrez, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, ivi, 2016, n. 35, p. 93 s.

<sup>15</sup> Cfr. C. Mezzanotte, *La nozione di “potere” e di “conflitto” nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, p. 110 s., spec. 112, nonché, per una rilettura critica della nozione, R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. p. 125 s., e G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il mulino, Bologna, 2018, p. spec. 282 s.

In secondo luogo, e soprattutto, la Corte ritiene che il suo sindacato vada “rigorosamente circoscritto ai vizi che determinino violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari” e reputa altresì “necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione”. In altri termini, occorre che il parlamentare “allegri e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionale” a lui attribuita.

Un requisito nuovo, quest’ultimo, di creazione tutta giurisprudenziale e che appare tutt’altro che agevole da superare. La giustificazione che si fornisce è quella dell’ossequio al principio di autonomia delle Camere (con richiami ai vari filoni di giurisprudenza che hanno riconosciuto ad esse significative sfere di autonomia, fino alla recente sentenza n. 262 del 2017 in materia di autodichia). E altresì, in modo più sfumato, di un’attenzione della Corte ad evitare di entrare, salvo che in casi (appunto) evidenti, in dispute tra gli organi politici. Non casualmente, la formulazione adottata evoca, come è stato prontamente notato<sup>16</sup>, quell’“evidente mancanza” che la Corte, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, ritiene debba sussistere per giustificare una dichiarazione di illegittimità costituzionale di un decreto-legge per violazione dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza ex art. 77 Cost.

Quello che non appare del tutto chiaro è se quest’ultimo requisito si applichi a tutti i conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari, non importa nei confronti di chi; o se esso, come lascerebbe intendere la *ratio* che ha portato alla sua introduzione, tutta legata all’autonomia delle Camere, occorra per i conflitti sollevati (da singoli parlamentari ma) nei confronti di altri organi parlamentari. A meno che la Corte non intenda limitare, secondo una prospettazione avanzata in dottrina ma non chiaramente desumibile dall’ordinanza in commento<sup>17</sup>, la proponibilità dei conflitti sollevati dai singoli parlamentari solo nei confronti di menomazioni derivanti dalla camera di appartenenza, o comunque di altri organi parlamentari.

## 6. Il profilo temporale e gli effetti del procedimento euro-nazionale

Per cogliere appieno il senso dell’ordinanza credo occorra sottolineare come il ricorso sia stato concepito come una mossa prettamente politica, pensata dai vertici del gruppo PD del Senato, e in qualche misura si ponga in continuità con la linea seguita da tale gruppo nel corso dell’iter parlamentare: al centro del ricorso non è, come ci si sarebbe potuto forse attendere, la prassi della questione di fiducia sui

---

<sup>16</sup> Cfr. 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 [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 11 febbraio 2019, p. 71 s.

<sup>17</sup> Cfr., tra gli altri, L. Carlassare, *Principi del sistema e concretezza dell’interesse: due criteri per la Corte in un difficile conflitto*, in *Il “caso Previti”*, cit., p. 63 s.; M.C. Grisolia, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell’art. 68 Cost.*, Cedam, Padova, 2000, spec. p. 212 s.; G.G. Carboni, *Prospettive di accesso del parlamentare*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Giappichelli, Torino, 2000, p. 447 s.

maxiemendamenti, né le sue conseguenze procedurali, che, come da tempo si è avvertito, sono in grado di scardinare sostanzialmente tutti i principi costituzionali relativi al procedimento legislativo.

Al centro del ricorso è, invece, coerentemente con la condotta parlamentare seguita dall'opposizione, il fatto che non vi sia stato il tempo materiale perché i senatori, e in particolare quelli della Commissione bilancio, fossero in condizione di conoscere il testo (visto che l'esame in Commissione si era svolto in complessivi 70 minuti).

La Corte, nell'operazione di contestualizzazione del ricorso, evita di sviluppare specificamente questo profilo temporale. Del resto, le opzioni sulla programmazione dei lavori e sui tempi di esame sono decisioni per definizione assai politiche, ed è estremamente difficile identificare, sia in astratto, sia un concreto, un tempo minimo per l'esame di un certo provvedimento (tra l'altro variabile a seconda del fatto se si sia in prima, seconda o terza lettura, ad esempio).

La Corte inoltre rileva come nel ricorso non si specificano alcuni elementi, ossia: che il testo del maxiemendamento era non del tutto, ma solo in parte nuovo; che l'esame di tale maxiemendamento da parte della Commissione bilancio del Senato aveva avuto luogo non in sede referente, bensì solo per la valutazione dei suoi profili finanziari; infine, che tutto ciò sia avvenuto in (prima) applicazione di una nuova norma regolamentare (art. 161-*bis*, commi 3-*ter* e 3-*quater*), introdotta nel regolamento del Senato all'interno della più complessiva riforma del 20 dicembre 2017, e nell'ambito di una codificazione degli effetti procedurali discendenti dalla posizione della questione di fiducia, ai sensi della quale la Commissione bilancio è chiamata ad esprimere un parere sui profili finanziari dei maxi-emendamenti e al Governo è consentito procedere alla riformulazione di un testo altrimenti inemendabile, soltanto "per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale"<sup>18</sup>.

Invero, sembra trattarsi, in quest'ultimo caso, di un elemento abbastanza marginale, almeno nell'economia delle conseguenze procedurali derivanti dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti: è da queste che discende, almeno sul piano potenziale, lo scardinamento delle grandi regole che ispirano il procedimento legislativo, e a ben vedere ogni procedimento parlamentare. Il Governo è infatti in condizione di scegliersi un testo, anche del tutto nuovo, aggirando ogni possibilità di votare emendamenti ad esso riferiti, come pure di procedere a votazioni per parti separate, in modo almeno da verificare se sussista un consenso adeguato dietro ogni disposizione in esso contenuta e di consentire

---

<sup>18</sup> Per un commento all'introduzione di tale disciplina cfr. A. Carboni-M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *questa Rivista*, 2018, n. 1, spec. p. 53 s.

l'attribuzione delle relative responsabilità politiche (impedendo ogni forma di “tracciabilità” quanto alla paternità delle disposizioni legislative approvate)<sup>19</sup>.

Tuttavia, la Corte fa un espresso riferimento a tale innovazione: al fine di rimarcare una lacuna del ricorso, che non soltanto non si dà cura né di rapportare specificamente il contenuto del maxi-emendamento al testo del disegno di legge di bilancio fino a quel punto oggetto di esame parlamentare, ma neppure si domanda se il percorso seguito si sia sviluppato in ossequio alla nuova disciplina regolamentare. Una disciplina che in larga parte “codifica” una prassi posta in essere, nelle legislature passate, dalla Presidenza del Senato al fine di attenuare, in misura invero minimale, le conseguenze deleterie derivanti dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti<sup>20</sup>, con riferimento alla quale, in un passaggio dell'ordinanza, la Corte sembra suggerire la necessità di un'ulteriore revisione.

Tutt'altro che marginale pare invece il richiamo – presente già nel comunicato stampa – alle scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione, dalle norme di attuazione, e dai vincoli europei. Il punto è che il procedimento di approvazione della legge di bilancio si inserisce ormai necessariamente e strutturalmente all'interno di un complesso procedimento euro-nazionale, denominato “semestre europeo” o “calendario comune di bilancio”, che è in parte disciplinato da norme dell'Unione europea e in parte da norme dell'ordinamento italiano, nel quale sono coinvolti sia istituzioni europee sia organi costituzionali italiani<sup>21</sup>. Come l'ordinanza correttamente ricorda, nella manovra di bilancio per il 2019 “la lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale”.

Non rileva più di tanto, ovviamente, determinare le cause di questo *mismatch* temporale. In che misura, cioè, esso discenda dall'iniziale fissazione, da parte del Governo Conte, di saldi-obiettivo chiaramente contrastanti con le indicazioni previamente concordate in sede europea. E in che misura, invece, esso vada fatto risalire, ancora più a monte, al ritardato insediamento del Governo dopo le elezioni del 4 marzo

---

<sup>19</sup> Si vedano, tra gli altri, A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 s.; L. Cuocolo, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 6, p. 4573 s.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104 s.; E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 807 s.; G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 263 s.; C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 367 s.; G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia*, cit., p. 155 s.

<sup>20</sup> Sulla tendenza della riforma del regolamento del Senato del 2017 a codificare, per quanto possibile, orientamenti assunti dalla Presidenza cfr. F.S. Toniato, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, Vol. 619, Fasc. 2285, 2018, p. 59 s. e N. Lupo, *Il diritto parlamentare tra regolamenti e precedenti: qualche spunto alla luce della disposizione finale della riforma “organica” del regolamento del Senato*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2018, n. 2.

<sup>21</sup> Per un esame sintetico sia consentito il rinvio a L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*<sup>3</sup>, Il mulino, Bologna, 2018, p. 288 s.

2018, con la presentazione di un Documento di economia e finanza (DEF) di tipo quasi “notarile” da parte del Governo Gentiloni il 28 aprile 2018, in quanto “costretto” dalle scadenze europee; e la conseguente più elevata politicizzazione, se non “drammatizzazione”, della successiva nota di aggiornamento (NADEF), presentata dal Governo Conte il 27 settembre 2018, oltre che del negoziato che su di essa si è svolto nelle settimane seguenti. Sta di fatto che il Governo, in esito a tale negoziato, ha accettato di rideterminare i saldi, e dunque anche il contenuto, della legge di bilancio a metà dicembre, quando il relativo disegno di legge era prossimo, per così dire, al suo capolinea: o almeno al termine previsto dalla Costituzione e considerato anche dal suddetto calendario di bilancio.

Certo, in termini meramente costituzionalistici, un rimedio allo sforamento temporale c’era e c’è tuttora, essendo prevista la possibilità di un esercizio provvisorio (art. 81, quinto comma, Cost.). Tuttavia, non si può sottacere che una tale eventualità avrebbe determinato un disallineamento rispetto alle tempistiche europee e, soprattutto, che la mancata tempestiva approvazione della legge di bilancio avrebbe sicuramente lanciato un messaggio di grande incertezza e debolezza delle istituzioni italiane nei confronti dei mercati, delle istituzioni dell’Unione e degli stessi partners europei.

In qualche modo, nella situazione che si era venuta a creare, una volta deciso di adottare una manovra più restrittiva rispetto a quella delineata nella NADEF, la presentazione di un maxi-emendamento su cui porre la questione di fiducia ha rappresentato, per il Governo, una necessità ineludibile. L’alternativa sarebbe infatti consistita nel lasciare campo libero all’azione parlamentare e nell’individuare i (nuovi) saldi a consuntivo dell’esame parlamentare della legge di bilancio, e degli emendamenti approvati: con tutte le incognite e i rischi del caso, un po’ come accadeva nelle leggi finanziarie anteriori al 1988 (quelle per l’approvazione delle quali era d’altronde, non a caso, frequente il ricorso all’esercizio provvisorio).

Ciò, si badi, non vuole assolutamente dire che la violazione della Costituzione nell’iter legislativo oggetto del conflitto non sussistesse, ma soltanto che il profilo temporale, da solo, ovvero assieme ad un generico richiamo al principio di leale collaborazione, era probabilmente inidoneo a identificare una chiara menomazione delle attribuzioni parlamentari; e fors’anche che il caso prescelto, quello della legge di bilancio per il 2019, non era probabilmente il più idoneo perché la Corte andasse a colpire la prassi dei maxi-emendamenti con posizione della questione di fiducia. E’ innegabile che in quell’occasione si sia verificato un ulteriore aggravamento di tale prassi, per effetto della presentazione di un maxi-emendamento con contenuti fortemente innovativi rispetto a quelli fino a quel momento oggetto dell’esame parlamentare. Tuttavia, va altresì considerato che violazioni chiare ed evidenti, anche se di intensità variabile, dei diritti di parlamentari e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo discendono da ogni caso di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti.

## 7. Conclusioni: un “super-monito”, alla ricerca di un (faticoso) dialogo con il legislatore

Dunque, un’ordinanza di inammissibilità assai articolata e significativa. Con una serie di considerazioni che, come da più parti si è notato nelle reazioni “a caldo”, si muovono sicuramente sul piano del merito, per effetto della decisione della Corte di trasformare in requisito di ammissibilità una valutazione sul carattere manifesto delle violazioni che il ricorso presentato dai parlamentari intende lamentare.

Ma anche un’ordinanza che, considerata nel suo complesso, suona come una sorta di “super-monito” nei confronti del legislatore, visto che la Corte si pone nelle condizioni di impedire che tali violazioni abbiano a ripetersi nel futuro. Come si afferma nel penultimo periodo della motivazione “in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti”.

Un qualche parallelo con l’innovativa e discussa ordinanza n. 207 del 2018, sul c.d. “caso Cappato”, con cui la Corte ha rinviato all’udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle relative questioni di legittimità costituzionale<sup>22</sup>, pare invero proponibile. E non solo perché sono entrambe ordinanze scritte, per fortuna del lettore, con lo stile redazionale tipico delle sentenze (come era del resto già accaduto anche per l’ordinanza n. 24 del 2017, sul c.d. “caso Taricco”). In entrambe le occasioni, pur diversissime, la Corte avverte in modo piuttosto evidente l’incostituzionalità delle norme e delle vicende che le sono state sottoposte, in un caso in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nell’altro in sede di conflitto di attribuzione tra poteri. In ambedue i casi, però, evita di portare alle sue ultime conseguenze tale primo approccio, anche per non assumere decisioni che produrrebbero effetti di notevole impatto, e preferisce lasciare ancora del tempo al legislatore: nel primo caso, per porre rimedio ad una serie di incongruenze nella legislazione in materia di aiuto al suicidio; nel secondo caso, per interrompere prassi pluridecennali chiaramente lesive dei principi costituzionali sul procedimento legislativo.

I mesi a venire ci diranno se la fiducia che la Corte ha nutrito nel legislatore sarà stata ben riposta; o se non toccherà comunque ad essa il compito, ingrato ma essenziale, di ricondurre la legislazione in materia di suicidio assistito, da un lato, e gli orientamenti sulle conseguenze procedurali derivanti dalla questione di fiducia nel procedimento legislativo, dall’altro, lungo sentieri più coerenti con le norme e i principi posti dalla carta costituzionale.

---

<sup>22</sup> Sull’ordinanza n. 207 del 2018 si è registrato, come è noto, un vivacissimo dibattito: tra i tanti, cfr. A. Ruggeri, *Venuto alla luce alla Consulta l’irrocervo costituzionale (a margine della ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 20 novembre 2018, p. 571 s., e M. Massa, *Una ordinanza interlocutoria in materia di suicidio assistito. Considerazioni processuali a prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 dicembre 2018.