



3 APRILE 2019

Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019

di Andrea Contieri

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Alma mater studiorum – Università di Bologna



Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*

di Andrea Contieri

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Alma mater studiorum – Università di Bologna

Con l'ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile il ricorso presentato da trentasette Senatori appartenenti al Gruppo parlamentare del Partito Democratico, in riferimento alle presunte violazioni delle proprie prerogative costituzionali nel corso del “travagliato” iter di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019¹.

Nonostante la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, tale decisione riveste particolare importanza perché riconosce espressamente e inequivocabilmente al singolo parlamentare la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni nelle ipotesi di violazioni delle prerogative che la Costituzione gli attribuisce, prerogative «diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'Assemblea»².

La Corte, tuttavia, dopo aver riconosciuto in astratto tale possibilità, non ravvisa nel caso di specie, un'«evidente» compressione delle prerogative del singolo parlamentare, che avrebbe consentito la dichiarazione di ammissibilità del ricorso. In questo modo, forse sovrapponendo profili più prettamente di merito a quelli di ammissibilità, la Corte introduce il canone dell'«evidenza» della violazione, per ritenere il ricorso ammissibile sotto il profilo oggettivo, senza però spiegarne efficacemente il significato³.

Secondo tale argomentazione, mancherebbe il requisito dell'evidenza delle lesioni alle prerogative costituzionali, poiché, nonostante la Corte affermi che «non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare» e censuri, quindi, la prassi dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento

* Nota a sentenza sottoposta a referaggio.

¹ Sull'iter di approvazione della legge di bilancio e gli aspetti critici si vedano i contributi di G. DI COSIMO, M. CAVINO, S. CURRERI, A. MORELLI, C. BERGONZINI e R. BIN, in www.lacostituzione.info.

² Punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Cfr. i primissimi commenti all'ordinanza: quelli di M. CAVINO, S. CURRERI, R. DICKMANN, A. LUCARELLI, N. LUPO, A. MANZELLA, A. MORRONE e F. SORRENTINO, su questa rivista, n. 4/2019; inoltre, G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in www.lacostituzione.info; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2019, p. 71 ss.

³ A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 72.

governativo⁴, tuttavia ritiene che vi siano alcuni “elementi procedimentali e di contesto”, che in un certo senso contribuiscono a ponderare la gravità di tali lesioni. Pertanto, si afferma che il concorso degli elementi di cui si dirà a breve ha comportato una riduzione del peso specifico delle violazioni procedimentali tale da non superare «quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare»⁵.

Nello specifico, riferendosi a “elementi procedurali e di contesto”, la Corte allude, da un lato, «alla lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea [che] ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare» e, dall'altro, alle riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017. In particolare quest'ultimo elemento merita qualche approfondimento, proprio per la novità della normativa che la Corte ha individuato come una delle cause della restrizione temporale del procedimento di esame parlamentare della legge di bilancio e per l'invito, cautamente monitorio, formulato nei confronti del Senato a prendere in considerazione l'eventuale modifica di tali norme.

Invero, le norme del regolamento del Senato a cui la Corte si riferisce sono i commi 3-ter e 3-quater dell'art. 161 R.S., introdotti dalla “riforma organica” del regolamento del Senato del dicembre 2017 e volti a disciplinare alcuni aspetti del procedimento con cui il Governo pone la questione di fiducia su di un emendamento o -come più spesso accade- su di un maxi-emendamento. La *ratio* della novella

⁴ Sulla contrarietà alla Costituzione di tali modalità di esame parlamentare v., *ex plurimis*, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.; più di recente, G. PISTORIO, *Maxiemendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018. Le dure critiche all'utilizzo congiunto di questi due strumenti avevano portato ad un lento ridimensionamento del loro impiego. La prassi della presentazione da parte del governo di maxi-emendamenti su cui viene posta la questione di fiducia sembra, ormai, persistere solo al Senato, in cui essa ha subito, nei fatti, rilevanti trasformazioni che, fino al caso in esame, ne avevano limitato gli effetti negativi sulla compressione del dibattito parlamentare. Invero, alla Camera l'ultima presentazione di un maxi-emendamento risale all'11 giugno 2011, nel corso del procedimento di conversione del d.l. 13 maggio 2011 n. 70. In tale ramo del parlamento si è, difatti, consolidata la prassi per la quale, nel corso dell'*iter* di conversione dei decreti legge, il governo pone la fiducia sul testo così come uscito dall'esame in commissione, in cui sono state recepite anche le proprie modifiche. Al contrario, al Senato, questa prassi non ha potuto attecchire, in quanto gli emendamenti approvati in commissione al d.d.l. di conversione sono ripresentati in quanto tali, separatamente al testo del decreto, in aula (art. 78, comma 6, R.S.). Tuttavia, a Palazzo Madama, non potendone prescindere, sovente sono stati presentati maxi-emendamenti c.d. “conservativi”, in cui il governo si limita a recepire le modifiche discusse e approvate in commissione, senza l'aggiunta in aula di ulteriori modifiche non sottoposte all'esame della commissione di merito. Su tali evoluzioni, cfr. V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016*, Napoli, 2017; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 ss.; D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n.3/2013.

⁵ Punto 4.3 del *considerato in diritto*.

regolamentare si rinviene nella volontà di porre fine ad una delle principali differenze che intercorrevano tra i regolamenti di Camera e Senato in merito all'esame dei maxi-emendamenti su cui il governo decideva di porre la questione di fiducia. Difatti, mentre alla Camera è sempre stato possibile per il Presidente di Assemblea svolgere un sindacato di ammissibilità sui maxi-emendamenti⁶, al Senato ciò non è mai potuto avvenire, con la conseguenza che spesso le questioni di fiducia venivano, in un certo senso, poste “a scatola chiusa”⁷. Con le modifiche al testo regolamentare si è voluto, pertanto, consentire un vaglio di ammissibilità degli emendamenti ai fini dell'esame ai sensi dell'art. 8, che concerne le attribuzioni del Presidente di Assemblea, dell'art. 97, riguardante l'improponibilità e inammissibilità degli emendamenti, e dell'art. 102-*bis*, che disciplina l'adozione del parere sugli emendamenti da parte della Commissione Bilancio in merito agli aspetti finanziari. Il comma successivo, 3-*quarter*, invece, è intervenuto a disciplinare la possibilità che il governo, una volta posta la questione di fiducia, modifichi il testo dell'emendamento, limitando la possibilità di modifica alla sola precisazione del contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo e prevedendo, inoltre, che ulteriori precisazioni siano possibili prima della votazione solo per adeguare il testo alle condizioni, formulate ai sensi dell'art. 81, terzo comma, Cost., contenute nel parere adottato dalla Commissione Bilancio. La *ratio* della norma è proprio quella di evitare stravolgimenti del contenuto del testo di un emendamento in una fase avanzata del suo esame, magari poco prima della sua votazione⁸.

L'ordinanza in commento si sofferma su tali norme e sulle modalità di esame da parte della V Commissione Bilancio del maxi-emendamento governativo, avvenuto nel pomeriggio del 22 dicembre 2018, proprio perché quest'esame si è svolto nell'ambito del vaglio di ammissibilità dell'emendamento

⁶ N. LUPO, *op. cit.* p. 46 ss. È da notare che proprio attraverso il vaglio della Presidenza alla Camera si è riuscito ad affermare il principio di conformità del testo del maxi-emendamento al testo analizzato ed approvato in commissione.

⁷ In questo senso, A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *federalismi.it*, n. 1/2018, p. 53 ss. Inoltre, N. LUPO, *op. loc. ult. cit.*, richiama espressamente la decisione del Presidente del Senato nella seduta del 2 febbraio 2006 secondo la quale «la posizione della questione di fiducia da parte del Governo rende impossibile per il parlamento l'esercizio di qualsivoglia vaglio di ammissibilità sugli emendamenti sui quali tale questione venga posta». La mancanza di un vaglio presidenziale di ammissibilità comportava la prassi di assoluta contestualità tra presentazione del maxi-emendamento e annuncio di porre la questione di fiducia, con la conseguenza che la materiale presentazione del testo avveniva soltanto dopo aver posto su di esso la questione di fiducia, cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *op. loc. ult. cit.*, in cui si ricorda, a titolo esemplificativo, il precedente della seduta del Senato del 16 febbraio 2017, in cui il Ministro per i Rapporti col Parlamento annunciava di porre «la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento che mi accingo a presentare [...]».

⁸ A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *op. cit.* p. 55 s. È da rilevare che in passato è stata proprio la Presidenza del Senato, nell'impossibilità di sindacarne formalmente l'ammissibilità, a richiedere delle modifiche ad emendamenti sui quali già era stata posta la questione di fiducia «al fine di ottenerne la parziale riformulazione da parte del Governo, anche alla luce delle “osservazioni” e delle “richieste di correzione” formulate dalla Commissione bilancio», *ibidem*.

1.9000, inviato dal Presidente d'Assemblea alla V commissione Bilancio affinché questa esprimesse il proprio parere circa i profili finanziari *ex art.* 161, comma 3-*ter* R.S. e in riferimento all'art. 128, comma 6 R.S.⁹.

Secondo i Senatori ricorrenti è principalmente in tale sede e nel successivo breve esame in Assemblea che si sarebbe prodotto il *vulnus* delle prerogative dei membri del parlamento nel procedimento di approvazione della legge di Bilancio: un esame del maxi-emendamento (più di 270 pagine e 1142 commi in poche ore a disposizione) sarebbe stato assolutamente impossibile¹⁰.

Infatti, prolungate interruzioni, volute dal Governo per precisare -se non per modificare- il contenuto del proprio emendamento, hanno caratterizzato i lavori della Commissione Bilancio finalizzati all'espressione del parere sulle coperture finanziarie, laddove, invece la possibilità di ritirare il testo per apportarvi modifiche, prevista, come si è visto, dal comma 3-*quater* dell'art. 161 R.S., consente modifiche limitate esclusivamente ai due profili delle precisazioni inerenti alle coperture finanziarie oppure a correzioni formali, proprio per evitare stravolgimenti di contenuto su testi sui quali già è stata posta o è stata annunciata la fiducia.

In primo luogo, non si può non considerare il fatto che, indipendentemente dal contenuto delle modifiche apportate all'emendamento del governo, il ritiro del maxi-emendamento ha comportato la sospensione dei lavori della commissione¹¹, che, pertanto, ha avuto soltanto settanta minuti complessivi per poter discutere ed esprimere il parere. Per questa ragione si potrebbe ipotizzare che il governo abbia usato tale strumento anche a fini "ostruzionistici" del lavoro della commissione, con lo scopo precipuo di non dare modo alla commissione, e di conseguenza, alle opposizioni in essa rappresentante di conoscere il contenuto di tale emendamento¹². Inoltre, si dubita che le correzioni apportate dal governo si siano limitate a alla copertura finanziaria o al coordinamento formale del testo, in aperta violazione dell'articolo citato¹³, anche perché è palese che il governo abbia utilizzato in maniera distorta la facoltà di adeguare il

⁹ Secondo cui «Sono inammissibili gli emendamenti, d'iniziativa sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di bilancio che rechino disposizioni contrastanti con le regole di copertura o estranee all'oggetto della legge di bilancio in base alla legislazione vigente, ovvero volte a modificare le norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato». Cfr. *Resoconto sommario*, V Commissione, seduta del 22 dicembre 2018, p. 1.

¹⁰ V. il ricorso con il quale è stato sollevato il conflitto oggetto di tale ordinanza, p. 13 ss. Inoltre, i lavori di esame da parte della commissione, al netto delle interruzioni avvenute, hanno avuto una durata di settanta minuti; cfr. *Resoconto sommario*, V Commissione, seduta del 22 dicembre 2018.

¹¹ V. *Resoconto sommario*, V Commissione, seduta del 22 dicembre 2018.

¹² Cfr. C. BERGONZINI, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *lacostituzione.info*, che parla di «fantomatiche "correzioni tecniche"».

¹³ In questo senso vanno le proteste dei membri di opposizione della Commissione Bilancio, che, in parte, hanno abbandonato i lavori della Commissione senza partecipare al voto finale. Cfr. *Resoconto sommario* della seduta della Commissione.

testo alle condizioni espresse nel parere della commissione, *ex art. 161, comma 3-quater, R.S.*, al fine di introdurre surrettiziamente correzioni sostanziali al testo¹⁴.

Per la Corte, di conseguenza, le concrete modalità di svolgimento dell'esame parlamentare sono state determinate, oltre che da forzature procedimentali in stridente contrasto con le norme costituzionali in materia di procedimento legislativo (in part. art. 72 Cost.), apertamente censurate anche dalla stessa Corte¹⁵, anche dalla esistenza delle norme del regolamento del Senato sopra esposte, che hanno concorso al ridimensionamento delle fasi dell'esame parlamentare, comportando la restrizione del campo di operatività delle prerogative dei singoli parlamentari. Tale concorso, nell'argomentazione della Corte, costituisce la ragione per cui le lesioni paventate non raggiungono quel grado di "evidenza" che la Corte ritiene necessario per dichiarare ammissibile il ricorso. Difatti, la Corte rileva che «da breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera, lamentate dai ricorrenti, potrebbero essere state favorite dalle nuove regole procedurali, verosimilmente dettate allo scopo di rafforzare le garanzie della copertura finanziaria delle leggi, ma foriere di effetti problematici», avendo prodotto risultati opposti a quelli per i quali erano state pensate. Pertanto, la Corte sottolinea che proprio tali norme e la loro inefficienza dovrebbero essere poste all'attenzione dei "competenti organi parlamentari" per correggere e rimuovere gli effetti problematici prodotti dalla loro applicazione, suggerendo, pur se in maniera cauta, l'opportunità della loro modifica, data l'asserita inadeguatezza delle soluzioni apportate con la novella regolamentare per le procedure in esame, con quello che può definirsi un vero e proprio monito, seppur alquanto inusuale¹⁶.

A conclusione di questa breve analisi, è opportuno sottolineare come appaia piuttosto paradossale il fatto che norme introdotte proprio per aumentare il margine di garanzia per le minoranze parlamentari e tese ad assicurare un adeguato e approfondito esame dei testi governativi sui quali è stata o verrà posta la questione di fiducia, abbiano concorso a determinare, in virtù di una radicale eterogenesi dei fini, un effetto così marcatamente opposto¹⁷. Quello che appare essere il cuore della questione, che la Corte

¹⁴ Cfr. S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 7 s.

¹⁵ È la stessa Corte ad affermare che «occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco», punto 4.3 del *considerato in diritto*.

¹⁶ Parlano, a tal proposito, di "monito" della Corte V. ONIDA, *Fiducia sulla legge di bilancio, doppio monito della Consulta*, in *ilsole24ore*, 13 febbraio 2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 8.

¹⁷ V. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 12 ss., che parla, difatti, di un «elemento abbastanza marginale [...] nell'economia delle conseguenze procedurali derivanti dalla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti».

sembra non aver voluto cogliere, con buona dose di *naïveté*, riconducendo parte delle compressioni delle prerogative dei parlamentari a tali norme regolamentari e, quindi, ad una sfera che attiene all'autonomia delle singole camere, non è il fatto che le nuove norme del regolamento del Senato siano idonee o meno a garantire un ragionevole e proficuo esame parlamentare. Piuttosto, ciò che appare centrale è la necessità che tali norme ricevano un'adeguata e costituzionalmente corretta applicazione nella prassi, in particolare quando siano coinvolti i principi costituzionali in materia di procedimento legislativo¹⁸. Pertanto, quello che si chiede alla Corte non è di imporre alle camere l'osservanza delle proprie norme regolamentari e delle conseguenti prassi applicative, ma di salvaguardare il rispetto del “giusto procedimento parlamentare” costituzionalmente inteso, proprio perché è alla Corte che dovrebbe spettare lo stabilire quando l'autonomia esercitata dagli organi parlamentari ecceda i propri confini di discrezionalità e autonomia fino a ledere le prerogative dei parlamentari (in particolare, delle minoranze parlamentari) nel procedimento di approvazione delle leggi¹⁹.

In tale ottica, il conflitto di attribuzioni ben si presterebbe allo scopo di divenire lo strumento per arginare tali fenomeni, sanzionando gli atteggiamenti apertamente contrari al testo costituzionale e garantendo i capisaldi della forma di governo parlamentare e la corretta estrinsecazione dei rapporti del governo “con” e “nel” parlamento, che altrimenti risulterebbe irrimediabilmente in balia della volontà di maggioranze governative, sempre alla ricerca della via più rapida per attuare le proprie scelte politiche, senza nessuna forma effettiva di garanzia per le minoranze²⁰.

Ancora una volta, in questa decisione, invece, la Corte, nell'affermare che le violazioni dei regolamenti non possano essere poste a fondamento dei ricorsi per conflitto di attribuzione, si è assestata sul dato formale, ribadendo il proprio radicato orientamento volto a non giudicare «violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera»²¹; di conseguenza, in continuità con il passato, di fatto non solo chiude a qualsiasi possibilità di rilievo nel giudizio del conflitto tra poteri dei regolamenti parlamentari²², come sembra scontato, ma anche delle prassi della loro attuazione, anche quando tali prassi sconfinano nella lesione di prerogative costituzionalmente previste,

¹⁸ Cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo* (nota a ord. Corte cost. n. 149/2016), in *Giur. Cost.*, n. 3/2016, p. 1107 ss., secondo cui «ciò che rileva davanti al giudice costituzionale non è infatti il tenore delle regole che le Assemblee adottano, ma l'applicazione che ne viene fatta caso per caso».

¹⁹ Cfr. *ivi*, p. 1114.

²⁰ In tal senso, A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quad. Cost.*, 27 settembre 2018, p. 10 ss.

²¹ A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 72.

²² Cfr. S. CURRERI, *op. cit.*, p. 2 ss., il quale sottolinea come, invece, proprio questa via sembrasse essere stata suggerita dalla Corte stessa.



«facendosi portatrice di un'idea ormai invecchiata e logora di autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Camera»²³.

²³ *Ibidem*. Cfr., inoltre, S. CURRERI, *op cit.*, p. 2 ss., secondo cui tale ordinanza si pone come sugello ad una giurisprudenza che si è gradualmente discostata dall'affermazione, avvenuta con la sent. Corte cost. 5/59, della piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo da parte dei regolamenti e delle prassi parlamentari; al contrario, con questa decisione, «la Corte volutamente derubrica la fattispecie a mera controversia regolamentare [...], priva di qualsiasi rilievo costituzionale, addentrandosi in una parziale, e perciò opinabile, ricostruzione della vicenda con l'evidente intento di dare maggior peso agli elementi che possano giustificare retroattivamente quanto accaduto». *Contra*, N. LUPO, *op. ult. cit., passim*, che, valorizzando il “super-monito” finale, sottolinea che proprio tale decisione pone la Corte «nelle condizioni di impedire che tali violazioni abbiano a ripetersi nel futuro», con lo scopo di determinare, auspicabilmente, «il rientro del procedimento legislativo all'interno dei binari fissati dalle disposizioni costituzionali».