

IL MONITO MANCANTE.  
UNA RIFLESSIONE SUL RUOLO DEL PRESIDENTE DI ASSEMBLEA (A  
MARGINE DI CORTE COST. ORDINANZA N. 17 DEL 2019)\*

**MATTEO GIANNELLI\*\***

**Suggerimento di citazione**

M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatorio-sullefonti.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".

\*\* Dottorando in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell'ambiente nell'Università degli studi di Firenze.  
Contatto: [matteo.giannelli@unifi.it](mailto:matteo.giannelli@unifi.it)

1. In molti hanno sottolineato come l'ordinanza in commento rappresenti un'occasione persa per la Corte, specie per i numerosi aspetti che le avrebbero consentito un sindacato assai penetrante sul procedimento legislativo. L'opportunità era quella di colpire una prassi ventennale che lo stesso giudice costituzionale, in seguito ad una ricostruzione particolarmente densa e puntuale, non esita a definire «*contra Constitutionem*» (punto 4.3 *Considerato in diritto*).

Il ragionamento della Corte si sviluppa a partire dall'affermazione del principio dell'autonomia parlamentare (punto 3.5 *Considerato in diritto*), ma, nel prosieguo, opera un importante richiamo alle nuove disposizioni del Regolamento del Senato, specie all'art. 161, comma 3 *ter*, con l'intento di sottolinearne le peculiarità che dovrebbe derivare dalla loro prima applicazione. Si tratta di uno dei rilievi che risulta dirimente proprio ai fini della decisione nel senso della inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto (punto 4.4 *Considerato in diritto*).

Dunque, un percorso argomentativo segnato da una dose di rilevante ambiguità, aggravata dal fatto che la lunga disamina appena richiamata si traduce in un vero e proprio sindacato sugli *interna corporis*.

2. Nel trarre spunto da queste brevi considerazioni iniziali, si potrebbe provare a sviluppare una riflessione che prenda le mosse da una lettura combinata dei punti 2 e 3 della *traccia di discussione*, relativi, rispettivamente, alla "procedura parlamentare di approvazione della legge di bilancio" e al "monito della Corte per il futuro".

Sulla base di questi due elementi e delle sollecitazioni *ivi* contenute, risulta difficile comprendere come la Corte, nel compiere il suo «esercizio di equilibrio»<sup>1</sup>, abbia tralasciato di elaborare una compiuta riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea, formulando quello che, a differenza di quanto riportato nel punto 4.5 *Considerato in diritto*<sup>2</sup>, sarebbe potuto suonare come un vero e proprio monito per il futuro.

Si è trattato di una mancanza particolarmente rilevante alla luce dello stesso ragionamento seguito dal giudice costituzionale. Non può sfuggire che una disamina così approfondita delle prassi degenerative relative alla procedura parlamentare di approvazione della legge di bilancio avrebbe, conseguentemente, richiesto un monito nei confronti del soggetto, il Presidente di Assemblea, che non solo non vi si è opposto ma l'ha avallata in ogni sua fase.

Una simile impostazione potrebbe apparire superflua e ridondante a gli occhi di coloro che identificano in esso il primo organo a dover dar seguito agli

<sup>1</sup> Per usare le parole di V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 febbraio 2019.

<sup>2</sup> Il celebre passaggio in cui si legge che «Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti».

intendimenti della Corte, magari di pari passo col richiamo relativo alla «grande compressione dell'esame parlamentare», formulato dal Presidente della Repubblica nel tradizionale messaggio di fine anno<sup>3</sup>.

Inoltre, più penetrante nel ritenere inopportuno un tale intervento sul ruolo del Presidente di Assemblea, potrebbe essere il rispetto incondizionato dell'autonomia del Parlamento e del suo principale esponente nonché difensore.

Si tratta di due obiezioni, ve ne potrebbero ben essere altre, capaci di apparire fondate ma che perdono di sostanza se confrontate con l'intero impianto argomentativo dell'ordinanza.

Le conseguenze di un simile monito non sarebbero state di poco conto, tuttavia questo avrebbe avuto il pregio di sancire in maniera netta, uno degli elementi più pericolosi emersi nell'intera vicenda: il fatto che sia venuta definitivamente meno la dimensione di garanzia del ruolo che i Presidenti di Assemblea sono chiamati a ricoprire. Un aspetto già richiamato nella peculiare specificazione del *petitum* operata dai ricorrenti, dove sono frequenti e particolarmente netti i riferimenti alle mancanze del soggetto a cui spetta dirigere i lavori<sup>4</sup>.

3. Il venir meno di questa dimensione di garanzia, per effetto della estrema difficoltà del Presidente stesso nel mantenere una funzione arbitrale nell'esercizio delle sue funzioni, risulta particolarmente paradossale se solo si svolge lo

<sup>3</sup> Reperibile al link <https://www.quirinale.it/elementi/19822>.

<sup>4</sup> Si vedano in particolare i punti b), c), d) ed e) dove si legge: “b) «dichiarare che non spettava [...] al Presidente del Senato della Repubblica organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da sottoporre al voto, come risultanti dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, pari a c.a. 270 pagine di stampa, di formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e con ciò di esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; c) «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio, come risultante dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, in mancanza di una sua illustrazione orale da parte dello stesso, determinando così l'impossibilità che i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne i contenuti normativi, formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.»; d) «dichiarare che non spettava all'Assemblea del Senato della Repubblica approvare il disegno di legge di bilancio senza che fossero stati garantiti, ai sensi del 72, primo comma, l'esame in Commissione, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione» e «senza che fosse stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi una opinione sul medesimo e di discuterlo in Assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse»; e) «dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica, nelle circostanze di cui ai precedenti punti a), b) c) e d), trasmettere al Presidente della Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio approvato dall'Assemblea»”.

sguardo alle modalità di elezione dei due Presidenti di Assemblea nella XVIII legislatura.

L'assenza di una maggioranza all'interno delle coalizioni elettorali ha avuto un preciso riflesso nell'individuare quali Presidenti delle Camere due esponenti dei principali schieramenti. L'ampio e trasversale suffragio goduto da entrambi, analogamente a quanto avvenuto fino al 1992, costituiva un forte impulso a svolgere il loro ruolo in maniera decisamente *super partes*. Peraltro, similmente a quanto avvenuto nella XVII legislatura, uno dei Presidenti si trovava, in seguito alla formazione del governo, ad essere espressione di una forza politica collocata all'opposizione.

Per queste ragioni sembrava potersi invertire la tendenza che, nel corso dell'ultimo ventennio, aveva portato al progressivo rafforzamento delle presidenze di maggioranza e alla conseguente incidenza del ruolo e della figura dello stesso Presidente come interprete: si pensi, ad esempio, alle forzature operate nella programmazione dei lavori e nel procedimento legislativo, specie a quelle, ancor più gravi, in sede di revisione costituzionale o di modifica della legislazione elettorale.

Una torsione che, come ricostruito puntualmente dalla Corte nelle motivazioni dell'ordinanza, aveva assunto particolare rilievo all'interno delle procedure di bilancio, nel corso delle quali sono emerse prassi orientate a contrarre i tempi e le garanzie della dialettica parlamentare, come quella dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia. Un istituto rafforzato nei «governi del maggioritario, con il costante avallo - se non con una vera e propria complicità»<sup>5</sup> delle assemblee parlamentari.

Come detto, la diversa legittimazione dei Presidenti di Assemblea nella corrente legislatura avrebbe potuto consentire alla Corte di condurre una riflessione in grado di superare le pur comprensibili obiezioni cui sarebbe andata incontro: a partire da quella che porta a identificare nel Presidente stesso il primo e unico garante dell'autonomia parlamentare.

Si è trattato, in definitiva, di un conflitto su un'*usanza* e non su un atto, poichè i ricorrenti non avevano, infatti, chiesto l'annullamento della legge di bilancio, ma di una prassi frutto delle tendenze richiamate. Di conseguenza, la Corte si sarebbe potuta soffermare con un monito, capace di suonare come una vera e propria supplenza, sul ruolo del Presidente di Assemblea e sulla necessità di una netta inversione sul punto, proprio perché questi si è rivelato in realtà uno dei soggetti che ha concorso a produrre questa degenerazione.

<sup>5</sup> Così G. RIVOCCHI, *Considerazioni conclusive. Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 452-453.

Un monito che, a ben vedere, sarebbe stato il naturale proseguimento del richiamo alla formulazione del nuovo art. 161, comma 3 *ter*, del Regolamento del Senato che prevede la sottoposizione alla Presidenza dei testi sui quali il Governo intende porre la questione di fiducia per le valutazioni di ammissibilità, tra cui rientrano quelle relative alla copertura finanziaria, per le quali la Commissione Bilancio è chiamata a esprimere un parere ai sensi dell'art. 102 *bis*. Un controllo che non si configura, quindi, come di mera coerenza formale sulla sequenza deliberativa.

4. Circa la posizione e il ruolo del Presidente di Assemblea parlamentare nella forma di governo, la dottrina ha proposto numerose letture, che oscillano, come noto, tra quelle più "maggioritarie" della figura presidenziale, con particolare riferimento al suo ruolo di garante dell'attuazione del programma di governo<sup>6</sup> e quelle che gli riconoscono poteri arbitrari e *super partes*<sup>7</sup>. Assai significativa è risultata l'interpretazione del Presidente come «uomo della Costituzione, titolare cioè non di astratti poteri arbitrari, ma di precisi interessi politico-costituzionali»<sup>8</sup>, sulla scia di quanto è possibile ricavare a partire dalla sentenza n. 9 del 1959<sup>9</sup>.

Ogni lettura risente, inevitabilmente, del periodo storico in cui viene formulata, tuttavia mai come in questa vicenda si era assistito al consolidamento della figura del Presidente d'Assemblea come mero servitore dell'indirizzo politico di maggioranza. Una configurazione che si colloca ben oltre i contributi teorici sommariamente riassunti.

In conclusione, questa breve riflessione permette di abbozzare una risposta al quesito relativo alla possibilità che la Corte, con questa pronuncia, abbia rafforzato o indebolito il ruolo e le prerogative del Parlamento.

Sembra, infatti, possibile rispondere seguendo la seconda indicazione. L'indebolimento del ruolo del Parlamento si realizza nel momento in cui non solo la Corte riconosce ai singoli parlamentari una legittimazione in grado di garantire un'istanza di tutela ulteriore per lo svolgimento di un conflitto altamente politico e potenzialmente lesivo dell'autonomia stessa delle Camere, specie per la sua possibile frequenza, ma allo stesso tempo, purtroppo in coerenza con

<sup>6</sup> Tesi riconducibili, innanzitutto, allo studio di G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1965, *passim*.

<sup>7</sup> Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 124 ss.

<sup>8</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 140 ss.

<sup>9</sup> Sul mutamento di ruolo del presidente di assemblea parlamentare si veda V. LIPPOLIS (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere - Il Filangieri. Quaderno 2012-13*, Jovene, Napoli, 2013 e E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., di cui, per un'analisi dell'eterogenea giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, si v. F. ROSA, *I Presidenti di Assemblea nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 311 ss.

questa impostazione, non coglie l'occasione per rimarcare il ruolo del Presidente di Assemblea come organo di garanzia e chiusura del sistema.

Per tutti questi motivi, l'unico monito realmente necessario sarebbe stato quello capace di richiamare in concreto il Presidente del Senato al fondamentale compito di farsi interprete e custode delle prerogative e delle attribuzioni dell'Assemblea stessa, anche, e soprattutto, nei confronti dell'indirizzo politico del governo, al fine di ristabilire il fisiologico ruolo di tutti i soggetti tristemente protagonisti di questa vicenda.