

**CORTE COSTITUZIONALE E PREROGATIVE DEL PARLAMENTO NEI
DINTORNI DELLA DECISIONE DI BILANCIO***

GIAN LUCA CONTI**

Sommario

1. Premessa. – 2.1 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: la posizione del parlamentare. – 2.2 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: il gruppo. – 2.3 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: la minoranza qualificata. – 2.4 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: verso l’interesse legittimo costituzionale. – 3. Conflitto o giudizio incidentale? – 4. Lesioni macroscopiche, novelle regolamentari e perduranti usanze. – 5. Il ruolo del Presidente d’Assemblea. – 6. Conclusioni: il monito della Corte come mero accertamento.

Suggerimento di citazione

G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento svolto in occasione del seminario “L’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale”, tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell’ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi”.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l’Università di Pisa.
Contatto: gianluca.conti@unipi.it

1. Premessa

Prima di provare alcune risposte ai quesiti che ci sono stati posti in questa giornata dedicata alla ordinanza 17/2019 dalla traccia elaborata da Renato Ibrido e Erik Longo, sono opportune alcune precisazioni.

Si tratta di una premessa perché precede le risposte che cercherò di dare e illustra i pregiudizi che le orientano, in modo da consentire di interrompere la lettura alle prime righe di queste pagine, come può essere giusto che sia.

In primo luogo, non cercherò di leggere l'ordinanza 17/2019 come se fosse la voce della Costituzione, ma come l'opinione che la Corte costituzionale, questa Corte costituzionale, così complicata e fragile a causa delle sfide che è costretta a raccogliere e che ne hanno in certo modo attenuato la centralità, ha voluto esprimere.

La presenza di un ufficio stampa con il compito di illustrare il contenuto delle decisioni secondo l'intenzione del giudice che le ha pronunciate deve essere tenuta presente dall'interprete: i comunicati stampa della Corte costituzionale sottolineano i significati che il collegio ha ritenuto maggiormente importanti nelle proprie decisioni e perciò orientano nella lettura di un testo che la stessa Corte costituzionale consegna già sottolineato in modo che i suoi messaggi più significativi non possano sfuggire.

I comunicati stampa sono stati due: uno del 10 gennaio 2019 (*Inammissibile il conflitto tra poteri sollevato dal pd ma i singoli parlamentari possono ricorrere alla corte*) e uno dell'8 febbraio 2019 (*La consulta richiama al rispetto della democrazia rappresentativa e "apre" al ricorso del singolo parlamentare*).

Entrambi i comunicati stampa sottolineano l'inammissibilità del ricorso da parte del gruppo parlamentare e l'ammissibilità del ricorso da parte del singolo parlamentare e sembrerebbe questo il messaggio che l'Ufficio stampa della Corte costituzionale ha voluto evidenziare. La Corte non ha nessuna voglia di lasciarsi trascinare in una polemica fra le parti politiche del processo di formazione delle decisioni pubbliche ma, nello stesso tempo, intende tutelare le prerogative dei singoli membri del Parlamento, i quali sono perciò chiamati ad esercitare la funzione di rappresentanza politica collettivamente e indipendentemente dal gruppo di appartenenza. È una lettura forte dei principi costituzionali in materia di libero mandato parlamentare e, forse, inedita perché le prerogative di irresponsabilità ed immunità dei parlamentari sinora erano state collegate all'assemblea più che al singolo parlamentare dalla giurisprudenza sull'art. 68, Cost.

La Corte, nel conflitto costituzionale innescato da un governo che sacrifica la dignità del Parlamento costringendolo a votare su una decisione di bilancio sostanzialmente inconoscibile perché decisa da un negoziato fra il governo e la

Commissione UE all'ombra di una procedura di infrazione per debito eccessivo¹, ha deciso che il bisogno di giustizia costituzionale evocato dal conflitto fra poteri proposto da una minoranza parlamentare ben identificata (il gruppo parlamentare del PD al Senato della Repubblica) appartenga ai singoli membri del Parlamento e non alle loro forme associative costituzionalmente necessarie ex art. 72, terzo comma e 82.

Non è difficile osservare che, in questa parte, l'ordinanza 17/2019 non guarda tanto alla decisione di bilancio e alle prerogative dei singoli membri del Parlamento che in quella sessione possono essere sacrificate, quanto piuttosto a un contesto più ampio nel quale le prerogative dei singoli membri del Parlamento appaiono minacciate e messe in discussione².

L'ordinanza 17/2019 è stata l'occasione che la Corte ha utilizzato per ricordare alla sua opinione pubblica l'inevitabile importanza delle prerogative parlamentari e questo monito pare trovare la propria giustificazione altrove dalla

¹ Sul punto, G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. cost.* 1/2019, 155 e ss., part. 157-8. Osserva C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, *ivi*, 162 e ss., che: «L'iter di approvazione può essere così riassunto, a grandi linee: dopo la presentazione del ddl alla Camera (avvenuta il 31 ottobre, con 11 giorni di ritardo rispetto alla scadenza prevista dalla legge di contabilità: cfr. art. 7 l. n. 196/2009), e la relativa approvazione con questione di fiducia (8 dicembre), composizione e saldi della manovra di bilancio sono stati ridefiniti dal Governo all'esito di una serrata trattativa con la Commissione europea e tradotti – presumibilmente dai tecnici del MEF e della RGS – nella forma di un primo maxiemendamento (il 17000) profondamente modificativo dell'art. 1, presentato presso la Commissione Bilancio del Senato nella seduta notturna del 19 dicembre. Un secondo maxiemendamento (il 19000), dopo una serie di annunci e ritrattazioni, è stato presentato al Senato nel pomeriggio del 22 dicembre (poco dopo le 14) e approvato dall'assemblea del medesimo, previa posizione della questione di fiducia da parte del Governo, intorno alle 2 del mattino. Nelle poche ore trascorse, peraltro, il testo (1.143 commi, secondo la numerazione di Normattiva) non è stato realmente disponibile: poco dopo la convocazione per l'esame del maxiemendamento (ore 16.25), i lavori della Commissione Bilancio sono stati sospesi a singhiozzo – in attesa di «correzioni tecniche» da parte del Governo – per riprendere circa due ore dopo (dalle 18.25 alle 18.45), quando la maggioranza della Commissione ha votato il parere per l'assemblea. In sostanza, i membri della Commissione Bilancio avrebbero avuto poche ore per esaminare il testo (trascorse in realtà, secondo quanto risulta dalle dichiarazioni in aula, nell'attesa della versione definitiva del Governo: cfr. res. sten. ass. 22/12/2018, pp. 7-13), mentre il plenum del Senato ha discusso direttamente sulla fiducia, che è stata posta qualche minuto dopo l'apertura dei lavori dell'assemblea, alle ore 19. Il ddl è poi tornato alla Camera – che quindi in prima deliberazione aveva votato la fiducia su un altro testo, con saldi diversi e una diversa distribuzione delle post-e di bilancio – la quale, convocata il 28 dicembre, è stata messa (rectius: ha acconsentito a trovarsi) nella condizione del prendere o lasciare con la posizione della terza questione di fiducia, sotto la spada di Damocle di un esercizio provvisorio che, pur costituzionalmente previsto e non certo inedito nella storia italiana, è stato presentato da Governo e maggioranza – amplificati dai media – come una sorta di catastrofe da evitare a qualsiasi costo».

Le modalità di approvazione della legge di bilancio 2019 sono state commentate “a caldo” da G. DI COSIMO, M. CAVINO, S. CURRERI, A. MORELLI, C. BERGONZINI e R. BIN, in www.lacostituzione.info.

² Sul punto vedi gli interventi pubblicati sul numero 13/2018 di *Federalismi* e introdotti da R. MAGI, *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione*.

sessione di bilancio: nelle tensioni con cui i gruppi parlamentari sembrano voler condizionare e orientare l'attività politica dei membri del Parlamento.

Il secondo pregiudizio che devo sottolineare prima di rispondere alle domande poste dalla traccia di Renato Ibrido ed Erik Longo riguarda la sostanza del ricorso proposto dal gruppo PD del Senato: il gruppo sosteneva che le prerogative delle minoranze erano state sacrificate nel corso dell'approvazione della decisione di bilancio e la Corte ha risposto, come entrambi i comunicati stampa sottolineano, che questa lesione, se c'è stata – e indubbiamente c'è stata –, non è stata tale da giustificare l'intervento della Corte cui era stato chiesto il mero accertamento della lesione e non l'annullamento della legge di bilancio³, di talché ove nel futuro si avesse una violazione effettivamente macroscopica delle attribuzioni costituzionalmente garantite ai singoli membri del Parlamento la Corte non potrebbe non intervenire⁴.

Più che il monito, interessa la sostanza e la sostanza è che una decisione di bilancio che rispetta i vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita e che evita una procedura di infrazione per debito eccessivo è una decisione legittima anche se sacrifica le prerogative dei singoli membri del Parlamento, le quali sono, perciò, cedevoli rispetto alla necessità di rispettare i limiti esterni alla sovranità nazionale in materia di decisioni di finanza pubblica stabiliti dall'art. 126, TFUE, e salvaguardati dal complesso di disposizioni che caratterizzano la deriva numerica della Costituzione (*Fiscal compact, Six Pack, Two Pack*).

La Corte con l'ordinanza 17/2019 ha chiarito che il tono costituzionale di un conflitto riguarda anche le conseguenze del suo eventuale accoglimento: il conflitto è ammissibile solo la lesione della sfera di attribuzione dedotta come situazione legittimante dal ricorrente è talmente “macroscopica” che la mancata soddisfazione del bisogno di giustizia costituzionale attivato in sede interorganica condurrebbe a una situazione peggiore di quella in cui tale tutela fosse invece negata.

Sul piano dogmatico, il discorso può apparire orribile perché si condiziona un bisogno di giustizia costituzionale a un giudizio di valore in cui la sua riparazione è pregiudizialmente considerata come un'operazione rischiosa per la

³ Vedi E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quad. cost.* 1/2019, 165 e ss.: «In sostanza, la Corte avrebbe potuto, superata l'ammissibilità e valutata – eventualmente – la menomazione delle competenze riservate ai ricorrenti, non annullare la legge di bilancio, motivando sul rilievo che su di essa sarebbe stato esperibile un giudizio in via incidentale per gli stessi rilievi di costituzionalità posti alla base del conflitto. Con il che la violazione delle competenze dei ricorrenti sarebbe stata affermata senza necessità (o possibilità) di annullare la legge oggetto di contestazione. Ma ciò, a tacer d'altro, avrebbe soltanto ritardato l'esito di annullamento: perché a fronte di una questione sollevata da un giudice l'esito della decisione (nell'ipotesi che nel conflitto fosse stata accertata la violazione delle norme costituzionali sul procedimento) sarebbe risultata scontata».

⁴ Sul punto, A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi* 17/2019.

tenuta del sistema. Sul piano pratico, invece, il pensiero della Corte può apparire meno irragionevole: «La contrazione dei lavori per l'approvazione del bilancio 2019 è stata determinata da un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedimentali. Tutti questi fattori hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei» (così il comunicato stampa del 10 gennaio 2019), «l'andamento dei lavori è stato anche condizionato da una serie di fattori trascurati dai ricorrenti, come la lunga interlocuzione con le istituzioni europee, la prima applicazione della riforma del regolamento del Senato nell'approvazione del bilancio, insieme con il dato che, comunque, il maxi-emendamento costituiva in parte il frutto dei lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento» (in questi termini, il Comunicato dell'8 febbraio). In un contesto nel quale la mancata approvazione della manovra dopo il raggiungimento di un sostanziale accordo con le istituzioni dell'Unione avrebbe aperto a una crisi politica particolarmente complessa e nella quale non sarebbe stato facile giungere a una soluzione in grado di scongiurare la conclusione della procedura di infrazione per disavanzo eccessivo pendente, la Corte ha ritenuto che il sacrificio imposto alle prerogative del Parlamento non giustificasse la concessione di una tutela dagli effetti (molto probabilmente) demolitori perché il rimedio sarebbe stato peggiore del male.

Si deve osservare che i procuratori dei ricorrenti erano assolutamente consapevoli di questo rischio e che proprio per evitarlo avevano proposto una domanda di mero accertamento, sottolineando di non avere alcun interesse all'annullamento della legge di bilancio. Tuttavia, la Corte non avrebbe probabilmente potuto accertare questa lesione senza sollevare dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale della legge di bilancio, eventualmente sviluppando analogicamente la forza normativa del principio di cui all'art. 27, legge 87/1953 in materia di illegittimità consequenziale, o comunque rendendo inevitabile l'accoglimento di una eventuale questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale, secondo lo schema suggerito da Rossi⁵.

Il terzo pregiudizio di cui devo dare conto è che non credo che le complessità dell'intarsio fra la cornice eurounitaria determinata dalle cd. *Fiscal rules* e

⁵ Rossi conclude il suo ragionamento (op. e loc. cit.) osservando che «Se dunque queste avrebbero potuto essere le conseguenze finali, ben si comprende la prudenza e quasi il timore della Corte a procedere ad esaminare il merito del conflitto: si è preferita – ancora una volta – la via dei moniti, invitando il Parlamento ad adottare spontaneamente, per il futuro, prassi effettivamente rispettose delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e, quindi, delle prerogative dei parlamentari e del Parlamento nel suo complesso. Quale effetto produrrà questo ennesimo monito lo vedremo: forse se vicende parlamentari analoghe dovessero ripetersi su leggi meno impegnative, un intervento più deciso della Corte diverrebbe – a quel punto – assai probabile».

le norme nazionali sulla manovra economica e finanziaria possano essere semplicisticamente inquadrare nell'ambito della dialettica fra maggioranza e minoranze parlamentari.

Credo, invece, che il vero problema sia distinguere fra una fase ascendente e una fase discendente della sessione di bilancio e che il ruolo dei parlamenti nazionali debba essere decisivo in entrambe le fasi. Tuttavia le minoranze possono più facilmente avere spazio nella fase ascendente quando ancora la partita può essere giocata e gli interessi di cui sono portatrici possono trovare spazio all'interno di una decisione che non si è completamente definita.

Il termine di questo intarsio vede la Commissione UE negoziare con il governo il contenuto della manovra, che in una economia pubblica dominata dai costi storici dipende essenzialmente dai saldi e dal differenziale fra gli obiettivi di breve, medio e lungo termine e la spesa storica.

In questo modello, la sessione di bilancio termina con una resa dei conti che non riguarda le minoranze parlamentari, la cui capacità di interlocuzione è strutturalmente limitata ai minimi termini. Ma, invece, il rapporto fra il governo e la "sua" maggioranza parlamentare che approva (o non approva) la manovra.

La fase discendente è tutto sommato definita dai regolamenti parlamentari che, però, considerano la manovra come un disegno di legge che può essere oggetto di illustrazione, discussione ed emendamenti, quando, invece, ha la consistenza di un referendum interno alla maggioranza sulla capacità del governo di far valere i bisogni nazionali all'interno delle *Fiscal rules* facendo prevalere la sostanza politica di queste norme sulla loro forma contabile e meramente numerica⁶. I regolamenti parlamentari, sotto questo aspetto, potrebbero essere maggiormente allineati alla sostanza politica del semestre europeo e dei vincoli che derivano alla sessione di bilancio.

La fase ascendente, invece, non pare avere avuto attenzione all'interno dei regolamenti parlamentari e, probabilmente, questo tema potrebbe essere sviluppato consentendo una maggiore valorizzazione degli interessi di cui le minoranze sono portatrici, interessi che al termine della sessione sono inevitabilmente pretermessi perché l'interlocuzione con le istituzioni dell'Unione si è chiusa e la decisione se accettare o meno il risultato di questa interlocuzione è una decisione di maggioranza.

L'ultimo pregiudizio ha carattere ipotetico. La Corte costituzionale nel segreto della camera di consiglio in cui è chiamata a giudicare l'ammissibilità del conflitto è chiamata anche a definire le sue parti, a stabilizzare i soggetti che devono partecipare alla successiva fase del conflitto perché coinvolti dal bisogno di confinazione che la situazione legittimante evoca.

⁶ Vedi G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, Padova, 2007, pp. 361 ss., spec. 410 ss.

I ricorrenti chiedevano «di dichiarare cinque punti: (a) che non spettava al Governo presentare il maxiemendamento senza rispettare i termini previsti; (b) che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato organizzare e condurre i lavori dell'assemblea come sono stati organizzati e condotti, per violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.; (c) che non spettava al Presidente del Senato porre in votazione il disegno di legge, come invece è stato posto e approvato; (d) che non spettava all'assemblea del Senato approvare il disegno di legge di bilancio come è stato approvato, per violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.; (e) che non spettava al Presidente del Senato trasmettere il testo approvato al Presidente della Camera per la prosecuzione dell'iter legislativo»⁷.

A parte il primo di questi punti, tutti gli altri riguardano un conflitto interno al Senato perché i ricorrenti hanno proposto delle domande nei confronti del Presidente della Commissione Bilancio; della Conferenza dei Capigruppo (domanda b), del Presidente del Senato (domanda c); dell'assemblea del Senato (domanda d); del Presidente del Senato (domanda e).

Inoltre la stessa domanda (a), in realtà, non riguarda il governo, che può presentare qualsiasi emendamento, siccome titolare del potere di iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 71, Cost., ma il giudizio di ammissibilità dell'emendamento formulato dal Presidente del Senato.

In altre parole, il conflitto fra poteri, in realtà, era solo apparentemente un conflitto fra poteri, era un conflitto assolutamente interno al Senato della Repubblica, dove una minoranza riteneva di essere stata sacrificata dal comportamento del Presidente dell'assemblea, del Presidente della Commissione Bilancio e della Conferenza dei Capigruppo.

Il giudizio sulla proponibilità di un emendamento è definitivo e non può essere oggetto di appello, lo stesso vale per la decisione di porre una determinata questione in trattazione, per la proclamazione del voto e per la trasmissione del disegno di legge approvato all'altro ramo del Parlamento.

Sono poteri che si esauriscono nel loro esercizio e per i quali i regolamenti parlamentari non prevedono alcuna forma di riesame.

Stando così le cose, le domande dei ricorrenti non avrebbero potuto essere accolte senza un intervento assai penetrante del giudice delle leggi nell'autonomia del Senato e dei suoi organi e, nello stesso tempo, senza fare applicazione dei regolamenti parlamentari di cui sarebbe stato inevitabile interpretare il contenuto e verificare la validità.

Anche in questo caso, però, il vero problema sta altrove e riguarda la figura del presidente di assemblea, una figura critica e in evoluzione⁸, e della quale,

⁷ Così E. ROSSI, op. cit., part. 167.

⁸ E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (ed.), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014.

oggi, forse, si intravede riemergere una sorta di caratterizzazione di maggioranza, ma in un senso molto diverso da quello che si è avuto quando il presidente di assemblea operava come il garante in Parlamento dell'indirizzo politico di maggioranza⁹.

Nella stagione della ricerca del peggior precedente, il presidente di assemblea appare come il garante della maggioranza contro se stessa, come il soggetto che la maggioranza estrae al proprio interno per limitarsi, evitando che il proprio naturale egoismo e la propria arroganza determinino l'emergere di prassi che potrebbero esserle fatali una volta che si trovi a diventare minoranza.

Questa figura, però, ha un tono essenzialmente politico e c'è assai poco di costituzionalmente necessario nelle decisioni che adotta, perché il suo compito non è arbitrare un conflitto fra maggioranza e opposizioni ma evitare che la maggioranza soffochi le opposizioni senza essere consapevole che il sacrificio che impone è lo stesso che dovrà subire.

Se la Corte fosse entrata nel merito del conflitto, sarebbe stata costretta ad entrare nel merito delle modalità di esercizio delle prerogative presidenziali, le quali però non sono costruite come oggetti di un possibile sindacato di costituzionalità perché la loro ragionevolezza è affidata a un criterio di giudizio essenzialmente politico, che riguarda la costruzione dei confini fra il diritto della maggioranza a decidere e il diritto delle opposizioni a comprendere e rendere pubblico quello che la maggioranza decide.

Fatte queste premesse, posso provare a rispondere alle domande che ci sono state poste, seguendo lo stesso schema nel quale sono state proposte.

2.1 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: la posizione del parlamentare

La prima domanda posta dalla traccia riguarda la scelta operata dalla Corte di riconoscere la legittimazione dei singoli parlamentari negando quella del gruppo parlamentare e delle minoranze qualificate di cui a 72, terzo comma e 94, Cost.

Il ricorso era costruito, sul profilo soggettivo, in termini tali da comprendere tutto: il gruppo parlamentare del PD, infatti, aveva agito sia come gruppo parlamentare che come minoranza qualificata e i suoi componenti avevano sottoscritto il ricorso anche a titolo personale.

Una impostazione “catch all”, perché miratamente omnicomprensiva, come la clausola di chiusura di un contratto, in cui al termine di una lunga elencazione di beni si aggiungono tutti quelli che hanno comunque la stessa natura e funzione anche se non risultano nell'elenco analitico.

⁹ G. FERRARA, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, cui *adde* ID., *"Il Presidente di Assemblea parlamentare", quarantotto anni dopo*, in *Il Filangieri. Quaderno*. - 2013, n. 2012-2013, p. 301-306.

I ricorrenti hanno evocato situazioni legittimanti molto diverse fra di loro e, perciò, diversi modi di intendere il processo di governo e le dinamiche proprie della democrazia rappresentativa. Ciascuna di queste situazioni legittimanti si pone in termini diversi rispetto alla fattispecie oggetto del ricorso per conflitto r.g. 8/2018: i singoli membri del Parlamento possono dedurre che la compressione dei tempi a loro disposizione ha impedito un esercizio consapevole del loro mandato; i gruppi parlamentari, il mancato rispetto dei bisogni che gli stessi hanno manifestato nella Capigruppo con riferimento alla organizzazione dei lavori dell'assemblea e l'illogicità della direzione dei lavori in Commissione; le minoranze, se si è ben compreso il ricorso, sarebbero titolari di un interesse qualificato al rispetto dei regolamenti parlamentari che deriverebbe dalla loro espressa menzione sia nel procedimento legislativo in sede deliberante che in sede di posizione della questione di sfiducia.

Il minimo di comune denominatore di questi bisogni di giustizia costituzionale era, nel ricorso r.g. 8/2018, la lettura del principio di separazione fra i poteri come principio costituzionale che impone un processo di governo basato sul rispetto da parte della maggioranza parlamentare e del governo del diritto della minoranza a essere consapevole delle scelte pubbliche che vengono adottate, a non essere bendata mentre la maggioranza decide.

Il parlamentare, come la Corte costituzionale riconosce esplicitamente, «individualmente considerato», è titolare 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, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma della legge 87/1953”.

I membri del Parlamento, quindi, sono organi – potere¹⁰, per effetto dell'art. 67, Cost. che affida loro il compito di rappresentare la Nazione e dell'art. 68, Cost. che garantisce loro la possibilità di esprimere voti ed opinioni “sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità”.

¹⁰ In questi termini, il punto 3.3. del Considerato in diritto ma già C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello stato*, in *Rivista AIC*, 4/2017, part. 45. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi* 4/2019, part. 2, ricorda che: «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)».

Il riferimento all'art. 68, Cost. non può non stupire: la Corte costituzionale ha sempre negato che le prerogative di cui all'art. 68, Cost. fossero di pertinenza individuale e le ha sempre collegate all'assemblea nel suo complesso, cui sola spetta di valutare caso per caso se le opinioni (o i voti) possono essere considerati insindacabili perché connessi al mandato parlamentare o se possano essere oggetto di un giudizio in cui il membro del Parlamento che le ha espresse è chiamato a risponderne¹¹.

Si è detto, come pregiudizio, che questo riconoscimento pare non guardare tanto alle opposizioni in un regime di parlamentarismo assoluto¹², quanto piuttosto alla necessità di tutelare il singolo parlamentare nei confronti del gruppo cui appartiene e dinanzi alla pretesa di coartare la sua libertà di coscienza e si può aggiungere che il riferimento all'art. 68 è stato valorizzato dalla Corte nella motivazione dell'ordinanza 17/2019 molto più che dai ricorrenti nel ricorso per conflitto.

Il riconoscimento dell'esistenza di una situazione legittimante in capo al singolo membro del Parlamento per effetto degli artt. 67 e 68, Cost. sembra poter orientare il contenuto stesso dei regolamenti parlamentari, i quali diventano uno strumento di valorizzazione e di qualificazione delle attribuzioni costituzionali dei singoli membri del Parlamento.

Se il parlamentare è titolare di un potere costituzionale, i regolamenti parlamentari che ne definiscono le funzioni devono essere articolati in modo da consentire il corretto e ragionevole esercizio di questo potere costituzionale.

Sono assiologicamente orientati alla valorizzazione della posizione costituzionale del membro del Parlamento.

Questa chiave di lettura mina le fondamenta dell'antico feticcio degli *interna corporis*, che, invece, si collega a una lettura più debole dell'autonomia regolamentare del Parlamento, nella quale l'art. 64 attribuisce alle Camere il potere di darsi regolamenti per disciplinare le proprie funzioni, si collega alla funzione legislativa, com'è evidente nell'art. 72, o alla funzione di controllo che il Parlamento esercita approvando il bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 81, Cost.

Si tratta di una interpretazione della funzione parlamentare che può aprire la via a un sindacato di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari

¹¹ Vedi A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, in *Giur. cost.*, 2004, part. 3891, secondo il quale «la Corte ha sempre ribadito (...) che le prerogative costituzionali parlamentari non costituiscono né diritti individuali né tanto meno privilegi personali (...) e poiché le prerogative ex art. 68 Cost. perseguono il comune obiettivo di garantire l'indipendenza delle Camere del Parlamento, ne discende che garantire il singolo (...) serve innanzi tutto a tutelare l'indipendenza del Parlamento. E questa sarà la conclusione giuridicamente corretta fino a quando le immunità parlamentari saranno irrinunciabili e indisponibili da parte dei singoli deputati e senatori».

¹² La definizione è di A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi*, 4/2019.

nel momento in cui una loro norma violi le attribuzioni costituzionalmente garantite ai membri del Parlamento e, in particolare, il potere di esprimere la propria opinione, di presentare le proprie proposte e di partecipare alle votazioni in modo autonomo e indipendente senza subire la pressione di alcun altro organo del Parlamento.

I regolamenti parlamentari, secondo questa chiave di lettura, sembrano destinati a diventare oggetto di sindacato da parte della Corte costituzionale, e, nello stesso tempo, la Corte costituzionale pare avere posto le premesse per entrare nel merito delle vicende parlamentari ogni qual volta un singolo membro del Parlamento ritenga violate le proprie prerogative.

2.2 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: il gruppo

Per la Corte, il gruppo non poteva presentare ricorso «per l’assorbente ragione che manca nel ricorso in esame la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»¹³.

È una soluzione elegante: i parlamentari che hanno sottoscritto il ricorso r.g. 8/2018 erano trentasette, il gruppo parlamentare del PD al Senato è composto di cinquantasei senatori, di talché in assenza di una unanimità non era dato conoscere se la decisione della maggioranza di proporre ricorso per conflitto fosse stata adottata in termini tali da vincolare anche la minoranza, secondo quanto previsto dallo statuto del gruppo parlamentare.

Il ricorso, tuttavia, era sottoscritto dal Presidente e, ai sensi dell’art. 5, quinto comma, lett. a) del Regolamento del Gruppo parlamentare del PD – XVIII Legislatura, il Presidente rappresenta il gruppo, e non appare ragionevole applicare analogicamente al gruppo parlamentare le regole che valgono per i ricorsi proposti dagli organi costituzionali e che non sono neppure sempre applicate in maniera univoca¹⁴.

¹³ La Corte richiama un precedente – 280/2017 – in cui l’inammissibilità era stata dichiarata perché in un ricorso proposto da singoli parlamentari non era chiaro se questi agivano come singoli o per conto del gruppo di appartenenza, vedi A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, 4/2019. Su Corte cost. 280/2017: NICO A. M., *La proiezione della trasformazione dei partiti politici sulla forma di governo e sulla legge elettorale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2018, num. 1; GRIMALDI L. e GUARINI C. P., *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della "situazione venutasi a creare" con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *www.giurcost.org*, 2018, num. 1; CARBONE M. C., *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2018, num. 1; ANZON DEMMING A., *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, num. 4, pag. 1977.

¹⁴ Vedi A. MORRONE, *op. e loc. cit.*, part. 3/4: «esigere da un gruppo parlamentare formalità che la corte costituzionale potrebbe richiedere agli organi costituzionali (anche a prescindere dalle rilevate incertezze) appare davvero un onere sproporzionato (a proposito del principio di proporzionalità, che vale nei confronti degli altri poteri ma che, a quanto pare, non vale nel processo costituzionale). Ma

In ogni caso, sia 280/2017 che 17/2019 lasciano impregiudicata la possibilità che un gruppo parlamentare, che adotti legittimamente la decisione di proporre un ricorso per conflitto di attribuzione e utilizzi una formula del genere *Il Presidente del Gruppo Parlamentare ___ legale rappresentante dello stesso a norma dell'art. ___ del proprio regolamento interno (debitamente depositato il ___ presso la Presidenza del Senato ai sensi dell'art. 15, r.S., e autorizzato dall'assemblea come da delibera del ___ che si allega*, veda la Corte costretta a esaminare nel merito il ricorso proposto.

Nella realtà, i gruppi parlamentari costituiscono un problema per la Corte, perché esistono e sono costituzionalmente necessari per la composizione delle commissioni permanenti e di inchiesta ai sensi degli artt. 72 e 82, Cost. ma hanno mutato profondamente la loro essenza.

Per la Costituzione del 1948, i gruppi parlamentari costituivano la proiezione dei partiti politici in Parlamento e quindi operavano come uno strumento di coordinamento fra una comunità politica e i suoi rappresentanti. Nella Costituzione attualmente vivente, i partiti politici come formazioni sociali attive nella realtà quotidiana sembrano essere scomparsi e i gruppi parlamentari rappresentano la proiezione del sistema elettorale in Parlamento, come è reso evidente dalla riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017 nella quale è stata imposta la corrispondenza fra gruppi parlamentari e soggetti politici che hanno partecipato alle elezioni¹⁵ e, forse, anche dalle norme in materia di rimborsi delle spese elettorali poste dal d.l. 149/2013.

Il gruppo parlamentare non è più il collegamento fra una comunità politica e i suoi rappresentanti ma è il punto di arrivo di un procedimento elettorale e rappresenta la proiezione in Parlamento delle technicalità con cui la legislazione elettorale definisce la rappresentanza politica e lo fa secondo forme che fanno a meno del partito politico storicamente inteso per la semplice ragione che a

se davvero il gruppo parlamentare fosse un organo costituzionale (e in letteratura ciò è quanto mai dubbio: A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, 2008, 100), una simile ipotetica equiparazione si trasformerebbe in un boomerang: se c'è un organo costituzionale questi non potrebbe almeno astrattamente non essere titolare di funzioni o poteri costituzionali; i quali, però, in caso di conflitto, meriterebbero tutt'altra considerazione ai fini dell'art. 37, l. n. 87/1953, che non le poche righe del punto 3 della motivazione di questa decisione».

¹⁵ In questi termini, l'art. 14, quarto comma, r.S.: *Ciascun Gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori e deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto.*

partire dalla XII Legislatura i partiti politici sono progressivamente scomparsi e la loro scomparsa segue a un mutamento di senso dei *cleavage* della politica.

La scelta della Corte di dichiarare inammissibile il conflitto proposto dal gruppo parlamentare in quanto tale è motivata sul piano della forma ma questa motivazione è giustificata sul piano della sostanza perché il bisogno di giustizia costituzionale evocato dai gruppi parlamentari con riferimento all'esercizio delle funzioni del Parlamento si giustifica con una lettura forte dei gruppi, che li collega all'art. 49, Cost., non anche con una lettura debole degli stessi che li collega alle tecnicità del sistema elettorale.

In realtà, se:

- L'esame in Commissione di un progetto di legge è costituzionalmente necessario secondo l'art. 72, Cost.
- Le commissioni sono necessariamente costituite in modo da rispettare la proporzione fra i componenti dei diversi gruppi parlamentari,

si ha che:

- i gruppi parlamentari sono titolari di una situazione legittimante al rispetto degli interessi di cui sono portatori

O che

- i gruppi parlamentari sono titolari di una situazione legittimante che dà loro diritto unicamente al rispetto del principio di proporzionalità nella composizione delle commissioni permanenti e di inchiesta?

Entrambe le domande sono astrattamente possibili e la posizione riduttiva adottata dalla Corte nei confronti del tentativo di costruire una legittimazione in favore della minoranza di un decimo dei membri dell'assemblea considerata qualificata per effetto degli artt. 72, terzo comma, e 94, Cost. non fa propendere per considerare più probabile la prima risposta invece che della seconda.

Tutto questo, però, in virtù del pregiudizio che si è espresso quando si è ricordato che la Corte ha giudicato sulla presentazione – tardiva, malaccorta e disinvolta – di un maxiemendamento che comunque rappresentava il meglio che il governo del cambiamento era in grado di fare per evitare le conseguenze di una procedura per disavanzo eccessivo, non crea un grande disagio.

Ammettere che i gruppi parlamentari avrebbero avuto bisogno di più tempo per esaminare il maxiemendamento e che l'andamento dei lavori ha determinato una irreparabile lesione delle loro attribuzioni suona formale e rappresenta un rimedio (la valorizzazione di un fantasma – i gruppi – cui è stata sottratta l'anima, i partiti politici) molto peggiore del male (l'apertura di una crisi politica nella quale sarebbe stato molto difficile produrre una manovra migliore di quella cui si era molto faticosamente giunti e ottenere sulla stessa l'assenso delle istituzioni europee).

La verità è che i *cleavage* della rappresentanza politica hanno bisogno di essere ripensati e che questa riflessione non può non riguardare le basi costituzionali del modello di rappresentanza politica su cui si fondano le decisioni pubbliche e di cui i gruppi parlamentari sono una conseguenza.

La Corte, ben consapevole sia della crisi dei partiti politici, che genera questa necessità, sia dei limiti strutturali posti ai suoi interventi dal divieto di cui all'art. 28, legge 87/1953, che non può non valere come principio normativo anche per il giudizio sui conflitti, ha colto al balzo una inammissibilità discutibile sul piano della forma¹⁶, ma molto meno su quello della sostanza.

2.3 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: la minoranza qualificata

Per i ricorrenti, la Costituzione non conterrebbe una nozione esplicita di minoranza ma consentirebbe di elaborarla a partire dalle norme che consentono a un decimo dei componenti dell'assemblea sia di chiedere che un disegno di legge esaminato in sede deliberante da una commissione permanente sia trattato in assemblea sia di presentare una mozione di sfiducia verso il governo¹⁷.

L'argomento, probabilmente, prova troppo perché la minoranza qualificata di cui all'art. 72, terzo comma, Cost. può essere espressione sia delle opposizioni, sia, forse più probabilmente, delle maggioranze parlamentari, che, magari in difficoltà all'interno della singola commissione permanente, desiderano riportare la discussione nel più sicuro ambito dell'assemblea, e lo stesso vale per la presentazione di una mozione di sfiducia che potrebbe provenire dalla stessa maggioranza parlamentare interessata a rafforzare la propria unità di indirizzo¹⁸.

Si può dire di più.

¹⁶ S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 1/2019: «rispondere che “manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto” sembra criticabile sotto un doppio profilo: il primo, piuttosto evidente, è la sottoscrizione del ricorso da parte di un numero di aderenti superiore alla maggioranza assoluta dei componenti che di per sé manifesta in modo inequivoco la volontà del gruppo; il secondo, come chiarito dal ricorso, è l'ampio potere di rappresentanza che il Regolamento conferisce al Presidente del Gruppo, ossia la natura „presidenzialista“ del Regolamento. Basta però già il primo argomento per ritenere eccessivamente formalistica l'obiezione della Corte. Resta peraltro piuttosto strano il fatto che una Corte così rispettosa verso l'autonomia regolamentare delle Camere entri invece in modo così pregnante in quella dei Gruppi; forse ha voluto trovare un argomento per sfuggire al merito della decisione, essendo incerta sul da farsi».

¹⁷ Nel ricorso, si legge: «Pur non citando mai espressamente il termine “opposizione”, è tuttavia chiaro che la Carta costituzionale – fin dalla sua entrata in vigore e dunque persino prescindendo dai cambiamenti in senso maggioritario introdotti con le leggi elettorali del 1993 e successive modifiche – identifica il numero minimo di componenti della Camera che possano incarnare una minoranza oppositiva qualificata: un decimo dei componenti, ai quali spetta definitivamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica».

¹⁸ M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi*, 4/2019.

In 72, terzo comma, Cost. il ricorso all'assemblea appare più ragionevole da parte della maggioranza che delle opposizioni, per le quali le commissioni sono un luogo di maggior tutela.

La disciplina della fiducia è diretta ad assicurare la formazione della maggioranza parlamentare o a verificarne la tenuta, di talché appare contraddittorio ipotizzare che la frazione di membri del Parlamento che può chiedere di votare una mozione di fiducia o di sfiducia sia espressione della maggioranza o dell'opposizione, poiché nel momento in cui si chiede di votare la fiducia o si presenta una mozione di sfiducia, la maggioranza non esiste ancora o si ritiene che potrebbe non esistere più.

La Corte, però, non ha utilizzato questi argomenti.

Si è limitata ad affermare che non venivano in gioco le attribuzioni previste da queste disposizioni costituzionali, che sicuramente non erano state violate nel corso del procedimento di approvazione della legge di bilancio per mezzo del maxiemendamento.

Si tratta di un *non liquet* e, forse, la ragione di questa posizione è il rifiuto di prendere posizione su di un sistema costituzionale che non conosce uno statuto dell'opposizione e che affida le prerogative delle minoranze alla intelligenza della maggioranza e alla sua capacità di limitarsi.

Sono state scritte intere biblioteche sulla necessità di adeguare le maggioranze stabilite in Costituzione (e dai regolamenti parlamentari, che si sono mossi assai poco) alle torsioni del sistema elettorale, ma, per questa parte, la Costituzione formale è restata al 22 dicembre 1947, ovvero a un sistema che non conosceva particolari prerogative per l'opposizione, malgrado ciascuno dei suoi grandi protagonisti non avesse rinunciato a soddisfare la propria vocazione maggioritaria, ma anzi fosse convinto di poter conquistare la maggioranza dei seggi disponibili, quanto meno al Senato.

Il rifiuto della Corte costituzionale di riconoscere l'esistenza di una opposizione come soggetto costituzionalmente rilevante nei procedimenti parlamentari può non essere considerato irragionevole, al di là della sua giustificazione, perché coerente con le maggioranze previste dalla Costituzione e con la sostanziale immobilità dei regolamenti parlamentari su questo aspetto.

2.4 I profili soggettivi di un ricorso “catch all”: verso l'interesse legittimo costituzionale?

Vi è nella ricostruzione dei profili soggettivi del ricorso per conflitto di attribuzione r.g. 8/2018 una precisa (*non*) dottrina della rappresentanza politica e della sua crisi.

Per la Corte costituzionale, le norme che prevedono le attribuzioni delle minoranze qualificate e, probabilmente, anche quelle in materia di gruppi parlamentari meritano di essere interpretate restrittivamente: le prima valgono

solo per ciò che prevedono e lo stesso probabilmente sarebbe stato per le seconde se il ricorso fosse stato ritualmente proposto.

I singoli parlamentari possono invece essere considerati come un organo-potere, per effetto delle attribuzioni che sono loro singolarmente riconosciute.

E' una precisa lettura della crisi della rappresentanza determinata dalla trasformazione dei suoi *cleavage*.

La crisi della rappresentanza politica non consente alla Corte costituzionale di considerare il PD (il ricorrente è definito "PD" nella intitolazione del comunicato stampa del 10 gennaio 2019) come un potere dello Stato e, nello stesso tempo, le incerte dinamiche della forma di governo che si dipanano da un sistema elettorale particolarmente complesso da collegare a una dialettica maggioranza / minoranza non permettono di individuare nelle opposizioni un potere dello Stato.

Eppure la forma di governo e le sue dinamiche sia interne che esterne alla maggioranza hanno bisogno di un giudice, di questo la Corte sembra essere consapevole, perlomeno nelle ipotesi in cui l'arroganza della maggioranza di governo si faccia "macroscopica".

In altre parole, se non esiste sul piano della Costituzione vivente prima che in quello della Costituzione formale, un potere dello Stato che possa essere identificato nella opposizione oppure nella proiezione in Parlamento dei partiti politici (o meglio del sistema elettorale in virtù del quale i rappresentanti sono stati eletti), la rappresentanza politica diventa un esercizio individualmente affidato ai singoli parlamentari, il che, a ben vedere, è una visione decisamente liberale della democrazia.

I parlamentari hanno diritto di partecipare ai lavori del Parlamento, di prendere la parola, di presentare disegni di legge ed emendamenti, di votare, di svolgere ogni altra attività loro consentita, a titolo individuale e il prodotto deliberativo dell'attività parlamentare è un prodotto che deve essere ricollegabile alla loro volontà.

La maggioranza si confronta con i singoli componenti del Parlamento, non con l'opposizione o con i gruppi che non la sostengono e deve rispettare le prerogative dei singoli componenti del Parlamento.

L'ordinanza 17/2019 presuppone una dottrina della rappresentanza nella quale colui che viene eletto è espressione dell'intera nazione per effetto della consacrazione elettorale e, perciò, non può essere vincolato a un partito politico o a una dialettica fra maggioranza e minoranza che dipende da accordi politici che lo sovrastano.

I *cleavage* della rappresentanza politica non sono più orientati secondo direttrici ideologiche ma secondo sentieri territoriali e sociali che privilegiano il rapporto fra gli eletti e gli elettori in una dimensione post democratica o contro democratica, per citare Crouch e Rosainvillon.

Si può aggiungere che il percorso scelto dalla Corte per giustificare la legittimazione del singolo parlamentare negando la possibilità di considerare una minoranza qualificata ai sensi di 72³ o di 94⁵, Cost. come un potere dello Stato è anche la conseguenza dell'incapacità del Parlamento di ripensare la forma di Stato e la forma di governo in termini soddisfacenti per la società civile, che sembra restia a ogni tentativo di modificare la "Costituzione più bella del mondo".

La Corte dinanzi a questa incapacità e a questa resistenza non si può muovere dai principi costituzionali più sicuri e saldi, non può esercitare un potere di integrazione e supplenza di una funzione di revisione costituzionale oramai difficilmente ipotizzabile.

Però l'esercizio della funzione legislativa come un potere che deve rispettare le prerogative dei singoli parlamentari considerati individualmente porta a una teoria della rappresentanza che era tipica del periodo liberale e statutario.

In questo schema, il potere legislativo si giustifica attraverso la partecipazione "critica", perché attenta alle proprie prerogative e consapevole della loro giustiziabilità, dei singoli membri del Parlamento considerati come rappresentanti della Nazione e non come appartenenti a un gruppo parlamentare, ovvero alla maggioranza o alla minoranza.

E' un modello che ricorda molto la convenzione per cui il voto finale di approvazione di una legge era segreto, in modo da imputare la volontà espressa dal Parlamento non a una singola parte politica ma all'intera nazione, convenzione non a caso venuta meno proprio quando la fase di storia costituzionale che si definisce come "prima repubblica" è giunta al suo termine¹⁹, e che, ora dopo il fallimento di tutti i tentativi di razionalizzare, completando, le riforme costituzionali, può tornare di moda, come una vecchia giacca di panno bleu che si può recuperare dall'armadio perché non è mai stata *à la page* e quindi può sempre essere indossata, senza sfigurare troppo.

La legittimazione del singolo parlamentare, però, collegata alla rappresentanza della Nazione e alla libertà di voto e di tribuna, trasforma l'essenza dei regolamenti parlamentari, che divengono norme di azione – perché regolano l'esercizio delle funzioni parlamentari – ma anche norme che devono valorizzare la possibilità del parlamentare di partecipare consapevolmente ai lavori parlamentari.

La violazione "macroscopica" di queste norme di azione determina il sorgere dell'interesse a proporre conflitto fra poteri perché il prisma scelto dalla

¹⁹ S. TRAVERSA, *La "governabilità craxiana": Riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. Parl.*, 1/2009, 49 e ss.; S. CURRERI, C. FUSARO, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, 243 e ss.

Corte per dichiarare inammissibile il conflitto proposto dal gruppo parlamentare del PD considerato come tale o come minoranza qualificata trasforma la stessa essenza dei regolamenti parlamentari che non sono più *interna corporis* ma trovano la loro causa nell'essere diretti a consentire la massima espressione del libero mandato parlamentare: se il parlamentare può agire per conflitto di attribuzione a tutela del proprio interesse costituzionalmente legittimo alla correttezza dei lavori parlamentari, i regolamenti parlamentari hanno la loro ragion d'essere nel combinato disposto fra gli artt. 64, 67 e 68, Cost. e, perciò, sembrano destinati ad operare come norme interposte nei conflitti in cui il membro del Parlamento denuncia la violazione delle proprie prerogative.

La natura "macroscopica" della lesione che le attribuzioni del singolo parlamentare deve subire è una questione di "tono costituzionale"²⁰, forse un tono costituzionale particolare perché non riguarda la natura della lesione o della interferenza bensì le conseguenze che si verrebbero a creare nel caso in cui fosse concessa tutela al bisogno di giustizia costituzionale attivato.

L'ammissione dei singoli parlamentari nell'esclusivo club degli organi – potere rende difficile immaginare la sopravvivenza di una dottrina sulla sindacabilità degli *interna corporis* fondata sulla qualità costituzionale o regolamentare della norma di azione violata. Rende piuttosto ragionevole ipotizzare un modello di tutela in cui i regolamenti parlamentari diventano l'oggetto della pretesa di giustizia del singolo membro del Parlamento siccome norme interposte rispetto agli artt. 67 e 68, Cost., il che può accadere e accade solo nel caso in cui la lesione lamentata sia "macroscopica":

Si tratta di un'alterazione potenzialmente radicale dei fondamenti logici del diritto parlamentare. Le regole del diritto parlamentare contemporaneo si distinguono da quelle del diritto parlamentare liberale per l'importanza dei gruppi parlamentari e, conseguentemente, delle commissioni permanenti determinata dall'ingresso dei partiti politici di massa in Parlamento.

In questo nuovo (ma anche molto antico) modello, il diritto parlamentare torna a una concezione atomistica della rappresentanza, o, forse e piuttosto, lascia fuori dall'ambito della giustizia costituzionale le concezioni della rappresentanza in chiave proporzionale o post maggioritaria, collegate alla legittimazione dei gruppi parlamentari o delle opposizioni, e si arricchisce di una sfumatura nuova: la possibilità del singolo membro del Parlamento di esercitare un sindacato diffuso sull'esercizio delle funzioni parlamentari.

E' una modifica significativa del valore della legge e del prodotto non legislativo, o solo formalmente legislativo, dell'attività parlamentare, perché l'astratta possibilità di ricorrere a difesa delle proprie prerogative fa sì che, nel

²⁰ Fra i tanti, ma in termini rispetto al ragionamento svolto nel testo: F. MARONE, *Il difficile bilanciamento tra principio del contraddittorio e "tono costituzionale" nella dialettica tra corte costituzionale e corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4/2011.

caso in cui il ricorso manchi, nella deliberazione legislativa viene ad essere incorporato il valore dell'acquiescenza, mentre nel caso in cui il ricorso sia presentato, la Corte deciderà se la lesione di queste prerogative vi sia stata e sia stata effettivamente tale da giustificare il suo intervento.

3. Conflitto o giudizio incidentale?

Il giudizio incidentale non si è rivelato la sede più opportuna per rimediare all'arroganza della maggioranza²¹, è tuttavia il luogo più opportuno per decidere della legittimità di una legge, secondo uno schema risalente per il quale la costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge deve essere verificata «nel loro impatto sociale, cioè nella loro (concreta) incidenza sugli interessi reali (in questi termini, Corte cost. 14 luglio 1989, n. 406²²).

Per la Corte, il giudizio incidentale è il luogo naturale in cui valutare la legittimità costituzionale di una legge fatta eccezione del caso in cui la legge determini una lesione diretta dell'ordine costituzionale delle competenze e purché non esista un giudizio nel quale la norma debba trovare applicazione e che consenta quindi di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale²³.

Al contrario, il conflitto fra poteri può riguardare una legge o un atto avente forza di legge solo in ipotesi residuali. Sul piano oggettivo, anche il giudizio incidentale si chiede se la sostanza politica di una legge oltrepassi o meno i vincoli derivanti dalla Costituzione, ma la struttura incidentale dell'accesso attenua e sfuma il rischio che il giudizio della Corte abbia per oggetto la sostanza politica della decisione normativa e non i suoi confini esterni. Nel giudizio per conflitto, la legge, intesa come atto espressione della più alta rappresentatività politica, è l'oggetto del ricorso di colui che ritiene che il Parlamento o il Governo abbiano leso la sua sfera di attribuzioni costituzionali e la decisione della Corte decide se un atto politico è stato usato per ledere una sfera di attribuzioni

²¹ Vedi N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi* 4/2019, il quale osserva: «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»

²² Vedi S.M. CICCONE, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello stato in una discutibile sentenza della corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1869 e A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, *ivi*, 2172. A Corte cost. 406/1989 si deve aggiungere 10 maggio 1995, n. 161; 23 dicembre 1999, n. 457; 17 maggio 2001, n. 139; 15 luglio 2005, n. 284 e le ordinanze 16 e 17/2013.

²³ Cfr. P. CARNEVALE, *Decreto-legge all'origine di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato? Il sì della Corte costituzionale nella sent. 161 del 1995. Spunti di riflessione*, in F. MODUGNO, (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, 143 ss., e G. SERGES, *La sindacabilità di atti legislativi in sede di conflitto tra poteri nella più recente giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 193 ss.

tutelata dalla Costituzione. Il conflitto proposto per l'annullamento di una legge ha un tono costituzionale ma anche, assai spesso, una sostanza politica²⁴.

Le premesse che si sono svolte nei paragrafi che precedono, però, permettono di modificare o comunque di integrare queste osservazioni.

Prima di tutto, il parlamentare non impugna la legge. La legge si pone all'esterno e oltre il momento in cui il parlamentare ha subito la lesione macroscopica delle sue attribuzioni che giustifica il ricorso.

In secondo luogo, se si è correttamente ricostruito il procedimento legislativo come il luogo in cui il parlamentare deve poter compiere gli atti tipici della sua funzione senza subire alcun tipo di coazione e le norme sul procedimento legislativo come norme di azione che mirano alla tutela di un interesse costituzionalmente legittimo del parlamentare collegato allo svolgimento del mandato, nel caso in cui tali norme siano macroscopicamente violate, la legge che risulta da tale violazione non può essere considerata come espressione della più alta rappresentatività politica, perché la macroscopica violazione delle norme sulla formazione della volontà del Parlamento impedisce che tale volontà si sia correttamente formata.

Se queste osservazioni colgono nel segno, si ha che l'ordinanza 17/2019 non viola i precedenti in materia di conflitti sugli atti legislativi, ma anzi è coerente con il loro fondamento.

In entrambi i casi, la Corte intende preservare l'idea della legge come espressione della più alta rappresentatività politica. Nel primo caso (la giurisprudenza secondo cui la legge non può essere oggetto di conflitto fra poteri), questo risultato si raggiunge evitando che un conflitto fra poteri possa avere per oggetto la sostanza politica della legge o dell'atto avente forza di legge. Nel secondo caso (l'ordinanza 17/2019), questo risultato si raggiunge impedendo che una legge possa essere espressione della più alta rappresentatività politica se è stata approvata con una violazione macroscopica delle norme che regolano la formazione della volontà parlamentare²⁵.

²⁴ La definizione della legge come espressione della più alta rappresentatività politica è di Corte cost. 406/1989, nella quale, inoltre, si legge: «Ciò non soltanto in vista della ragionevole esigenza di bilanciare la relativa latitudine della cerchia degli organi abilitati al conflitto fra poteri (non necessariamente organi costituzionali) con una più rigorosa delimitazione dell'ambito oggettivo del conflitto stesso. Ma soprattutto in quanto - a parte le difficoltà, avvertite anche dalla dottrina favorevole alla tesi opposta, cui andrebbe incontro il coordinamento fra il sistema delle misure previsto per gli atti invasivi dall'art. 37 segg. della legge n. 87 del 1953 (misura dell'annullamento ai sensi dell'art. 38, e, se applicabile, misura della sospensione ai sensi dell'art. 40) e quello sancito per le leggi dichiarate costituzionalmente illegittime dagli artt. 136, primo comma, della Costituzione e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 - la sperimentabilità del conflitto contro gli atti suindicati finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale».

²⁵ Nella ordinanza 17/2019, si legge: «occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle

4. Lesioni macroscopiche, novelle regolamentari e perduranti usanze

La lesione macroscopica, nella prospettiva dei parlamentari ricorrenti, era che la 5° Commissione permanente ha avuto a disposizione settanta minuti per esaminare un emendamento di 270 pagine e 1142 commi, di talché non avrebbe potuto esprimere consapevolmente il proprio parere ai sensi dell'art. 161, comma 3 *ter*, r.S e in riferimento all'art. 128. Comma 6, r.S.

Le novelle regolamentari sono rappresentate dai commi 3 *ter* e 3 *quater* dell'art. 161, r.S., i quali sono stati introdotti dalla riforma organica del Senato approvata il 20 dicembre 2017.

Il comma 3 *ter* stabilisce che, anche se viene posta la questione di fiducia su di un emendamento, questo deve essere sottoposto al Presidente del Senato, il quale si deve esprimere sulla sua ammissibilità ai sensi degli artt. 8 e 97, r.S., e alla 5° Commissione permanente che si deve esprimere sulla copertura finanziaria ai sensi dell'art. 102 bis, r.S.²⁶

Il comma 3- *quater* prevede che il governo possa, dopo avere posto la questione di fiducia, modificare il testo dell'emendamento solo per ragioni di copertura o di coordinamento formale, e, fino alla votazione, per adeguare il testo alle raccomandazioni contenute nel parere formulato dalla 5° Commissione ai sensi dell'art. 102 bis, r.S.

La perdurante usanza è la posizione della questione di fiducia su un maxi emendamento²⁷.

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» (punto 4.3 del considerato in diritto), sembra essere lo schema in cui si muove M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 3/2016, part. 1107 e ss, per la quale ciò che rileva non è il contenuto delle regole parlamentari ma la loro applicazione nel caso concreto, il che ha condotto A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza 17/2019*, in *Federalismi* 7/2019, part. 7, a parlare di giusto procedimento parlamentare.

²⁶ Anche in questa parte, ma si tratta del filo comune a tutta la riforma del 2017, il regolamento del Senato si allinea alla prassi vigente nell'altro ramo del Parlamento, prevedendo il sindacato da parte del Presidente e della Commissione bilancio anche degli emendamenti sui quali il Governo pone la questione di fiducia, vedi: N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (ed.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, part. 46 e ss., ma anche A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1/2018.

²⁷ G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. Lippolis – N. Lupo (ed.), *Il Filangieri*, quaderno 2015-2016, Napoli, 2017; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n.3/2013.

Perduranti usanze e novelle regolamentari formano di per sé un ossimoro che apre una prospettiva.

Le novelle regolamentari del 2017 hanno cercato di affermare un potere di filtro del Presidente e della 5° Commissione sui maxi emendamenti proposti dal governo. Un tanto, evidentemente, non può essere il problema. Il problema, invece, è se il potere concesso al governo di puntualizzare modificando il contenuto del maxi emendamento per ragioni di copertura o di coordinamento formale possa essere utilizzato per ritardare i lavori della 5° Commissione, come sembra essere accaduto nel caso di specie²⁸.

La soluzione della questione, apparentemente e solo apparentemente, riguarda l'applicazione delle norme di cui all'art. 161, r.S.

In realtà, riguarda le modalità di presentazione delle modifiche al testo del proprio emendamento che il governo può proporre anche dopo avere posto la questione di fiducia.

Dal resoconto stenografico della seduta del 22 dicembre 2018, sembra di poter capire che la Capigruppo aveva concesso alla 5° Commissione due ore di tempo per esaminare il maxi emendamento, che il governo abbia immediatamente fatto sapere alla 5° Commissione che avrebbe apportato delle modifiche, queste modifiche sono state presentate direttamente in Commissione dopo un'ora e venti, ovvero quando oramai restavano solo quaranta minuti per esaminare il maxi emendamento.

Pare indubbio che il comportamento del governo sia stato irrispettoso del diritto della 5° Commissione a comprendere con la maggior consapevolezza possibile il contenuto della manovra economica e finanziaria.

²⁸ Vedi C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *Iacostituzione.info*. La questione era, evidentemente, la trasparenza della manovra che le opposizioni sono state costrette ad approvare a scatola chiusa (o che il governo non è riuscito a trovare il coraggio di confessare alla propria maggioranza parlamentare): «Vogliamo vedere una manovra che purtroppo si annuncia di tagli, di tasse, di tanta IVA e di clausole di salvaguardia che scatteranno e purtroppo ogni giorno non è quello giusto. Noi abbiamo detto - ne è testimone lei, Presidente, il testimone più qualificato, ma ne è testimone anche il ministro Fraccaro - di votare domenica. Non rendetevi ulteriormente ridicoli. Non mettete questo Parlamento ulteriormente in difficoltà nei confronti del Paese [...] Commissioni che si convocano, che si sconvocano, streaming negati: ma di che cosa avete paura? Questo Governo si compone anche di una forza politica che faceva della trasparenza e dell'apertura del Parlamento come una scatoletta di tonno la sua cifra distintiva. Amici, vi è scappato il tonno!» (così, Bernini, p. 9 del resoconto stenografico della seduta del 22 dicembre 2018), mentre Marcucci, a pag. 13: «Il ministro Fraccaro, nella sua nuova veste non di Ministro per i rapporti con il Parlamento, ma di burattinaio, si è seduto nell'anticamera del Presidente della Commissione bilancio, è andato personalmente a gestire i lavori e a dirigere i tempi e, caro signor Presidente, ha fatto una cosa che non si può fare: strumentalmente ha deciso di prendersi un'ora e trenta, delle due ore che nella Capigruppo avevamo deciso per approfondire il maxi emendamento, per scrivere cinque righe per la modifica presentata in quel momento».

La Corte sembra affermare che sia accaduto per effetto della norma che consente al governo di precisare il contenuto dell'emendamento anche successivamente alla apposizione della questione di fiducia (art. 161, comma 3 *quater*, r.S.).

Il problema, però, riguarda le modalità di presentazione delle precisazioni apposte dal governo per ragioni di copertura o di coordinamento formale. Nella concitazione del 22 dicembre, queste precisazioni sono state formulate direttamente dal ministro Fraccaro nell'anticamera della 5° Commissione, o almeno questo si capisce dal dibattito in assemblea come reso percepibile attraverso il suo resoconto stenografico.

L'art. 161, comma 3 *quater*, r.S. tace del tutto su questo aspetto e il suo silenzio può far propendere per la libertà del governo di interloquire direttamente con il Presidente della Commissione bilancio, ovvero della necessità per il governo di presentare le proprie precisazioni seguendo, per analogia, lo stesso procedimento che si deve seguire per la presentazione degli emendamenti, così come disciplinato dall'art. 161, comma 3 *ter*, r.S.

Sembra questa la soluzione preferibile, prima di tutto sul piano letterale. La disposizione di cui all'art. 161, comma 3 *ter* prevede testualmente: *Il Governo sottopone alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, ai fini dell'esame ai sensi degli articoli 8, 97 e 102-bis.*

L'espressione *i testi sui quali intende porre la questione di fiducia* è onnicomprensiva e non comprende di distinguere fra il testo originario su cui il governo intende porre la questione di fiducia e il testo definitivo sul quale intende far sì che sia votata la questione di fiducia.

Ovviamente non è possibile sapere se la Corte costituzionale intendesse sottolineare questo aspetto nel suo monito²⁹ e quindi invitare il Senato a ripensare le modalità con cui il governo può precisare il contenuto del testo su cui ha posto la questione di fiducia, però, è ragionevole sostenere che, precisato in questi termini il contenuto normativo della disposizione di cui all'art. 161, comma 3 *ter*, r.S., il Presidente del Senato potrebbe giudicare l'ammissibilità delle precisazioni con riferimento a quanto previsto nell'art. 161, comma 3 *quater*, r.S., oltre che a quanto disposto più in generale dagli artt. 8 e 97, r.S. e, nel caso in cui la presentazione delle precisazioni avesse la consistenza di un nuovo emendamento, potrebbe convocare la Capigruppo per discutere i tempi di trattazione sia in commissione che in assemblea.

La Corte costituzionale, infatti, sottolinea le difficoltà connesse alla prima applicazione della riforma del 2017. Queste difficoltà non possono riguardare l'interpretazione dell'art. 161, comma 3 *quater*, r.S. che prevede con sicurezza

²⁹ Vedi V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *ilsole24ore*, 13 febbraio 2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, cit.

la possibilità del governo di precisare il contenuto del testo su cui ha posto la fiducia, né il comma 3 *ter* che prevede altrettanto sicuramente che il governo deve sottoporre alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, o sui quali ha posto la questione di fiducia (vedi la seduta del 16 febbraio 2017, quando il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha posto la questione di fiducia sull'approvazione di un emendamento che si accingeva a presentare).

Riguardano, invece, le modalità con cui il governo può presentare le modifiche ai testi sui quali ha posto la fiducia prima che gli stessi siano stati posti in votazione ovvero prima che siano stati esaminati in Commissione.

Su questo aspetto, l'art. 161, comma 3 *quater*, r.S. tace e, di conseguenza, appare molto ragionevole applicare in via analogica quanto previsto dall'art. 161, comma 3 *ter*, r.S., perché altrimenti si potrebbe inserire in via di precisazione del testo originario quanto invece non sarebbe stato accettato come ammissibile in sede di prima presentazione dell'emendamento.

Il governo, quindi, presentando le proprie precisazioni direttamente in Commissione e, anzi, lasciando il proprio Ministro per i rapporti con il Parlamento nell'anticamera della Commissione a scriverle lì, ha violato l'art. 161, comma 3 *ter*, r.S.

Questa violazione, nella scansione ideologica impostata da Corte cost. 9/1959, sembrerebbe destinata a essere considerata un illecito rilevante unicamente all'interno dell'ordinamento parlamentare e insuscettibile di sindacato da parte della Corte costituzionale.

La Corte, però, lo ha segnalato (con la cortese timidezza imposta da una lettura del principio di leale collaborazione sensibile alla separazione fra i poteri) e ha consentito alla dottrina, ma sicuramente ancora di più ai funzionari che quotidianamente celebrano i riti disciplinati dal diritto parlamentare, di evidenziarlo perché da questo errore è derivata una lesione del diritto di ciascun membro del Parlamento a partecipare consapevolmente ai lavori dell'assemblea e quindi un'alterazione del valore politico dell'atto deliberativo in quanto riconducibile a una consapevole espressione di volontà da parte dei rappresentanti del corpo elettorale.

La Corte costituzionale ha ritenuto che questa lettura, irragionevolmente riduttiva della forza normativa dell'art. 161, comma 3 *ter*, r.S., giustificasse un monito, anche per evitare che quanto accaduto nella foga di evitare l'esercizio provvisorio determinata dalla difficoltà di interlocuzione fra il governo e la Commissione potesse trasformarsi in "perdurante usanza".

L'atteggiamento assunto dalla Corte costituzionale si allontana dalle dottrine più tradizionali in materia di *interna corporis* e una lettura in controtendenza dell'ordinanza 17/2019 consente di scorgere un modo di intendere il diritto

parlamentare come procedura che amministra l'espressione della rappresentanza politica da parte dei membri del Parlamento e le cui violazioni "macroscopiche" possono consentire il ricorso alla giustizia costituzionale, il cui intervento è giustificato dalla necessità di mantenere salda la fiducia nella legge come atto di sintesi politica.

5. Il ruolo del Presidente d'Assemblea

Nel caso deciso da Corte cost. 17/2019, il ruolo del Presidente del Senato è stato decisivo. È il Presidente del Senato che, sia pure attraverso i propri uffici, ha dichiarato ammissibile il maxi emendamento³⁰, lo ha assegnato alla 5° Commissione perché esprimesse il parere sulle coperture, ha considerato sostanzialmente conforme alla prassi la presentazione direttamente in Commissione delle modifiche proposte dal Ministro per i rapporti con il Parlamento (o, se si preferisce, non ha ritenuto di reagire quando il Senatore Marcucci ha denunciato questa circostanza nel dibattito in assemblea), ha posto il maxi emendamento in votazione, anche se la Commissione era stata sopraffatta o quantomeno pretermessa, e, infine, ha trasmesso all'altro ramo del Parlamento il risultato di un'attività deliberativa che poteva essere considerata illegittima.

Il ruolo del Presidente, però, può acquistare una nuova luce considerando il valore della legge secondo Corte cost. 17/2019 letta insieme a 406/1989: la legge può essere espressione della più alta rappresentatività politica solo se «il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente ma rispettato nel suo significato sostanziale» (punto 4.2 del Considerato in diritto) e il compito di assicurare il rispetto del ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento è del Presidente³¹.

Il Presidente, in questo caso, ha svolto un ruolo decisivo nella formazione di un precedente (di un pessimo precedente) e, forse, l'intervento della Corte costituzionale si spiega anche come correzione del precedente parlamentare che altrimenti si sarebbe potuto consolidare³².

³⁰ Parla di controllo di ammissibilità solo formalmente presidenziale ma in realtà affidata in nome del Presidente alle amministrazioni parlamentari, N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi* 18/2015, part. 3.

³¹ Sul ruolo del Presidente, E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOCSECCI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, cit. e, ivi, i contributi di C. Bergonzini, F. Furlan, F. Rosa che guardano al presidente dell'assemblea in rapporto agli altri poteri dello Stato.

³² Sul rapporto fra il ruolo del Presidente e la formazione della giurisprudenza parlamentare, vedi N. LUPO, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 7 s. e ID., *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2013, p. 183 s., e, ovviamente, la monografia di R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.

Però la questione che torna periodicamente sul tavolo dello studioso delle forme parlamentari della politica riguarda l'essenza di questo ruolo, che si è trasformata nelle legislature del maggioritario e che sta cercando nuovi assetti in questa XVIII Legislatura, dai tratti sicuramente incerti ma altrettanto sicuramente non a vocazione maggioritaria: post maggioritaria e neo proporzionale, verrebbe da dire.

Nelle legislature del maggioritario, probabilmente, la presidenza Fini della Camera ha segnato un punto di svolta³³. Fini è divenuto presidente della Camera grazie al voto della coalizione di governo, di cui faceva parte, e dalla quale è stato successivamente espulso, con inviti piuttosto calorosi a dimettersi da parte del premier Berlusconi³⁴.

Questa vicenda (ma lo stesso si potrebbe dire dei precedenti binomi Casini / Berlusconi e Bertinotti / Prodi, e forse anche di Grasso / Letta – Renzi – Gentiloni) mostra un presidente attento a distinguere fra la sua appartenenza politica e il proprio ruolo istituzionale di garante della corretta applicazione delle procedure parlamentari, secondo la sottile distinzione fra neutralità e imparzialità che è propria di Violante³⁵.

Forse, non è la visione corretta e, forse, è possibile dare una diversa lettura, meno bifronte e più realistica, della figura del Presidente nell'attuale fase di sviluppo delle dinamiche parlamentari, che è caratterizzata da una elevata conflittualità fra le parti politiche e dalla estrema difficoltà di trovare dei ragionevoli punti di equilibrio, anche solo procedurali.

In questa fase, il Presidente dell'assemblea è chiamato a svolgere un ruolo organico alla maggioranza, che non può fare a meno di una presidenza su cui poter contare, ma questo ruolo non è quello di garantire alla maggioranza la praticabilità parlamentare del programma di governo, è un ruolo che si deve confrontare con un dato elettorale che sta diventando costante: le maggioranze di una legislatura possono ambire a minare la vittoria delle opposizioni nella legislatura successiva ma molto difficilmente riescono a mantenere la maggioranza in Parlamento per più di una legislatura.

Il presidente di assemblea, in questo contesto, è colui che deve bilanciare le necessità della maggioranza parlamentare e del governo che questa esprime, limitarne la prepotente arroganza, non lasciarsi tentare oltre misura dal fascino

³³ N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in Id et al., *I Presidenti di assemblea parlamentare*, cit., part. 18 e ss., che parla della presidenza Fini come di un punto di svolta.

³⁴ Vedi F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2011, n. 2, pp. 337 s., spec. pp. 350 s. e in P. ARMAROLI, *Lo strano caso di Fini e il suo doppio nell'Italia che cambia: tutte le anomalie della XVI legislatura e oltre*, Firenze, 2013, spec. pp. 172 s.

³⁵ Su cui, ampiamente, A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esteriorio dei Presidenti delle Camere*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, pp. 373 s., spec. p. 387.

del peggior precedente. E' l'anima contro – maggioritaria della maggioranza, colui che deve difendere la maggioranza da se stessa.

Un tanto spiega le parabole di Fini, Casini e Bertinotti ma anche, in parte, di Grasso e della Boldrini e non è incoerente con la scelta di Fico alla Camera e persino della Casellati al Senato.

La dottrina dell'imparzialità distinta dalla neutralità è un velo di parole che non nascondono la realtà: l'imparzialità è un interesse della maggioranza per quando la stessa tornerà ad essere minoranza e potrà pretendere lo stesso livello di imparzialità che ha concesso.

Garantire attraverso l'applicazione imparziale delle procedure parlamentari la corretta valorizzazione del mandato parlamentare e, perciò, assicurare la funzione di alta rappresentatività politica della legge non è un interesse contingente della maggioranza, che ha di mira un risultato molto più circoscritto e di breve respiro: l'approvazione costi quel che costi di quel determinato provvedimento, ma è l'interesse che la maggioranza è istituzionalmente chiamata a servire, proprio perché è maggioranza e quindi può diventare minoranza.

Il ruolo della Corte è intimamente connesso a quello svolto dal presidente quando i singoli parlamentari agiscono come organi – potere perché l'interesse a ricorrere si collega a una vicenda nella quale il presidente avrebbe potuto reagire contro la violazione della procedura parlamentare.

Sotto questo aspetto, uno degli elementi caratteristici dell'agire presidenziale è l'inappellabilità delle sue pronunce (vedi gli artt. 97, terzo comma, r.S. o 99, r.C., fra gli altri), che chiudono definitivamente la *res litigiosa* parlamentare, con il valore di una sorta di acquiescenza, che, adesso, sembra trovare il proprio giudice nella Corte costituzionale.

Questa acquiescenza non è solo l'inappellabilità di una decisione, ma soprattutto l'accettazione che lo stesso provvedimento possa essere adottato in futuro nella chiave di lettura che si è proposta.

Tuttavia, nei casi più estremi e macroscopici, una decisione di questo rilievo non può essere lasciata al singolo presidente e alla sua imparzialità non neutrale.

Ha bisogno di giustizia costituzionale e Corte cost. 17/2019 ha probabilmente mosso un non piccolo né lieve passo in questa direzione.

6. Conclusioni: il monito della Corte come mero accertamento

Il monito della Corte è chiaro: una perdurante usanza è un elemento molto significativo in un settore caratterizzato da un alto tasso di flessibilità e di consensualità, ma non può portare ad ammettere come ragionevoli prassi che conducano a un progressivo scostamento dai principi costituzionali e rende necessario stabilire un argine «per prevenire una graduale ma inesorabile 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» (punto 4.4 del Considerato in diritto), di talché «in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti» (penultimo periodo della motivazione).

Non è neppure la prima volta che la Corte rivolge – in sede di conflitto fra poteri – un monito al Parlamento³⁶.

Il monito della Corte è stato variamente interpretato dalla dottrina che vi ha appuntato l'attenzione fin dalla pubblicazione del comunicato stampa del 10 gennaio³⁷, sottolineando da subito come questo monito costituisce la vera sostanza del discorso³⁸. Chiappa e Siclari³⁹, se si è ben compreso il loro pensiero, si sono chiesti se questo monito, in realtà, significhi che la violazione delle prerogative parlamentari possono condurre a una dichiarazione di incostituzionalità in via incidentale, leggendo il valore del monito non tanto come l'indicazione di una *ratio decidendi* che potrebbe essere utilizzata in futuri conflitti fra poteri, ma come l'affermazione di un principio valido sul piano della legalità costituzionale intesa nel senso più ampio e quindi destinato ad operare anche nel caso in cui questo modo di procedere si dovesse ripetere e la legge di bilancio dovesse essere contestata nel corso di un giudizio in via incidentale.

Ciò che rileva sarebbe, più che la lesione in sé, è l'affermazione di prassi *contra constitutionem* nella forma di perduranti usanze⁴⁰.

³⁶ Fra le altre, e solo per citare dei moniti che appaiono come reazioni della Corte a perduranti usanze delle aule parlamentari che possono tornare in danno dei principi costituzionali: Corte cost. 2 novembre 1996, n. 379 (cfr. § 9 del Considerato in diritto) e 5 dicembre 1997, n. 375 (cfr. § 7 del Considerato in diritto), su cui F. PETRANGELI, *Insindacabilità parlamentare: una "nuova fase" inaugurata con qualche incertezza*, in *Giur. cost.*, 1997, 3597 ss.; A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, ibidem, 3613 ss. Ma anche Corte cost. 379/96, vedi F. CASTALDI, *Autonomia delle Camere e sindacato della Corte costituzionale sull'esercizio in concreto dei poteri alla luce di recenti sviluppi giurisprudenziali: arretramento della Corte o monito per il futuro?*, in *Giur. it.*, 1998, 1289 ss.

³⁷ Vedi R. CHIEPPA, *Partendo dal comunicato stampa della Corte costituzionale sulla inammissibilità del conflitto di attribuzioni sulla legge di bilancio 2019, Breve riflessione sulla possibilità di giustiziabilità avanti alla Corte stessa della legge di bilancio Prima sezione*, in *Nomos*, 1/2019.

³⁸ In questi esatti termini, S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza 17/2019*, in *Nomos*, 1/2019, per il quale la Corte si sarebbe mossa in sostanziale assonanza con il discorso di fine anno del Capo dello Stato, muovendosi fra la opportunità di affermare il valore normativo della Costituzione dinanzi a comportamenti delle forze politiche dissonanti dal suo spirito e la necessità di evitare mali peggiori. Il monito, in questa chiave di lettura molto politica dell'operare della Corte, sarebbe il punto di equilibrio fra il bisogno di affermazione dei valori costituzionali e di evitare, nello stesso tempo, che dalla loro affermazione astratta derivi un concreto pregiudizio per gli interessi della Nazione.

³⁹ M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto fra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos*, 1/2019.

⁴⁰ Sembra essere anche l'impostazione di Borrello (R. BORRELLO, *Il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare: riflessioni sparse sulla cornice teorica di un istituto dai contorni ancora sfumati in attesa del deposito della ordinanza della Corte*, in *Nomos*, 1/2019), il quale si sofferma sulla intrinseca contraddittorietà della pronuncia della Corte, che richiamerebbe i precedenti degli anni settanta e

Ci si è anche molto interrogati sul destinatario effettivo del monito rivolto dalla Corte, che è stato individuato nelle assemblee legislative⁴¹ e, in particolare, nella necessità che le stesse procedano a una revisione dei regolamenti parlamentari dal momento che la loro applicazione ha potuto condurre a una compressione delle prerogative del Parlamento nell'esame della legge di bilancio⁴².

Altri hanno visto in questo monito un "super-monito" con cui la Corte ha messo a punto uno strumentario volto ad arginare prassi parlamentari che, pur essendo *contra constitutionem*, si sono sviluppate per decenni⁴³ ovvero hanno giustificato il monito con le conseguenze terribili e devastanti che sarebbero potute discendere da una pronuncia di incostituzionalità della legge di bilancio⁴⁴.

Sul piano della giustizia costituzionale, il monito della Corte può essere letto a partire dai numerosi moniti con cui, nei giudizi in via incidentale, la Corte avverte il legislatore di una situazione di incostituzionalità che, però, non può essere dichiarata a causa del necessario rispetto da parte della Corte dei presupposti processuali della sua giurisdizione di annullamento⁴⁵.

ottanta in materia radiotelevisiva: una disciplina normativa può essere momentaneamente conforme alla Costituzione per il suo carattere di eccezionale transitorietà. Nel comunicato stampa del 10 gennaio, si legge: «Per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate, altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità». L'incostituzionalità, tuttavia, in astratto, dovrebbe essere un dato stabile, insuscettibile di variare a seconda delle circostanze, valere sia per le leggi presenti, passate o future. Ciò che sembra rilevare, però, nel testo della ordinanza 17/2019, è il fatto che la violazione si ripeta e divenga una perdurante usanza, non una disciplina transitoriamente ed eccezionalmente conforme a Costituzione perché giustificata da una situazione di fatto straordinariamente imprevedibile.

⁴¹ V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 1/2019, la quale legge l'ordinanza 17/2019 in controtuce rispetto ai precedenti in materia di autodichia (particolarmente Corte cost. 120/2014), osservando che i regolamenti parlamentari non possono più essere considerati *interna corporis* se ledono la sfera di attribuzione di un altro potere dello Stato.

⁴² A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di una quota di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, 4/2019, il quale osserva che chi è causa del suo male (il Senato che non si è dato un regolamento che lo garantisca efficacemente nel caso in cui il governo intenda giungere alla approvazione della manovra di bilancio per mezzo di un maxi emendamento sostanzialmente e volutamente inconfondibile all'assemblea che è chiamata a votare una fiducia al governo e non la fiducia su un testo) deve piangere se stesso e porre rimedio a questa situazione rivedendo il proprio regolamento.

⁴³ N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4/2019, per il quale la Corte si sarebbe potuta ben rifugiare nelle tranquille acque di una sintetica e "classica" pronuncia di inammissibilità, ma similmente a quanto accaduto nei casi decisi da 207/2018, sul caso Cappato, e da 24/2017, sul caso Taricco, ha preferito sviluppare compiutamente i propri argomenti con una motivazione ampia e tipica delle sentenze per poter orientare il futuro.

⁴⁴ E. ROSSI, *L'ordinanza 17/2019 e il rischio di annullamento della legge di bilancio*, cit.

⁴⁵ Vedi, fra le tante, Corte cost. 275/2017: l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, per difetto di rilevanza, non può esimere la Corte dal richiedere l'intervento del

Nel giudizio in via incidentale, il monito è uno strumento con cui la Corte dà soddisfazione a un bisogno oggettivo di legalità costituzionale in assenza della perfezione delle forme processuali cui è collegata la legittimità dell'esercizio del suo potere di annullamento delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

In questo conflitto, però, il monito della Corte può essere letto diversamente. I ricorrenti non avevano chiesto l'annullamento degli atti impugnati. Avevano chiesto l'esercizio di una giurisdizione di mero accertamento e il monito è lo strumento con cui la Corte, pur dichiarando inammissibile il conflitto, ha fatto proprie le censure dei ricorrenti, dando vita a una ordinanza che ha la sostanza di una sentenza di mero accertamento.

L'interesse al processo, in questo caso e ancora una volta nella giurisprudenza sui conflitti⁴⁶, sembra avere dominato il campo. La Corte, infatti, a ben vedere, ha utilizzato il monito per dare soddisfazione, in concreto, al bisogno di confinazione espresso dalla sfera di attribuzione che i ricorrenti assumevano lesa, senza però chiedere l'annullamento degli atti che ne avevano determinato la compressione.

Si tratta, in altre parole, dell'emergere in forma di monito, di una giurisdizione di accertamento⁴⁷, che è determinata dalla sostanza dell'interesse al processo che muoveva i ricorrenti.

La Corte costituzionale ha preso atto che i ricorrenti le chiedevano di affermare un principio, senza che ciò rendesse necessario annullare l'atto che era scaturito dalla lesione della loro sfera di attribuzione, e, dinanzi a questo bisogno di giustizia costituzionale, ha ritenuto che la forma della ordinanza di ammissibilità motivata come una sentenza fosse lo strumento più corretto a rispondere.

L'interesse al processo, ben chiarito dai ricorrenti nella premessa alla parte in diritto del loro ricorso⁴⁸, non aveva per oggetto il contenuto della legge di bilancio e, forse, neppure le modalità della sua approvazione, perché se la legge

legislatore per rimuovere una norma che merita di essere dichiarata incostituzionale (vedi G. MONACO, *Un monito al legislatore sulle modalità di esecuzione del respingimento alla frontiera dello straniero*, in *Quad. cost.* 2/2018.

⁴⁶ Volendo, G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000.

⁴⁷ Quanto lontana dalla trasformazione della giustizia amministrativa determinata dall'azione di accertamento di cui all'art. 31, comma 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, su cui Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2011, n. 15?

⁴⁸ Nel ricorso per conflitto, si legge: «Quando la Corte si pronuncia su un conflitto fra poteri dello Stato, invero, altro non fa che assumere una decisione circa la spettanza della competenza, a tutela dell'ordine costituzionale stabilito dalla Carta fondamentale [...] Proprio in questa ottica si pone l'odierno ricorso [...] Viene infatti in questa sede portato all'attenzione di codesta Ecc.ma Corte non già e non tanto il contenuto del disegno di legge di bilancio, così come approvato dal Senato della Repubblica».

di bilancio fosse stata approvata illegittimamente, sarebbe stato gioco forza dichiararne l'illegittimità, quanto piuttosto l'affermazione del corretto ordine costituzionale in vista delle tensioni che l'attuale stagione politica scarica sulla flessibilità delle regole parlamentari.

Da questo interesse al processo non è – in ossequio al principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato – scaturita una decisione di annullamento, ma, proprio per la funzione generatrice dell'interesse al processo sulle forme della giurisdizione, un monito che ha la sostanza di un accertamento della illegittimità senza la forza propria dell'annullamento.

In conclusione, l'ordinanza 17/2019 rappresenta la massima vittoria per le tesi dei ricorrenti, non tanto in punto di legittimazione soggettiva, quanto piuttosto, ed è ciò che più importa, come affermazione dell'ordine costituzionale stabilito dalla Costituzione e derivante dalla struttura assiologica della legge come massimo atto di sintesi politica.