

Rivista N°: 2/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 25/06/2019

AUTORE: Michela Manetti*

LA TUTELA DELLE MINORANZE PARLAMENTARI SI PERDE NEL LABIRINTO DEGLI INTERNA CORPORIS ACTA

1. L'ordinanza n. 17 del 2019, che dichiara inammissibile il conflitto proposto da alcuni parlamentari contro gli atti di approvazione della legge di bilancio per il 2019, si caratterizza per la scissione in due parti: l'una chiara ed assertiva, l'altra problematica e dubitativa.

Nella prima si legge un impeccabile panegirico del principio di partecipazione ai lavori parlamentari, quale riflesso del principio di rappresentanza politica. Esso è ritenuto tanto più significativo con riguardo al suo nucleo storico, rappresentato dall'approvazione della legge di bilancio (divenuta ancora più centrale dopo la riforma costituzionale del 2012), cui la Carta appresta la particolare garanzia del procedimento ordinario ai sensi dell'art. 72, comma 4 Cost. Come non aveva mai fatto prima, la Corte esalta nel Parlamento il "luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche" posto "a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme", trovandone riscontro non solo nella scansione dell'*iter* legislativo prevista dall'art. 72 Cost., ma anche nei poteri di parola, di proposta e di voto riconosciuti ai membri delle Camere dagli artt. 67, 71 e 72 Cost. Da qui il passaggio più innovativo della pronuncia, che per la prima volta mette a fuoco, nell'ambito delle attribuzioni imputate all'Assemblea, quelle riservate in via esclusiva al singolo parlamentare, cui è riconosciuta esplicitamente la qualità di "organo-potere", legittimato a sollevare conflitto nei confronti "di altri organi parlamentari"¹.

Con altrettanta sicurezza, la Corte delimita l'ammissibilità, dal punto di vista oggettivo, di simili conflitti. Richiamandosi al principio di autonomia delle Camere, ritiene irrilevante non solo la violazione delle norme e delle prassi regolamentari (secondo la costante giurispru-

* Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Siena, attualmente in convenzione con Roma Tre.

¹ Difficile non rilevare, sul punto, l'influenza spiegata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, che pronunziando su controversie insorte tra i supremi organi dello Stato (dove ha fatto spazio alla tutela delle minoranze, e finanche del singolo parlamentare) ha esaltato in termini non meno eloquenti la funzione che il dibattito parlamentare svolge al fine di legittimare le decisioni dello Stato. Cfr. *ex multis* le sentenze 14 gennaio 1986 (*BVerfGE* 70, 324), 13 giugno 1989 (80, 188), 12 luglio 1994 (90, 286); 30 giugno 2009, *Lissabon Urteil* (123, 267); 19 giugno 2012 (131, 152).

denza), ma più in generale qualsiasi violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari che non risulti “manifesta”, ovvero evidente “già in sede di sommaria deliberazione”.

Qui inizia la seconda parte dell’ordinanza², dove la Corte cambia completamente registro, dedicandosi a lumeggiare – con taglio caudico e insieme perplesso – una serie di circostanze che renderebbero la pur avvenuta “compressione dell’esame parlamentare” non manifesta (o men che evidente), per giungere, invero faticosamente, a dichiarare l’inammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo.

Al riguardo non si può contestare che la richiesta evidenza della lesione possa essere inficiata, come l’ordinanza rileva, da “elementi procedurali e di contesto” che una volta considerati rendono il quadro “più complesso e sfumato” di quanto sembrerebbe a prima vista; è sorprendente tuttavia che la Corte adduca, da un lato, dati di fatto che non possono considerarsi probanti, dall’altro vicende che essa stessa non ritiene assodate³.

E’ come se il giudice costituzionale avesse smarrito il cammino che pure sembrava ben tracciato, perdendosi in un luogo di apparenze ingannevoli. Questo luogo sono gli *inter-na corporis acta* delle Camere, nell’ambito dei quali, a suo avviso, nessuno è in grado di orientarsi, fatta eccezione per i soggetti politico-parlamentari.

2. Nella vicenda si riflette la crisi dell’ideologia della governabilità: una volta ripudiata da alcuni di coloro che in passato l’hanno sostenuta, essa appare oggi più vulnerabile al sindacato della Corte, che si mostra pronta a concretizzare i segnali già lanciati in proposito⁴ arricchendo il proprio arsenale con un’ardita (seppur non impreveduta) apertura a conflitti endo-parlamentari. Nel far ciò il giudice costituzionale si scopre tuttavia invischiato dalla troppo miope giurisprudenza con la quale ha costantemente reso omaggio all’autonomia delle Assemblee.

Da questo punto di vista l’ordinanza in esame lumeggia l’irrisolto passaggio tra due culture politico-costituzionali: quella più antica, che riserva interamente alle Assemblee il giudizio sulla legittimità dei procedimenti parlamentari, e quella attuale, che chiama il giudice costituzionale all’ingrato compito di discriminare, caso per caso, tra *political question* e vizio di costituzionalità.

Si tratta di un problema già messo in luce dal *non sequitur* che la sentenza n. 262 del 2017 ha opposto alla precedente decisione n. 120 del 2014, in materia di autodichia. Ora come allora, la Corte adotta due punti di vista inconciliabili, che si rispecchiano nelle opposte valutazioni dei commentatori⁵.

² V. il Considerato in diritto, a partire dal punto 4.2.

³ V. al riguardo *infra* il par. 4.

⁴ V. in particolare la sentenza n. 32 del 2014, sulla quale da ultimo G. Pistorio, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

⁵ V. *ex multis* A. Ruggeri, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale potere dello Stato ...solo virtuale o in astratto*, in *Consultaonline* n. 1 del 2019; N. Lupo, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, 20 febbraio 2019; S. Curreri, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, *ivi*, 20 febbraio 2019; M. Siclari, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos* n. 1 del 2019; E. Rossi, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell’annullamento della legge di bilancio*, in *forumcostitu-*

Chi considera positiva l'apertura al sindacato su quelle che (in analogia con il diritto internazionale) potremmo chiamare le *Gross Violation* delle norme costituzionali sul procedimento legislativo deve invero sorvolare sull'esito concreto del giudizio; chi invece ritiene decisivo quest'ultimo non riesce a prendere sul serio né l'impeccabile premessa formulata dalla Corte, né il monito finale che la suggella. E' difficile invero immaginare uno svuotamento del procedimento legislativo più tangibile o evidente di quello occorso nel caso in esame, reso oltre tutto manifesto dalle tempestive proteste di tutte le opposizioni⁶.

Non manca una terza opinione, che come spesso avviene giustifica la contraddittorietà dell'ordinanza in esame con soverchianti ragioni di ordine politico-costituzionale, sostenendo in particolare che la Corte non avrebbe mai potuto spingersi sino ad annullare la legge di bilancio, mettendo a rischio gli impegni assunti con l'Unione europea (e più ancora con i mercati)⁷.

Questo tipo di considerazioni possono apparire calzanti nei confronti di pronunce manifestamente superficiali o affrettate. Sembrano invece poco rispettose dell'opera del giudice costituzionale allorché esso dimostri di avere affrontato seriamente il caso sottopostogli, come avviene invero nel provvedimento in esame, che non solo è fraseggiato come una sentenza, ma che al pari di una sentenza affronta (non la semplice ammissibilità, bensì) il merito del conflitto.

La natura della legge in contestazione può aver pesato semmai su quest'ultima caratteristica, spingendo la Corte ad eliminare una volta per tutte qualsiasi dubbio sulla legittimità del bilancio approvato, anziché limitarsi (come pure avrebbe dovuto, una volta escluso ogni dubbio sull'avvenuta compressione dell'esame parlamentare) a dichiarare l'ammissibilità del conflitto anche sotto il profilo oggettivo, rinviando alla fase del merito la verifica sulla natura più o meno "evidente" del vizio lamentato.

Del resto, se la Corte avesse semplicemente voluto sottrarsi ad un conflitto troppo spinoso, o politicamente sensibile, avrebbe potuto attestarsi anche questa volta sull'assorbimento delle prerogative del singolo in quelle dell'Assemblea, come ha sempre ritenuto in materia di immunità, ovvero approfittare (come ha già fatto nella ordinanza n. 280 del 2017) delle "incertezze e ambiguità" del ricorso (il *petitum* del quale era esplicitamente limitato alla dichiarazione sulla spettanza dei poteri in contestazione, come la Corte non manca di rilevare⁸).

3. Tutto dimostra che invece la Corte abbia voluto prendere posizione, rendendo onore ad alcuni impegni contratti in passato. In particolare con la sentenza n. 149 del 2016,

zionale, 21 febbraio 2019; A. Anzon, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, in *Giur. cost.* 2019, 188 ss.; A. Pace, *Un ricorso suicida*, *ibidem*, 185 ss.; A. Lauro, *Un'ordinanza (non) fa primavera? Dubbi, retro- e prospettive dopo l'ordinanza n. 17/2019*, in *Rass. parl.* 2019, 149 ss..

⁶ V. il resoconto degli atti dell'Aula del Senato n. 77 del 22 dicembre 2018, 5-99, dal quale si desume che il maxi-emendamento è stato portato alla conoscenza dell'Assemblea poco dopo le 14.00, per essere posto in votazione alle 2.00 del mattino successivo, nonostante le reiterate richieste di prolungarne l'esame.

⁷ V. in particolare E. Rossi, *op. loc. cit.*

⁸ Considerato in diritto, punto 1. Da questa circostanza A. Pace, *Un ricorso suicida*, *cit.*, deduce la manifesta inammissibilità del ricorso

là dove ammetteva in via di principio il conflitto avente ad oggetto atti del procedimento legislativo per lesione dei diritti o poteri che la Costituzione attribuisce al singolo parlamentare, precisando peraltro che ciò non lo legittima a lamentare la violazione di norme e prassi interne all'Assemblea⁹.

Una volta assodato che la decisione in esame non è dettata da ragioni contingenti, vale la pena esaminare alcune questioni da essa lasciate aperte.

C'è da chiedersi innanzi tutto se il giudice costituzionale – in risposta ad un ricorso pur compiutamente formulato – avrebbe potuto limitarsi a pronunciare sulla spettanza del potere, senza procedere, in caso di esito negativo, all'annullamento degli atti viziati: a tal fine adducendo l'intangibilità della legge di bilancio, che in forza del novellato art. 81 Cost. ha già posto a fondamento di una deroga notevolissima all'efficacia delle proprie sentenze. L'ulteriore deroga consistente nella scissione tra accertamento della spettanza e provvedimento di annullamento avrebbe potuto più puntualmente giustificarsi, nel caso *de quo*, sulla base della considerazione che il ricorso all'esercizio provvisorio, pur previsto dalla Costituzione, sia una scelta riservata alla esclusiva valutazione delle Camere, non potendo quindi derivare, sia pure indirettamente, da una pronuncia del giudice costituzionale.

Per quanto controversa¹⁰, questa tesi non sembra del tutto inconcepibile.

In tal senso depongono i due precedenti costituiti dalla sentenza n. 1150 del 1988, che pur accogliendo il ricorso di un'autorità giurisdizionale contro una pronuncia di insindacabilità del Senato non ne faceva seguire l'annullamento dell'atto impugnato¹¹, e dalla sentenza n. 284 del 2004, che viceversa accoglieva il ricorso della Camera contro l'omessa o insufficiente valutazione dell'impedimento del parlamentare a comparire in giudizio, ma non procedeva all'annullamento in quanto gli atti giurisdizionali impugnati erano ormai passati in giudicato¹².

⁹ Questa pronuncia faceva seguito, pur senza menzionarla, all'apertura verso la legittimazione del singolo parlamentare contenuta nelle lontane ordinanze "Sgarbi" n. 177, 178 e 179 del 1998, che accoglievano una tesi sostenuta in dottrina da G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 98; M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 164; N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 311 ss.; A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1992, 270 ss.; G. D'Orazio, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, 1996, 82 ss.; R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 140. V. in seguito G. Rivosecchi, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 90 ss.; A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 122 ss.; M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it* n. 2/2017, 68 ss.

¹⁰ V. ancora A. Pace, *op. loc. cit.* A favore v. invece R. Bin, *Il conflitto di attribuzioni è la risposta giusta, ma bisogna farlo bene*, in *laCostituzione.info*, 28 dicembre 2018.

¹¹ Come si ricorderà, in quel caso il Senato aveva deliberato l'insindacabilità anche in relazione ad alcuni messaggi che non aveva effettivamente esaminato: all'Assemblea veniva dunque lasciata la scelta se integrare, o non, la propria delibera con riguardo ai detti messaggi, mentre, come rileva A. Pace, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in ID., *I limiti del potere*, Napoli, 2008, 87, la Corte d'appello rimaneva nel frattempo libera di proseguire il giudizio in relazione a questi ultimi (non invece a quelli legittimamente coperti dalla delibera richiamata).

¹² Questo secondo caso sembra meno rilevante ai fini della tesi qui sostenuta, la quale è applicabile soltanto ai poteri costituzionali (tra i quali non si contano i tribunali) che siano in grado di scegliere discrezionalmente i modi e i tempi con i quali porre rimedio alla lesione causata.

L'esempio offerto dall'ordinamento tedesco dovrebbe inoltre indurre ad un supplemento di riflessione. Una volta aperta la via al conflitto dei singoli parlamentari ed esposta l'attività delle Assemblee alle più svariate contestazioni, non sembra irragionevole che siano queste ultime a stabilire le conseguenze derivanti dalla dichiarazione di "non spettanza" dei poteri da esse esercitati: non per sottrarsi alla sua efficacia, ma per individuare, nell'esercizio della propria autonomia costituzionalmente garantita, il rimedio più adeguato, esattamente come avviene a mente dell'art. 67, comma 1 della legge sul Tribunale costituzionale federale tedesco¹³.

Tale disciplina presuppone che, fatti salvi alcuni casi nei quali il giudizio ha un esito univoco¹⁴, nessuno meglio dell'organo colpito dalla pronuncia sia in grado di risarcire efficacemente la lesione che ha provocato. Un suggerimento in tal senso può essere colto nel messaggio di fine anno del Capo dello Stato, che riferendo di aver promulgato la legge di bilancio nei termini utili ad evitare l'esercizio provvisorio, sottolinea la "grande compressione dell'esame parlamentare" occorsa durante l'approvazione di tale legge, richiedendo *de futuro* "un'attenta verifica del contenuto del provvedimento"¹⁵.

L'idea, se non andiamo errati, è che le Camere, anziché ripetere l'esame finalizzato alla votazione della legge di bilancio (con esiti prevedibilmente identici), dovrebbero attivarsi per individuare e correggere le disposizioni che risultino non sufficientemente meditate.

La tesi in esame potrebbe inoltre offrire soluzione al problema sul quale si è arenata l'ordinanza in commento. Anziché addurre l'impenetrabilità degli *interna corporis acta* – per così dire "in entrata" – al fine di ridurre o inibire il sindacato della Corte, sembra invero preferibile far valere l'autonomia delle Camere "in uscita", consentendo al giudice costituzionale di auto-limitare il proprio potere-dovere di provvedere sulle conseguenze della decisione.

Si dirà che in tal modo la Corte, non paga di aver inventato un accesso diretto al giudizio sulle leggi¹⁶, cui ha peraltro altrettanto pretoriamente imposto il limite della "manifesta evidenza"¹⁷, creerebbe di sana pianta una disciplina che altrove è stata posta dal legislatore, sulla scorta di precise indicazioni contenute nella Legge fondamentale.

Si tratta di obiezioni serie, ma ad avviso di chi scrive non insuperabili.

La prima critica, che è anche la più radicale, sembra basarsi in misura determinante sull'equivoco indotto (con la complicità della Corte¹⁸) dall'uso del termine "diritti" in riferimento a quelli che invece sono, tecnicamente, "poteri" del parlamentare. E' indubbio infatti che il parlamentare nel proporre, discutere e votare, eserciti una funzione, come prevede esplici-

¹³ Secondo tale articolo il Tribunale è chiamato a stabilire (esclusivamente) se l'atto o l'omissione impugnati contrastano con la Legge fondamentale.

¹⁴ Cfr. K. Schlaich, S. Koriath, *Das Bundesverfassungsgericht*, 11 ed., München, 2018, n. 83 s., con particolare riguardo alla dichiarazione di illegittimità dell'atto che abbia disposto lo scioglimento del *Bundestag*.

¹⁵ Sottolinea questo profilo di non completa sintonia tra il Capo dello Stato, che sottolinea la gravità dei fatti avvenuti, e la Corte, che (pur richiamandosi testualmente alla "compressione dell'esame parlamentare" evocata da quest'ultimo) invece la nega M. Siclari, *op. cit.*, 4.

¹⁶ Così A. Anzon Demmig, *op. loc. cit.*

¹⁷ Così A. Ruggeri, *op. cit.*, 72 ss.

¹⁸ Alla fine del par. 3.3. del Considerato in diritto la sentenza discorre infatti di «diritto di parola, di proposta e di voto».

tamente l'art. 68 nel garantirne l'immunità, e non i diritti o libertà spettanti a qualsiasi cittadino¹⁹. In tal senso il conflitto rimane correttamente confinato nell'ambito dei rapporti tra organi dello Stato, e non è in alcun modo assimilabile alla *Verfassungsbeschwerde*, che riguarda invece la tutela delle situazioni soggettive dei privati.

Quanto al novero dei legittimati al conflitto in discorso, l'allargamento fatto proprio dalla Corte non sembra indebito, ove si consideri che la definizione di potere in senso soggettivo va di pari passo con la individuazione di sfere di attribuzioni garantite, le quali a loro volta possono venire in rilievo a causa di circostanze mutevoli²⁰. In particolare, se i promotori del referendum hanno vista riconosciuta la propria legittimazione ad agire in nome del popolo, quale organo dello Stato-comunità, onde contrastare il rischio di una mutilazione della democrazia diretta, non sembra irragionevole ammettere che i membri delle Camere possano agire, in nome proprio ma fors'anche del popolo che ciascuno di essi rappresenta²¹, onde opporsi alle mutilazioni che la maggioranza e il Governo quotidianamente impongono al dibattito parlamentare.

La novità racchiusa in questa scelta trova d'altronde esaustiva giustificazione, e al tempo stesso delimitazione, negli artt. 67, 71 e 72 Cost., con l'effetto di escludere l'ammissibilità del ricorso presentato dalla minoranza di un decimo dei membri dell'Assemblea (della quale si ammette peraltro la legittimazione nei casi contemplati dagli artt. 72, comma 3 e 94, comma 5 Cost.).

A chi tale esclusione ritiene obsoleta viene correttamente fatto notare come la Corte non potesse spingersi sino a creare una generalizzata *saisine parlementaire* delle leggi²², specialmente alla luce del fatto che la Costituzione ignora il concetto di opposizione e che la normativa parlamentare non è riuscita a colmare tale lacuna, nonostante le ricorrenti proclamazioni al riguardo. La qualità di "minoranza" prescinde pertanto dai requisiti di omogeneità e stabilità che caratterizzano l'"opposizione", attagliandosi a tutti i soggetti, individuali o collettivi, che risultino diretti titolari di poteri previsti dalla Carta, e per estensione all'organizzazione che tali soggetti legittimamente rappresenti.

In effetti la qualità di parte del gruppo parlamentare è negata per meri motivi formali, già segnalati in passato dalla Corte²³, e pianamente superabili in futuro. Non è pensabile tuttavia che i poteri del gruppo, che è privo di proprie attribuzioni costituzionali, possano sostituirsi *in toto* a quelli dei singoli parlamentari: troppo forte è invero il rischio di ingessare, in assenza di idonee garanzie, la dialettica interna ai gruppi, mettendo a tacere o emarginando

¹⁹ Come la stessa Corte ricorda al punto 3.3. del Considerato in diritto.

²⁰ Cfr. A. Pisaneschi, *op. cit.*, 171 ss. Sulla "compenetrazione tra i profili soggettivi e oggettivi" dei conflitti in esame v. anche P. Veronesi, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, In E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2003, 8 ss.

²¹ In Germania è invece il singolo cittadino che può far valere direttamente, tramite *Verfassungsbeschwerde*, la lesione del principio democratico che deriva dalla compressione dei poteri della rappresentanza politica (restando la tutela di questi ultimi affidata all'*Organstreit* promossa dai rappresentanti in prima persona): v. ad es. il già citato *Lissabon Urteil*, al n. 167 della motivazione.

²² Così N. Lupo, *op. loc. cit.*

²³ La Corte aveva già richiesto nella ordinanza n. 280 del 2017 la formale deliberazione del gruppo parlamentare.

i membri in dissenso. Non bisogna dimenticare che le prerogative del singolo parlamentare vengono sempre più spesso fagocitate dalla legge del numero, a causa della “semplificazione” che i regolamenti apportano alle procedure, concentrando nel gruppo parlamentare o nel raggiungimento di un determinato *quorum* di sottoscrizioni l’esercizio di importanti poteri procedurali²⁴.

4. Resta da esaminare la questione relativa alla “evidenza” del vizio che la Corte richiede per fare luogo all’ammissibilità (in verità all’accoglimento) del ricorso.

E’ senz’altro condivisibile la critica mossa alla vaghezza del criterio, quando è riferito alla legittimità costituzionale dei decreti legge²⁵. Non altrettanto sembra di poter dire, invece, con riguardo ai vizi di legittimità del procedimento legislativo: sarebbe invero assurdo far discendere l’invalidità di quest’ultimo, nella sua interezza, da qualsiasi lesione o menomazione dei poteri costituzionalmente attribuiti, tanto più se riferiti ai singoli parlamentari. Ciò peraltro recherebbe offesa all’autonomia costituzionale delle Camere, che ne garantisce la (non illimitata) discrezionalità con riguardo allo svolgimento dei propri lavori.

In tal senso il riferimento alla gravità o evidenza del vizio circoscrive doverosamente l’ambito del sindacato che la Corte si riconosce, alludendo alla distinzione tra l’ambito del suo giudizio, che verte esclusivamente sul rispetto delle norme costituzionali, da quello riservato alle Assemblee, che riguarda l’interpretazione e l’applicazione delle norme e delle prassi regolamentari.

La distinzione tra i due parametri è certo resa difficoltosa dal fatto che entrambi riguardano le medesime fattispecie, ponendosi i secondi di regola ad attuazione o integrazione dei primi. Ciò non toglie che essa sia indispensabile, in quest’ambito facendo eccezione tanto all’interposizione del parametro regolamentare pur suggerita dall’art. 72, comma 4 Cost. quanto più in generale alla valenza che di regola assumono nel conflitto tra poteri tutte le fonti suscettibili di integrare le scarse disposizioni costituzionali. La Corte è d’altronde perfettamente consapevole di tale distinzione, che ha introdotto con la sentenza n. 9 del 1959 in riferimento al giudizio di legittimità delle legge e ha da ultimo recuperato – con la sentenza n. 149 del 2016 – nell’ambito del conflitto tra poteri.

Il lunghissimo intervallo tra le due pronunzie è costellato tuttavia da plurime manifestazioni di ben diverso intento, volte ad assicurare la prevalenza incondizionata dell’autonomia delle Camere sul principio di legittimità costituzionale²⁶. Esse riducono il ruolo della Corte alla pura e semplice asseverazione delle norme e delle prassi che le Assemblee hanno applicato, senza minimamente azzardare un raffronto tra queste ultime e le disposizioni costituzionali.

²⁴ Un rischio analogo viene rilevato all’interno dell’ordinamento tedesco da K. Schlaich, S. Koriath, *op. cit.*, n. 91.

²⁵ Cfr. A. Ruggeri, *op. loc. cit.*

²⁶ Si tratta delle notissime 78 del 1984, 154 del 1985, 391 del 1995, culminate nella 379 del 1996, là dove riconosce efficacia preclusiva non solo alle norme e alle prassi effettivamente seguite dalle Camere, ma all’astratta possibilità di adottarle in forza dell’autonomia ad esse costituzionalmente garantita.

Tale raffronto, che rappresenta il cuore del ruolo della Corte, è in ultima istanza impedito dal divieto che essa oppone a se stessa di conoscere e di valutare autonomamente le vicende occorse all'interno delle Aule, in perfetta continuità con il principio non scritto degli *interna corporis acta*. L'ordinanza n. 17 del 2019 fa rivivere questo orientamento, e anzi testimonia in modo impressionante l'atteggiamento rinunziatario del giudice costituzionale, tanto nelle premesse quanto negli svolgimenti²⁷.

Si considerino, al riguardo, le osservazioni svolte in merito alla prassi del voto di fiducia apposto su di un maxi-emendamento.

Premesso di non poter consentire all'affermarsi di usanze *contra Constitutionem*, la Corte ricorda di avere già espresso un giudizio negativo su tale prassi²⁸; afferma tuttavia che "in materia finanziaria" la compressione dei poteri delle Camere non è assurda, in passato, ad evidente violazione della Costituzione in quanto ha trovato "una qualche forma di compensazione" nella partecipazione della Commissione Bilancio alla definizione del testo su cui il Governo pone la fiducia. L'espressione usata, nella sua vaghezza, dimostra quanto sia incerta l'affermazione della Corte, la quale peraltro ritiene inapplicabile la "compensazione" in discorso al caso *de quo*, dal momento che la partecipazione della Commissione Bilancio si è limitata all'espressione di un parere.

Anziché desumerne l'illegittimità del procedimento seguito, il giudice costituzionale sposta l'attenzione su di un'altra circostanza, descritta in termini altrettanto vaghi. Si tratta dell'applicazione di una disposizione che è stata introdotta nel regolamento del Senato alla fine del 2017, con l'esplicito intento di limitare la possibilità, da parte del Governo, di modificare a suo piacimento il testo già sottoposto alla questione di fiducia²⁹. Ad opinione della Corte, è probabilmente per effetto di tale disposizione che la Commissione Bilancio, anziché discutere e votare il testo del maxi-emendamento come aveva sempre fatto, è stata convocata per esprimere un parere sui soli profili finanziari: parere in osservanza del quale il Governo avrebbe modificato il maxi-emendamento medesimo.

La Corte si limita in verità a supporre, senza dimostrarlo, che quanto avvenuto in Commissione Bilancio sia effetto della previsione dell'art. 161, comma 3-*quater* del regolamento del Senato. Non a caso usa il condizionale, affermando che la breve durata dell'esame e la modifica in corso d'opera "potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali"³⁰.

²⁷ Colgono esattamente questo limite S. Curreri, *op. loc. cit.*, e T. Giupponi, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ord. n. 17 del 2019?* in *Quad.cost.* 2019, 291 ss.

²⁸ Nella citata sent. n. 32 del 2014.

²⁹ Art. 161, comma 3-*quater* RS, secondo il quale il Governo non può modificare il testo dell'emendamento sottoposto al voto di fiducia se non per adeguarsi al parere espresso dalla Commissione Bilancio.

³⁰ E ben venga il condizionale, dal momento che non tutti hanno interpretato la vicenda nel modo suggerito dalla Corte. Risulta anzi che tutte le opposizioni abbiano accusato il Governo di aver continuato a modificare il maxi-emendamento già presentato non per adeguarsi alle indicazioni della Commissione Bilancio, bensì per recepire *in articulo mortis* le modifiche derivanti dagli accordi con l'Unione europea; la senatrice De Petris ha anzi espressamente lamentato la violazione dello stesso art. 161, comma 3-*quater* RS, che come ricordato fa divieto

Per sdrammatizzare le conseguenze che ne sono derivate a danno del dibattito parlamentare avente ad oggetto la legge di bilancio, la Corte rileva inoltre che detta legge è “almeno in parte” frutto dell’esame già svolto dalla Camera. Ma tale esame, per quanto possa essere stato approfondito, non vale certo a compensare la discussione che è mancata al Senato (ad impedirlo è la natura bicamerale del Parlamento, cui pure la Corte si è appellata più volte per ritenere inammissibili i ricorsi endo-procedimentali di membri delle Camere³¹). A maggior ragione, tale esame non toglie la carenza di dibattito sulla parte restante, che per quanto ne sappiamo ha dovuto modificare l’equilibrio del bilancio (altrimenti non vi sarebbe stata necessità della “lunga interlocuzione con l’Unione europea”).

Anche in questo caso la Corte si limita dunque a presupporre, senza dimostrarlo, che il dibattito parlamentare sia stato sufficiente a soddisfare il principio che assicura la più ampia partecipazione ai lavori dell’Assemblea, assieme al principio di rappresentanza politica che in esso si rispecchia. Sicché il carattere “non manifesto” del vizio, sul quale poggia la pronuncia di inammissibilità, deriva anche per questo profilo da un’ipotesi non dimostrata³².

5. In sintesi è questa la motivazione con la quale la Corte ritiene “men che evidente” la lesione inferta alle sfere di attribuzione dei parlamentari, e per suo tramite alla legittimità del procedimento di approvazione della legge di bilancio: il coinvolgimento della Commissione bilancio *potrebbe aver compensato, in passato*, la restrizione inferta ai poteri delle Camere dalla prassi consistente nell’apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti; l’introduzione dell’art. 161, comma 3-*quater* nel regolamento del Senato *potrebbe aver contribuito* a minare l’equilibrio così raggiunto; l’esame svolto alla Camera *potrebbe, comunque, aver compensato, almeno in parte*, l’assenza di discussione al Senato. Sono queste invero le “apparenze” cui – come si diceva in apertura – soltanto i soggetti politico-parlamentari possono attribuire il vero significato.

Non è in potere del giudice costituzionale giungere a tanto, e non è dunque suo compito stabilire se vi sia stata violazione della Carta, né tanto meno porvi rimedio: spetta invece ai competenti organi parlamentari esaminare la questione, per “eventualmente” rimuovere o correggere gli effetti problematici delle nuove norme applicate³³.

Tale fiducioso appello alle risorse della politica priva di ogni mordente il monito che la Corte rivolge a quest’ultima nelle conclusioni. Una pronuncia che si pretende innovativa finisce così per sancire la conservazione dello *status quo*: a coloro che contestano l’ideologia

al Governo di introdurre modifiche di sua iniziativa. V. ancora il resoconto dell’Aula n. 77 del 22 dicembre 2018, 7 ss., 14 ss., 39 ss., 57 ss., e rispettivamente 10.

³¹ Così è avvenuto nelle ordinanze n. 277 del 2017 e n. 181 del 2018.

³² La Corte dimentica oltre tutto di rilevare, in coerenza con le premesse, che i poteri di parola, di proposta e di voto del singolo parlamentare si fondano sulla disponibilità di informazioni adeguate. L’ordinanza sembra invero giustificare l’assoluto segreto serbato sulle trattative da parte del Governo, nonché il ritardo con il quale esse sono state intraprese, impedendo al Senato di fruire del tempo necessario a discuterne. Ancora esemplare, sul punto, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, ribadita da ultimo nella già richiamata sentenza del 19 giugno 2012 (*BVerfGE* 131, 152), significativamente conosciuta come *Unterrichtungspflicht*.

³³ Così il Considerato in diritto, 4.4, *in fine*.

della governabilità si rinfaccia la responsabilità di aver concorso ad affermarla, sfidandoli ora a rimuoverla con le proprie forze; al sindacato della Corte non si aprono nuove strade, ma si impone una battuta d'arresto.