



## LA CORTE COSTITUZIONALE E IL DOPPIO SALTO MORTALE MANCATO. ALCUNE OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA ORDINANZA N. 17/2019\*

di Valeria Piergigli\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'ordinanza n. 17/2019 tra novità e conferme. – 2. Breve rassegna dei precedenti: i *leitmotiv* della Corte costituzionale. – 3. I singoli parlamentari sono legittimati a promuovere conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ma... – 4. ...il dogma degli *interna corporis* resiste e vince ancora. – 5. Conclusioni: a quando il doppio salto mortale?

### 1. Introduzione: l'ordinanza n. 17/2019 tra novità e conferme.

Con l'ordinanza in oggetto la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare un conflitto di attribuzione. Dunque, il parlamentare *uti singulus* riveste la qualifica di “potere dello Stato”, ai sensi dell'art. 37, comma 1° della l. 87/1953. È la prima volta, nella storia della giurisprudenza sui conflitti, che la Consulta si spinge a tanto pur non essendosi in passato, in analoghe occasioni, mai preclusa tale strada. A fronte di questa significativa novità, il conflitto è stato tuttavia ritenuto inammissibile, con ciò confermandosi la linea di condotta che finora non ha consentito l'instaurazione della successiva, ed eventuale, fase del merito per i conflitti promossi da membri del Parlamento a causa di presunte usurpazioni o menomazioni delle attribuzioni loro costituzionalmente garantite.

Nella fattispecie in esame, a promuovere il conflitto erano 37 senatori che agivano sia in veste di singoli parlamentari, sia in quanto componenti di un gruppo parlamentare, sia infine

---

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale”, tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma 'La Sapienza' in occasione dell'inaugurazione dei corsi del Master in Istituzioni parlamentari 'Mario Galizia' per consulenti d'Assemblea per l'A.A. 2018-2019.

\*\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Siena.

in qualità di minoranza qualificata pari ad (oltre) un decimo del totale dei componenti del Senato. Il conflitto era sollevato nei confronti del Governo, del Senato e di articolazioni interne della assemblea stessa (presidente della Commissione bilancio del Senato, conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari del Senato, presidente del Senato). La menomazione del potere – perché di questo si trattava – che i ricorrenti lamentavano atteneva alle modalità di approvazione del disegno di legge annuale di bilancio per il 2019. Essi domandavano pertanto alla Corte costituzionale di «ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite» (ord. 17/2019, punto 3 rit. fatto) ed asseritamente violate, pronunciandosi per la “non spettanza” agli organi citati degli atti e comportamenti adottati, mentre si astenevano dal richiedere l’annullamento del disegno di legge<sup>1</sup>.

L’iniziativa, come precisavano i ricorrenti, non era diretta a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, giacché altra dovrebbe essere eventualmente la via da intraprendere, ma a denunciare l’*iter* col quale il Senato aveva adottato quel testo e cioè in dispregio delle norme costituzionali sul procedimento legislativo che stabiliscono, per l’approvazione della legge di bilancio, l’obbligo della procedura ordinaria con esame in commissione in sede referente (c.d. riserva di assemblea) e successive discussione e votazione in aula (artt. 72, 81 e 97, comma 1). Come sintetizza l’ordinanza della Corte, la ragione del conflitto risiedeva nella «grave compressione dei tempi di discussione determinatasi in particolare a seguito della presentazione da parte del Governo dell’emendamento 1.9000, interamente sostitutivo del disegno di legge originario, cosiddetto maxi-emendamento, che avrebbe vanificato l’esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo, impedendo ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione, in violazione dei principi costituzionali stabiliti in materia di procedimento di formazione delle leggi e di quello di leale collaborazione tra poteri» (punto 1 cons. dir.).

In base a quanto anticipato in apertura, la Corte costituzionale, chiamata a valutare in camera di consiglio la sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo ai fini della ammissibilità del conflitto, conformemente a quanto richiede l’art. 37 della l. 87/1953, ha ritenuto che ricorresse soltanto il primo. Un approdo importante, ma non sufficiente per l’apertura del giudizio vero e proprio e l’instaurazione del contraddittorio tra le parti. Il giudice costituzionale ha infatti considerato che l’anomala accelerazione dei lavori del

---

<sup>1</sup> Quanto alla tempistica, merita segnalare che il disegno di legge annuale di bilancio era stato approvato dal Senato nella notte tra il 22 e 23 dicembre 2018; il conflitto di attribuzione veniva promosso con ricorso depositato in data 28 dicembre 2018. Seguivano l’approvazione definitiva del testo da parte della Camera dei deputati e la promulgazione del Capo dello stato. La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno successivo, è entrata in vigore il 1° gennaio 2019. Il 7 gennaio 2019, i ricorrenti allegavano un documento integrativo (“Note integrative per i ricorrenti”) in cui venivano ribaditi gli argomenti relativi ai requisiti soggettivi e oggettivi richiesti per l’ammissibilità del conflitto. Con il comunicato stampa del 10 gennaio 2019, la Corte rendeva nota la pronuncia di inammissibilità del conflitto, anticipando in sintesi il contenuto dell’ordinanza in commento che veniva depositata l’8 febbraio 2019. Il testo del ricorso e della memoria integrativa, insieme all’ordinanza della Corte, sono reperibili in [federalismi.it](http://federalismi.it) (ultimo accesso 14/2/2019).

Senato non avesse integrato nella fattispecie «violazioni gravi e manifeste» delle prerogative che la Costituzione attribuisce ai parlamentari, ma piuttosto che quelle modalità fossero state prodotte «da un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedurali»<sup>2</sup>.

Quanto affermato non impediva comunque alla Corte di rivolgere un monito alle assemblee legislative, invitandole ad astenersi, per il futuro, dall'assumere simili modalità procedurali e prefigurando, in caso di disobbedienza, esiti diversi da quello attuale. In sostanza, una assoluzione condizionata per il Parlamento e in generale per le istituzioni politiche, quantunque con l'impiego di formule non coincidenti – e, a parere di chi scrive, non soltanto per una scelta stilistica o contingenti esigenze di sintesi – nel comunicato stampa e nel testo dell'ordinanza di poco successiva<sup>3</sup>.

## 2. Breve rassegna dei precedenti: i *leitmotiv* della Corte costituzionale.

Allo stesso identico epilogo della inammissibilità, come accennato, la Corte è pervenuta anche in passato in relazione ai conflitti sollevati da singoli parlamentari, ma con percorsi differenti in ragione delle specifiche circostanze e delle modalità con cui i ricorsi erano stati di volta in volta argomentati<sup>4</sup>.

I casi avevano riguardato la asserita violazione della prerogativa della insindacabilità (art. 68 Cost.), ovvero delle norme costituzionali e regolamentari che disciplinano il procedimento legislativo (art. 72 Cost.), o, ancora, di quelle stesse norme ma, per di più, in materie coperte da “riserva di legge formale” e da “riserva di assemblea” (art. 72, 4° co. e 80 Cost.). In tutte quelle situazioni, i ricorsi avevano ad oggetto atti e comportamenti assunti dall'autorità giudiziaria o dal Governo oppure dalla assemblea legislativa (non sempre, in verità, la stessa della quale il parlamentare era componente) ovvero da parte di organi camerali.

Quali le ragioni della inammissibilità? Le pronunce più risalenti sono state quelle sul *caso Sgarbi*, i cui molteplici ricorsi contro diverse autorità giurisdizionali venivano tutti giudicati inammissibili per carenza del requisito oggettivo, dato che la garanzia della insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse, ai sensi dell'art. 68 Cost., non è posta a tutela del singolo parlamentare, bensì dell'organo cui egli appartiene. La Corte non riscontrava dunque, per il ricorrente, una lesione della sfera di attribuzioni delineata dalla Costituzione che andasse delimitata rispetto agli altri poteri dello Stato. Inoltre, in alcune di quelle fattispecie, non era stato rispettato il requisito della residualità del conflitto di attribuzioni, dal momento che non erano stati utilizzati dal ricorrente i mezzi endoprocessuali di impugnazione degli atti

<sup>2</sup> Così il contenuto del comunicato stampa del 10 gennaio 2019, sviluppato nel testo dell'ord. 17/2019 su cui v. *infra* §4.

<sup>3</sup> Su cui v. *infra* §5.

<sup>4</sup> La letteratura in tema di conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato e di sindacato sugli *interna corporis* è sterminata. Nel prosieguo ci si limiterà a dare conto dei contributi più strettamente funzionali alla esplicitazione di alcuni passaggi delle presenti note.

asseritamente viziati dell'autorità giudiziaria. In altri termini, come la Corte avrebbe ricordato anche in seguito, il conflitto di attribuzione deve funzionare come elemento di chiusura e non quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali (ordd. 177, 178 e 179/1998, 284/1998, 388 e 389/1998, 446/1998, 131/1999).

Proprio la constatata carenza del carattere della residualità era alla base della pronuncia di inammissibilità relativa al successivo *caso Previti*: ancora un ricorso (in verità si trattava di più ricorsi, riuniti dalla Corte per identità del soggetto e della materia) promosso contro l'autorità giudiziaria, ma questa volta l'oggetto del giudizio trovava fondamento, non esattamente nella lesione delle guarentigie dell'art. 68 Cost. che pure veniva invocato dal ricorrente, bensì in «atti processuali lesivi del libero esercizio del mandato parlamentare», poiché l'obbligo di comparizione in udienze penali aveva distolto il senatore dallo svolgimento delle sue attività funzionali, oltre a non aver menomato l'esercizio del diritto di difesa (ord. 101/2000).

Pure inammissibile, per difetto di entrambi i requisiti, soggettivo ed oggettivo, veniva dichiarato il *caso Villari*: il conflitto era stato sollevato dal presidente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, ai fini della sua permanenza in carica. Egli infatti era stato revocato con lettera dei presidenti delle Camere per consentire il rinnovo integrale della Commissione, senza venire però reintegrato nella carica stessa a seguito del parere espresso dalle Giunte per il regolamento delle due Camere, a differenza degli altri componenti. A giudizio della Corte, la deliberazione di sollevare il conflitto non poteva dirsi «ascrivibile ad una volontà ritualmente e validamente espressa dalla Commissione nella sua configurazione collegiale» ed inoltre il conflitto stesso non riguardava «propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura, appunto, quale organo competente a dichiarare all'esterno ed in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, ma (atteneva) esclusivamente alla posizione “interna” del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione...» (ord. 222/2009).

La mancanza del “tono costituzionale” del conflitto era invece all'origine della pronuncia di inammissibilità del *caso Giovanardi*: secondo la Corte costituzionale, il ricorso promosso da alcuni senatori *uti singuli* nei confronti del Senato (presidente della assemblea, presidente della Conferenza dei gruppi parlamentari del Senato e vice-presidente della Commissione giustizia del Senato) per mancato rispetto del “giusto procedimento legislativo” in relazione alla approvazione della c.d. legge sulle unioni civili (l. 76/2016), ai sensi degli artt. 67, 71 e 72 Cost., non poteva essere accolto per carenza dei requisiti oggettivi, che venivano ritenuti assorbenti di quelli soggettivi. In sostanza, era stata omessa l'indicazione della lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite e dell'oggetto della pretesa, «inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che (fosse) validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati». Norme e prassi, le cui

eventuali violazioni, ricordava la Corte, «debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti». Trattandosi di materia propria dei regolamenti delle Camere, il giudice dei conflitti ha preferito osservare il tradizionale *self restraint*, astenendosi dall'interferire nel sindacato sulle modalità procedurali dei lavori parlamentari che restano nella disponibilità e nella sfera di autonomia di ciascuna Camera (ord. 149/2016). Si tratta di un aspetto sul quale si tornerà tra breve. Ciò che preme intanto evidenziare è il fatto che questo conflitto endo-organico è quello che, meglio di altri, può considerarsi il diretto precursore del ricorso sul quale è intervenuta l'ord. 17/2019. In quel caso, come detto, la Corte aveva ommesso di verificare la sussistenza del requisito soggettivo, perché la carenza del profilo oggettivo aveva reso sostanzialmente inutile la valutazione di elementi ulteriori<sup>5</sup>. Proprio per non incorrere nella sorte che era toccata al caso Giovanardi, nel più recente conflitto concluso con la pronuncia del 2019, i ricorrenti hanno avuto l'accuratezza (e l'accortezza) di svincolare completamente le loro argomentazioni dalle norme del regolamento del Senato e di ancorare le doglianze esclusivamente alle norme costituzionali, anche se la correzione del parametro non è bastata a determinare l'ammissibilità del conflitto.

Il mancato rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo è ritornato al centro delle questioni prospettate davanti al giudice dei conflitti negli ultimi anni. Si tratta dei ricorsi promossi da singoli parlamentari, nei confronti di diversi soggetti (le Camere, il Governo) in riferimento alla approvazione delle leggi elettorali c.d. *Italicum* e *Rosatellum-bis* e al ricorso, in quelle occasioni, alla questione di fiducia da parte del Governo. La Corte costituzionale si risolveva nuovamente per l'inammissibilità, in ragione del difetto dei requisiti oggettivo e soggettivo. Oltre al fatto che non risultava chiaro in quale veste un senatore avesse promosso il conflitto contro il Governo, egli non era comunque legittimato a lamentare violazioni dell'*iter* legislativo svoltosi presso l'altra Camera «configurandosi perciò come meramente ipotetica la lamentata lesione e come preventivo il relativo conflitto» (ord. 277/2017). Identico destino toccava ai ricorsi, promossi per le medesime ragioni e in relazione allo stesso ambito materiale, da alcuni parlamentari, a causa di gravi lacune riscontrate dalla Corte nella formulazione degli atti introduttivi: la Consulta rilevava infatti, accanto alle carenze in punto di legittimazione passiva, l'indeterminatezza delle competenze asseritamente menomate, dell'oggetto della pretesa e soprattutto del profilo soggettivo, non essendo stata individuata in modo chiaro e univoco la qualità con cui le persone fisiche ricorrenti avevano sollevato i conflitti (essendosi proposti al tempo stesso come elettori, come soggetti politici, come parlamentari e come rappresentanti di un gruppo parlamentare) (ord. 280/2017 e ord. 181/2018).

<sup>5</sup> Sostiene M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 3/2016, p. 1107, che invece il profilo soggettivo, attinente alla titolarità di attribuzioni costituzionali proprie dei membri della Camere in relazione al procedimento legislativo, era implicitamente presente in quella fattispecie.

Ancora, un grave *vulnus* al procedimento legislativo era stato inferto, secondo alcuni deputati, per avere ommesso il Governo di sottoporre alla Camera di appartenenza il progetto di legge per l'autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale di natura politica, in violazione degli artt. 67, 72 e 80 Cost. La declaratoria di inammissibilità si fondava questa volta sulla mancanza del requisito soggettivo, poiché nella fattispecie doveva essere l'assemblea, semmai, il soggetto abilitato a sollevare il conflitto contro il Governo, per lesione della riserva di legge formale e della riserva di assemblea, e non singoli parlamentari (ord. 163/2018).

A fronte della assoluta concordanza degli esiti di questi giudizi, vale la pena segnalare, per il seguito avuto nel giudizio concluso con l'ord. 17/2019, un paio di punti fermi nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui conflitti.

In primo luogo, sia pure con qualche sfumatura, nelle pronunce sopra richiamate è costantemente presente quella che è stata definita una “clausola di sicurezza” o “di stile”: pur non ritenendo sussistere i requisiti richiesti dalla legge per la instaurazione dei conflitti, la Corte costituzionale inseriva la formula secondo la quale restava «impregiudicata la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri». Parzialmente difforme suona l'*obiter dictum* inserito, a questo proposito, nella (sola) ordinanza di inammissibilità pronunciata sul caso Villari, ove la Corte, nel derubricare la controversia da conflitto formalmente promosso dalla Commissione di vigilanza a conflitto sollevato da un componente della stessa, puntualizzava che il conflitto atteneva «esclusivamente alla posizione “interna” del singolo parlamentare (...) che – *in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie* – non può essere ritenuto potere dello Stato» (ord. 222/2009) (corsivo aggiunto). Ora, non è mancato in dottrina chi ha sottolineato una certa dose di ambiguità nell'inciso riportato, che sembra prestarsi ad una duplice ed opposta lettura: l'una disponibile, sulla scia dei precedenti della Corte, ad ammettere eventualmente, in futuro, la legittimazione attiva di singoli parlamentari, l'altra più incline ad un atteggiamento di chiusura<sup>6</sup>. Sta di fatto che quella clausola, nella versione più nitida e univoca che si è sopra trascritta, veniva ribadita pedissequamente nella fase deliberatoria dei vari giudizi sui conflitti promossi da singoli parlamentari, tanto da venire ripresa come punto di partenza nel testo della ord. 17/2019 (punto 3.1 cons. dir.). Dunque, la Corte costituzionale non si è mai dimostrata ostile a prefigurare, in astratto, l'ipotesi che il parlamentare *uti singulus* potesse integrare la qualifica di potere dello Stato, qualora si configurassero nel caso concreto “attribuzioni individuali di potere costituzionale” tali da rendere opportuna o necessaria l'azionabilità del conflitto. Anzi, essa ha individuato, sin dalla sent. 379/1996 sulla quale si tornerà, una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare in quanto tale (e non in quanto componente dell'assemblea)<sup>7</sup>, come la facoltà di partecipare alle discussioni e alle

<sup>6</sup> Così, C.P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 4/2017, p. 41 s.

<sup>7</sup> Su questo aspetto, v. anche ord. 17/2019, punto 3.3. cons. dir. e, in dottrina, N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, *passim*.

deliberazioni del *plenum* o la facoltà di presentare iniziative legislative ed emendamenti, sia in assemblea che in commissione.

In secondo luogo, ma non secondariamente, laddove il conflitto promosso da singoli parlamentari ha riguardato le modalità di svolgimento del procedimento legislativo, la Corte non ha esitato a tenere ferma la dottrina della insindacabilità degli *interna corporis*. La prova più evidente si riscontra nel giudizio concluso con la citata ord. 149/2016, nella quale il collegio – a proposito della rilevata mancanza del “tono costituzionale” del conflitto – osservava che «la menomazione lamentata dai ricorrenti ineri(va) tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari», che «le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo “ineriscono alle funzioni primarie delle Camere” (sentenza n. 120 del 2014) e sono, per ciò stesso, coperte dall’autonomia che a queste compete e che si estrinseca non solo nella determinazione di cosa approvare, ma anche nella determinazione di quando approvare» e che, pertanto, «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all’interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti (sentenza n. 379 del 1996)».

Interessante a questo proposito è il passaggio nel quale, in una successiva occasione, i parlamentari ricorrenti – proprio al fine di sventare quella che avrebbe potuto essere una delle argomentazioni della Corte per respingere il ricorso – riconoscevano l’inopportunità di sollevare conflitto contro la Camera di appartenenza «in quanto (...) tale conflitto (sarebbe risultato) inammissibile per il principio degli *interna corporis*, in considerazione del nesso funzionale tra le prerogative del singolo parlamentare e l’autonomia dell’organo cui egli appartiene» (ord. 163/2018).

In quale misura e in che modo questi precedenti, con annessi punti fermi, hanno avuto un’eco sulla recente decisione di inammissibilità?

### **3. I singoli parlamentari sono legittimati a promuovere conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ma....**

Dalla breve rassegna sopra riportata si coglie che, fino a questo momento, quello che in venti anni di giurisprudenza sui conflitti tra poteri, promossi da singoli parlamentari, in sostanza era mancato per addivenire al riconoscimento della legittimazione attiva del parlamentare *uti singulus* – e dunque lasciando da parte il profilo oggettivo, così come l’eventuale inosservanza del carattere residuale dell’istituto – erano stati, in sostanza, taluni difetti rinvenuti dalla Corte nella stesura dell’atto introduttivo o la denuncia di lesioni non afferenti in realtà al singolo parlamentare ricorrente, bensì all’organo di appartenenza o, più in generale, il mancato riconoscimento della violazione/menomazione della sfera di attribuzioni del singolo parlamentare che meritasse tutela nei confronti di altri poteri dello Stato.

Dal canto suo, la dottrina – come è noto – si interroga da tempo sulla legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitti, sia interorganici che intraorganici, a tutela delle sue attribuzioni costituzionali. In proposito, se la dottrina più risalente negava che il singolo parlamentare potesse considerarsi organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà del potere della assemblea di cui è membro e con la quale quindi si identifica<sup>8</sup>, altri autori non hanno invece escluso che il singolo parlamentare sia titolare di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali connesse al suo *status* di rappresentante della Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.) ancora prima che di membro del parlamento; queste attribuzioni sarebbero meritevoli di tutela soprattutto nei confronti di atti o comportamenti tenuti dalla maggioranza parlamentare<sup>9</sup>. Dunque, una distinzione tra funzione parlamentare e funzione rappresentativa del singolo parlamentare, che peraltro non trova concordi quanti palesano, a fronte di ciò, il rischio di una rottura della unitarietà dello *status* di parlamentare<sup>10</sup>.

A proposito della frammentazione della funzione parlamentare, non è mancato poi chi ha osservato che, anche laddove si volessero attribuire “quote di attribuzioni” a ciascun singolo membro del Parlamento, dovrebbe intendersi se esse siano da riferire a tutte le attività indistintamente o, invece, soltanto ad alcune e determinate: nel primo caso si rischierebbe di pervenire ad una teoria troppo estensiva; nel secondo caso si andrebbe a delineare la titolarità di veri e propri diritti per i parlamentari<sup>11</sup>.

Di fronte a decenni di studi costituzionalistici tutt’altro che univoci sul tema, ora la Corte ha solennemente sancito quanto aveva in precedenza sempre ritenuto possibile. Con un ragionamento estremamente lineare e asciutto, la Corte costituzionale questa volta non vede ragioni ostative a riconoscere la legittimazione attiva al conflitto da parte di parlamentari *uti singuli*. Richiamata la propria giurisprudenza sui conflitti e precisato che il caso in esame ha la sua specificità e pertanto «non è riconducibile alle fattispecie su cui ... si era espressa in senso negativo» (punto 3.2 cons. dir.), il collegio ricollega all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.) una sfera di prerogative «che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’assemblea» (punto 3.3 cons. dir.). Queste premesse consentono alla Corte di concludere che «Lo *status* costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della

<sup>8</sup> Cfr., ad es., M. Mazziotti, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1972; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 1459.

<sup>9</sup> Cfr., ad es., G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, Torino, 1979, p. 38 s.; N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 285 s.; A. Saitta, *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposte dall’on Previti e dalla camera dei deputati*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *“Il caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 208, sostiene che la legittimazione del parlamentare a sollevare il conflitto possa trovare un fondamento diretto nell’art. 67 Cost. nella «misura in cui la disposizione costituzionale gli attribuisce un ruolo infungibile nella dinamica del sistema democratico» e che la tutela della libertà del suo mandato «non possa essere affidata all’azione, o all’inerzia, della maggioranza presente in Parlamento in un dato momento».

<sup>10</sup> Sul “carattere necessariamente unitario della funzione parlamentare”, cfr. G. Brunelli, *Sull’impossibilità di “frammentare” la funzione parlamentare*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *“Il caso Previti”*, p. 45 ss.

<sup>11</sup> Su questi aspetti, v. quanto riferisce G. Rivosecchi, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, p. 91.

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 n. 87 del 1953» (punto 3.3 cons. dir.)<sup>12</sup>.

Contrariamente a quanto prospettato dai 37 senatori, nella triplice veste in cui avevano deciso di proporre il ricorso, la Corte ha invece ritenuto non legittimati al conflitto né la minoranza di un decimo dei componenti il Senato, né il gruppo parlamentare, ma non ha precluso, in futuro, queste eventualità. Semplicemente, ha ribadito che, in caso di ricorso promosso da un gruppo parlamentare, è indispensabile l'indicazione delle modalità con cui il gruppo stesso delibera di sollevare il conflitto, che nella fattispecie, analogamente al caso dichiarato inammissibile con la citata ord. 280/2017, era mancata<sup>13</sup>. Quanto al ricorso dei parlamentari in veste di minoranza qualificata, la Corte rileva che «la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto» e pertanto questa minoranza «nel caso di specie non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni» (punto 3 cons. dir.). È ben vero che, proprio “nel caso di specie”, per riprendere le parole della Corte, è stato annichilito il ruolo dell'opposizione e sono state menomate le garanzie delle minoranze parlamentari, ma alla Consulta interessa l'ancoraggio della vicenda a precisi dati costituzionali. Sembra comunque di poter intravedere, tra le righe, segnali di apertura sia per l'uno che per l'altro soggetto, qualora in futuro dovessero ricorrere le circostanze idonee a lamentare la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente, e rispettivamente, garantite, sempre che – in caso di conflitto proposto da un gruppo parlamentare – il gruppo non trascuri di ottemperare a quanto richiesto a più riprese dalla Corte. Si tratterebbe di un allargamento per via interpretativa del novero dei soggetti legittimati a sollevare conflitti di attribuzioni, allargamento che non costituirebbe affatto una novità nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di controversie tra poteri.

Diversa la situazione nell'ordinamento tedesco dove, sulla base del *Grundgesetz* (art. 93.1), è la legge sul Tribunale costituzionale federale del 1951 a sgombrare il campo da possibili dubbi e a riconoscere espressamente la facoltà anche per “frazioni di organo” (§64), inclusi quindi i deputati come singoli e come gruppo parlamentare, di promuovere conflitti di competenza (*Organstreit*) nei confronti di altri organi costituzionali<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> La Corte implicitamente ha accolto la dottrina (N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., *passim*) che aveva distinto all'interno dello *status* di parlamentare, tra diritti di cui il parlamentare è titolare in quanto rappresentante della nazione, fondati sulla Costituzione, ricollegabili alla funzione rappresentativa e in ipotesi giustiziabili a livello costituzionale, e diritti del parlamentare in quanto membro della assemblea, fondati sui regolamenti parlamentari e sacrificabili alle esigenze del parlamento.

<sup>13</sup> Peraltro, sulla spettanza ai gruppi parlamentari di attribuzioni costituzionali, la Corte ha avuto in passato varie occasioni di esprimersi (sentt. 49/1998, 298/2004, 193/2005, 174/2009), come richiamato anche dai ricorrenti nella memoria integrativa citata *supra* nota 1.

<sup>14</sup> In dottrina, per approfondimenti sull'*Organstreit*, oltre a J. Luther, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 110 ss., cfr., a commento di due decisioni del Tribunale costituzionale federale

#### 4. ...il dogma degli *interna corporis* resiste e vince ancora.

Indubbiamente, la chiusura della Corte costituzionale resta invece netta con riguardo al profilo oggettivo, cioè alla natura delle lesioni deducibili in sede di conflitto, nonostante il monito finale della decisione in commento possa far intuire qualche margine per soluzioni differenti da quella presa nella vicenda che ci occupa, in presenza di violazioni reiterate e macroscopiche delle norme sul procedimento legislativo. Ma quali norme?

Qui si entra nel terreno delicato dei c.d. *interna corporis*, rispetto al quale la Corte costituzionale – sia in qualità di giudice delle leggi che come giudice dei conflitti – ha finora, costantemente, mantenuto un rigoroso *self restraint*, in nome della salvaguardia della autonomia e indipendenza delle Camere. Vero è che la Consulta, dopo avere escluso – anche recentemente – che i regolamenti delle Camere possano formare oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale, ha ammesso che gli stessi siano impugnabili in sede di conflitto di attribuzioni, salvo però tornare ad arroccarsi nuovamente, proprio nel decidere un conflitto di attribuzione, al dogma della loro insindacabilità.

Così, nel giudizio di costituzionalità in via incidentale, sollevato dalle sezioni unite della Corte di Cassazione e concluso con la sent. (di inammissibilità) 120/2014, la Corte ha affermato che la questione dell'autodichia relativamente ai dipendenti delle camere «... è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri» (punto 4.4. cons. dir.), precisando che «Va ... confermata la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale .... ha escluso che essi (i regolamenti parlamentari) possano essere annoverati fra gli atti aventi forza di legge. Se tuttavia, adesso come allora, la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza» (punto 4.2. cons. dir.).

Pertanto, i regolamenti parlamentari, non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale, sarebbero fonti suscettibili di dar luogo ad un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzioni di un altro organo costituzionale. Eppure, una volta ammesso il conflitto sollevato qualche tempo dopo sulla stessa materia, ancora dalle sezioni unite della Corte di Cassazione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica (ord. 137/2015), la Corte decideva a favore della autonomia degli organi costituzionali, perché

---

pronunciate su conflitti promossi, rispettivamente, dal singolo parlamentare e dal gruppo parlamentare contro il Bundestag. N. Zanon, *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 2/1989, p. 1147 ss. e A. Zei, *Sull'inammissibilità del ricorso sollevato da un gruppo parlamentare teso ad accertare una violazione del diritto oggettivo*, in *Nomos*, 3/2018, p. 1 ss. Nel primo caso il BVG aveva giudicato parzialmente ammissibile l'*Organstreit* e comunque aveva riconosciuto la configurabilità del parlamentare come potere dello Stato; nel secondo caso, l'inammissibilità del conflitto era stata determinata, essenzialmente, dalla carenza del carattere di residualità.

tale autonomia « “non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l’osservanza” (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996). Tale momento applicativo, ossia proprio l’autodichia di cui qui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell’autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica» (sent. 262/2017, punto 7.3 cons. dir.).

In sostanza, nulla era cambiato rispetto all’orientamento espresso dalla Corte costituzionale nella nota decisione – più sopra per altri profili richiamata e anch’essa risolutiva di un conflitto di attribuzione – sui c.d. parlamentari pianisti, allorché veniva escluso che i fatti penalmente rilevanti e ascritti ad alcuni membri delle Camere potessero dar luogo ad indagini da parte della magistratura, essendo quei comportamenti «tutti esaurientemente qualificabili alla luce del diritto parlamentare» e sottratti «pertanto ad ogni rimedio diverso dai mezzi di tutela del corretto svolgimento dei lavori previsti dal regolamento parlamentare» (sent. 379/1996, punto 8 cons. dir.). In quella circostanza, il giudice dei conflitti dava atto che «Vi sono del resto ordinamenti, che appartengono ad esperienze costituzionali non discoste dalla nostra, nei quali lo statuto costituzionale dei parlamentari è tutelabile innanzi agli organi di giustizia costituzionale», ma «Una simile prospettiva non si è ancora concretizzata nella esperienza del nostro ordinamento, anche se la giurisprudenza di questa Corte si è mostrata da sempre sensibile alle vicende che comportino la compressione di diritti politici» (punto 8 cons. dir.).

Dunque, il filo rosso della insindacabilità resiste, a prescindere dalla sede giurisdizionale, ed ha trovato conferma nella ord. 17/2019, ove si esplicita il fatto che anche in questa evenienza «l’intervento di questa Corte trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost.» (punto 3.5 cons. dir.). Nel caso di specie, come già ricordato, i ricorrenti avevano scelto di non denunciare la violazione delle norme regolamentari, proprio per non incorrere nel difetto che era stato evidenziato dalla Corte nel ricorso sul caso Giovanardi, preferendo utilizzare esclusivamente il parametro costituzionale. Ma la Corte ha trovato ugualmente il modo – alternando formule affermative e avversative, ricorrendo ad aggettivazioni e sfumature, richiamando le specifiche circostanze del caso concreto e, naturalmente, la giurisprudenza consolidata in tema di insindacabilità degli *interna corporis* – per dichiarare l’inammissibilità del conflitto. Così, «in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali ... si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’*iter* legislativo, bensì è necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente...» (punto 3.5 cons. dir.). Effettivamente, la Corte non ha negato che carenze, compressioni, forzature procedimentali si siano realizzate nella approvazione della legge di bilancio al Senato, eppure tutto ciò nella sua valutazione – nella quale si intravede una presa di

posizione nel merito della vicenda<sup>15</sup> – non ha concretizzato «un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale» (punto 4.5 cons. dir.). Più precisamente, come già aveva anticipato il comunicato stampa, esigenze di contesto costituite da scadenze temporali e vincoli imposti dalle istituzioni dell’Unione europea, dalle nuove regole del regolamento del Senato che la Corte invita eventualmente a rimuovere o correggere, nonché una prassi parlamentare ultradecennale (una «perdurante usanza», si legge al punto 4.3 cons. dir.), quale il ricorso ai maxi-emendamenti e al voto di fiducia, che non è possibile scardinare a meno che non sia palesemente incostituzionale, hanno congiurato a danno delle prerogative riconosciute dalla Costituzione ai singoli parlamentari, ma non al punto da integrare gli estremi richiesti per l’ammissibilità del conflitto.

Resta dunque nella facoltà della Corte costituzionale, per il futuro, valutare caso per caso se eventuali comportamenti o atti di organi costituzionali superino l’asticella, oltrepassando il grado di tollerabilità oltre il quale la menomazione del potere possa schiudere le porte del giudizio di merito.

## 5. Conclusioni: a quando il doppio salto mortale?

Con l’ord. 17/2019, la Corte costituzionale ha dunque spiccato il primo salto mortale, che peraltro era già immaginabile da tempo. Ma la prudenza, il senso del limite, il rispetto dell’autonomia di cui godono le Camere, la constatazione di specifici fatti congiunturali hanno frenato il compimento dell’acrobazia. D’altra parte, il rischio di sovrapporsi al ruolo delle assemblee legislative è sempre stato avvertito ogni volta che, davanti al giudice costituzionale, veniva prospettato un controllo su attività parlamentari disciplinate – oltre che da disposizioni costituzionali – da norme e prassi regolamentari, rischio al quale la Consulta sembra tuttora intenzionata a volersi sottrarre. In particolare, il corretto svolgimento del procedimento legislativo continua a costituire una zona franca sulla quale la Corte costituzionale preferisce non esercitare il proprio sindacato, tanto in occasione di giudizi di legittimità costituzionale quanto in sede di giudizi su conflitti di attribuzioni<sup>16</sup>. A meno che, secondo le più recenti acquisizioni, l’allontanamento dalle norme costituzionali sia talmente grave da configurare una violazione evidente, un abuso del procedimento legislativo. L’impiego di queste formule riecheggia l’approccio della stessa Corte al sindacato sui vizi di costituzionalità dei decreti-legge, allorché solo una “evidente mancanza” dei

<sup>15</sup> Cfr. G. Di Cosimo, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2019.

<sup>16</sup> S. Curreri, *Forza della maggioranza e tutela delle minoranze*, in *laCostituzione.info*, 29 dicembre 2018, osserva che la progressiva estensione, da parte della Corte costituzionale, della insindacabilità degli *interna corporis* è andata «a scapito del rispetto delle – poche ma essenziali – norme costituzionali che si occupano dell’attività parlamentare, degradate a norme programmatiche la cui attuazione spetta esclusivamente ai regolamenti parlamentari» (p. 2). Su zone franche e regolamenti parlamentari, v. il dettagliato lavoro di P. Zicchittu, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Giappichelli, Torino, 2017.

presupposti straordinari di necessità e urgenza può legittimare l'intervento del giudice costituzionale<sup>17</sup>, salvo individuare, *case by case*, significato e confini di quella locuzione (es. sent. 29/1995).

In relazione ai conflitti attivabili dai parlamentari *uti singuli*, non è più in discussione – salvo *revirements* della Corte costituzionale – l'*an*, bensì piuttosto il *quantum* della quota di attribuzioni costituzionali proprie del singolo parlamentare, nonché il *quomodo* delle lesioni perpetrate a suo danno da parte di altri poteri dello Stato. In altri termini, non c'è dubbio che ciascun deputato o senatore è titolare di uno *status* costituzionale distinto, e autonomamente giustiziabile, anche rispetto all'assemblea di cui sia membro, ma si tratta di verificare empiricamente – è questo il compito della Corte costituzionale – l'estensione di tale *status* e le modalità (legittime o illegittime) di una sua eventuale compressione ad opera di altri soggetti, a cominciare dalla stessa camera di appartenenza. Ciò che appare particolarmente problematico, però, è che questo fascio di attribuzioni, per quanto chiaramente delimitabile nel caso concreto, possa non sfuggire alla copertura e alla mediazione del diritto parlamentare<sup>18</sup>, risultando alla fine ineluttabilmente assorbito nella sfera della insindacabilità delle assemblee, come sembra essere accaduto anche nel caso di specie<sup>19</sup>. Qui infatti, se, da un lato, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di prerogative «che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea» (punto 3.3 cons. dir.), dall'altro lato, essa ha finito per imputare, tra gli altri fattori, al nuovo regolamento del Senato e a prassi parlamentari consolidate – forse censurabili queste ultime, ma non tali da porsi *contra Constitutionem* – le vulnerazioni lamentate dai senatori che avevano proposto il ricorso. Per ammettere futuri conflitti, allora, tutto dipenderà dal livello di gravità della menomazione subita dal singolo parlamentare nella propria sfera di attribuzioni, nonché dalla sua capacità di provarla.

Resta l'impressione che la Corte costituzionale abbia le mani legate. Come ha chiarito da tempo, i regolamenti parlamentari non possono considerarsi fonti interne alle assemblee legislative, né tanto meno atti con forza di legge, perché essi sono, anzitutto, espressione della autonomia e della indipendenza delle Camere. Questo sembra essere un dato insuperabile, almeno per ora, nella interpretazione della Corte costituzionale. Diversa è la situazione in altri ordinamenti: in Germania i regolamenti parlamentari sono considerati fonti secondarie, in Spagna sono impugnabili per contrasto con la Costituzione davanti al

<sup>17</sup> Cfr. M. Manetti, *La tessera mancante*, cit., p. 1108 e p. 1113.

<sup>18</sup> C.P. Guarini, *Spunti ricostruttivi*, cit., p.46.

<sup>19</sup> M. Manetti, *La tessera mancante*, cit., p. 1113 s., fa appello in proposito al senso di equilibrio della Corte costituzionale che deve garantire i membri del parlamento da lesioni macroscopiche delle attribuzioni loro costituzionalmente riconosciute e tutelare al contempo l'autodeterminazione delle Camere, perché «Ciò che la Corte può e deve fare è impedire che le violazioni delle norme di correttezza, delle prassi o dei regolamenti attingano a macroscopiche violazioni delle regole del giuoco. Le poche, ma fondamentali, disposizioni previste dalla Costituzione in materia di procedimento legislativo sono bensì suscettibili di applicazione elastica e mutevole, ma non sino al punto di essere eluse o negate; stabilire quale sia questo punto spetta alla Corte» in sede di conflitto di attribuzione. In senso analogo, si esprime 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 dell'ordinanza della Corte*, in *Nomos*, 1, 2019, p. 6 ss., che parla di un nucleo minimo o essenziale di prerogative costituzionali del singolo parlamentare che non può essere conculcato da altri poteri dello Stato.

Tribunale costituzionale, tra l'altro, da 50 deputati o 50 senatori (art. 27 Legge organica sul Tribunale costituzionale), mentre la Costituzione francese li sottopone addirittura ad un controllo preventivo e obbligatorio del Consiglio costituzionale (art. 61, comma 1°). Se, in teoria, l'apertura in Italia al sindacato di costituzionalità sui regolamenti delle Camere potrebbe avere un effetto deterrente sul contenzioso occasionato da conflitti di attribuzione da parte dei membri del Parlamento<sup>20</sup>, non si può nemmeno escludere, *a priori* e sotto altra prospettiva, una intensificazione del ricorso ad atti informali da parte delle Camere per disciplinare la materia parlamentare e così escludere in radice l'intervento del giudice costituzionale, come dimostra la pratica messa in atto nel sistema francese proprio per aggirare l'obbligo del controllo preventivo di costituzionalità previsto per i regolamenti delle assemblee legislative<sup>21</sup>.

In conclusione, sarà in grado un domani la Corte costituzionale di completare l'opera intrapresa e spiccare il doppio salto mortale? Difficile azzardare previsioni. Sempre che sia opportuno – il che è quanto meno dubitabile – invocare l'intervento degli organi di garanzia (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica)<sup>22</sup> per risolvere le criticità determinate dal malfunzionamento della forma di governo e delle relazioni tra maggioranza e minoranze. A titolo di curiosità, si può intanto notare che, mentre nel comunicato stampa del 10 gennaio scorso la Corte aveva messo in guardia il Parlamento avvertendo che analoghe modalità decisionali, qualora reiterate, avrebbero potuto «non superare il vaglio di costituzionalità», il monito inserito nella parte conclusiva dell'ordinanza depositata poche settimane dopo (8 febbraio 2019) è decisamente più sfumato nei toni e soprattutto non evoca minimamente l'idea di un controllo di costituzionalità su leggi future, il quale potrebbe trascinare con sé una valutazione di norme e prassi parlamentari<sup>23</sup>. Ad ulteriore conferma, qualora ve ne fosse bisogno, della indisponibilità – allo stato – ad abbandonare la giurisprudenza consolidata sulla insindacabilità degli *interna corporis acta* parlamentari.

<sup>20</sup> Così, C. Calvieri, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 135.

<sup>21</sup> Sul tema della sindacabilità dei regolamenti parlamentari nel diritto comparato, cfr. R. Ibrido, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3/2014, spec. pp. 1-3 e p. 12.

<sup>22</sup> Il Capo dello Stato, nel messaggio di fine anno del 31/12/2018, ha fatto esplicito riferimento alla legge di bilancio 2019 e alle modalità della sua approvazione: «Ieri sera ho promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore ... La grande compressione dell'esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento» (reperibile in [www.quirinale.it/elementi/19804](http://www.quirinale.it/elementi/19804)).

<sup>23</sup> Il monito al parlamento è così formulato nel comunicato stampa: «Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità», mentre l'ammonimento che si legge nel testo dell'ordinanza di inammissibilità è il seguente: «Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti» (punto 4.5. cons. dir.).