



20 FEBBRAIO 2019

L'occasione persa  
(prime note sull'ordinanza n. 17/2019  
della Corte costituzionale)

di Salvatore Curreri

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università degli Studi di Enna "Kore"



## L'occasione persa\* (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)

**di Salvatore Curreri**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università degli Studi di Enna "Kore"

1. Il conflitto di attribuzioni sollevato da trentasette senatori del Partito democratico circa le modalità con cui il Senato ha approvato, nella notte tra il 22 ed il 23 dicembre 2018, il disegno di legge *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*, presentava profili affatto peculiari e, c'è da augurarsi, irripetibili: a) l'estrema compressione dei tempi di esame parlamentare a causa di forzature procedurali che avevano in particolare totalmente vanificato l'esame istruttorio in commissione, non consentendo ai senatori di conoscere il testo in discussione e, di conseguenza, esprimere un voto consapevole; b) l'essersi ciò verificato in relazione non ad una proposta di legge qualsiasi – il che ovviamente sarebbe comunque grave – ma, come detto, alla legge di bilancio 2019 “in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche” (ordinanza 17/2019, d'ora in poi sottintesa, 4.1 cons. dir.), per questo motivo da sempre rimessa alla approvazione dei Parlamenti e oggetto di specifiche disposizioni costituzionali su iniziativa (riservata), contenuto, tempi e approvazione da parte dell'Assemblea (artt. 72.4 e 81 Cost.); c) l'irrituale scelta dei ricorrenti di presentare il ricorso (il 28 dicembre) a procedimento parlamentare ancora in corso e di non chiedere l'annullamento “di alcuno degli atti ritenuti lesivi” (1 c.d.) all'evidente scopo di mettere la Corte costituzionale nella condizione di non doversi preoccupare degli immediati effetti di un eventuale accoglimento.

Era in base a tali peculiarità che, chi conosce la consolidata giurisprudenza costituzionale circa l'assoluta insindacabilità degli *interna corporis acta* parlamentari, culminata da ultimo nella ordinanza n. 149/2016 (redatta dallo stesso giudice) sul c.d. caso Giovanardi, poteva nutrire una seppur minima speranza di accoglimento. Speranza, ancora una volta, però disattesa dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019 qui brevemente commentata. Per quanto prevedibile, infatti, essa riesce comunque a suscitare forti perplessità ed ulteriori motivi di delusione.

È, infatti, netta la sensazione che con tale ordinanza la Corte abbia posto il definitivo suggello ad una giurisprudenza che si è progressivamente allontanata dal presupposto - da cui aveva pur preso le mosse, con la storica sentenza n. 9/1959 - della piena sindacabilità delle violazioni delle disposizioni costituzionali

---

\* Articolo richiesto dalla Direzione.

sul procedimento legislativo da parte dei regolamenti e delle prassi parlamentari. La Corte sembra, infatti, smentire ancora una volta – e, forse, definitivamente - il ragionevole punto di equilibrio raggiunto in quella sentenza, allorquando aveva rivendicato a sé il controllo sui vizi formali della legge, solo quando derivanti dalla diretta violazione delle garanzie costituzionali a tutela del “giusto procedimento legislativo”, di sua esclusiva interpretazione, lasciando per il resto alle camere le violazioni di disposizioni regolamentari, espressione della loro potestà normativa e sulla interpretazione delle quali era invece decisivo il loro apprezzamento. Sulla base di tale distinzione, la Corte aveva affermato che il proprio controllo sul rispetto delle disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo non ledeva l'indipendenza di ciascuna camera, la cui autonomia regolamentare andava ovviamente esercitata nei limiti da esse posti.

Con tale ordinanza, invece, di fronte ad una così patente e grave violazione dell'esame di merito in commissione ed in Aula della legge di bilancio, la Corte costituzionale non procede – come ci si sarebbe atteso e come richiesto dal ricorso – all'interpretazione dell'art. 72 Cost. per verificare se nel caso specifico ne sia stato violato il contenuto minimo essenziale “diretto ed espresso” sul procedimento legislativo. Né la Corte connette il rispetto di tali garanzie procedurali con la tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare e con l'esercizio delle sue funzioni in forza dell'art 67 Cost. Al contrario, la Corte volutamente derubrica la fattispecie a mera controversia regolamentare (profilo invece strategicamente omissso nel ricorso), 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.

Inoltre, dall'ordinanza in commento pare doversi intendere preclusa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari tramite il conflitto di attribuzioni, via timidamente suggerita dalla stessa Corte una volta esclusa la loro impugnazione diretta quale oggetto o parametro di costituzionalità. Il che, peraltro, era prevedibile. Se, infatti, si sostiene che i regolamenti parlamentari, “in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una «peculiarità e dimensione» (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere” (sentenza 154/1985, 5.1 c.d.), si utilizzano argomenti dirimenti di tale forza giuridica e peso “istituzionale” tali da potersi opporre a qualunque strumento diretto a sindacare la costituzionalità dei regolamenti e delle prassi parlamentari.

**2.** L'unico apparente motivo di conforto che si può trarre dall'ordinanza in commento è l'aver la Corte per la prima volta ammesso sotto il profilo soggettivo il conflitto di attribuzioni sollevato dai trentasette

senatori a titolo individuale. Di contro, però la Corte ha escluso gli altri profili in nome dei quali essi avevano presentato ricorso, e cioè come minoranza parlamentare qualificata e come gruppo parlamentare.

**2.1.** Riguardo al primo aspetto, la Corte costituzionale ha gioco facile nel rilevare che le attribuzioni costituzionali conferite ad un decimo dei membri di ciascuna camera – e cioè la presentazione di una mozione di sfiducia (art. 94.5 Cost.) e la richiesta di rimessione in Aula di un progetto di legge assegnato in sede deliberante (art. 72.3 Cost.) – non sono state “oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estrane[e] alle censure oggetto di ricorso” (3 c.d.). Il tentativo dei ricorrenti di far leva sull’interpretazione estensiva di tali articoli per trarvi una nozione più lata di minoranza, e financo di opposizione, parlamentare, come tale titolare di attribuzioni costituzionali ulteriori rispetto a quelle espressamente riconosciute, si è scontrato, quindi, con l’impostazione rigidamente formalistica della Corte costituzionale la quale, contrariamente al registro adottato nell’esame del conflitto sotto il profilo oggettivo, volutamente ne ignora i riflessi sostanziali sul piano politico-istituzionale riguardanti il rapporto tra maggioranza parlamentare e Governo da un lato e le opposizioni dall’altro.

Circa il secondo aspetto, la Corte nega legittimazione ad agire al gruppo parlamentare non perché, come pur si sarebbe potuto sostenere, privo di specifiche attribuzioni costituzionali quale organizzazione cui i regolamenti parlamentari attribuiscono funzioni attraverso cui il parlamentare esercita il suo mandato (parafrasando la definizione di partito politico enunciata nell’ordinanza n. 79/2006 che ne ha negato la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzioni), ma “per l’assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale”. Tale vizio procedurale, però, non trova riscontro negli atti allegati al ricorso, dai quali si evince che il Presidente del gruppo parlamentare Pd Senato aveva sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato presso la Corte costituzionale “sulla base dell’art. 5.5 del regolamento del medesimo che attribuisce al Presidente funzioni di rappresentanza (lettera a) e le più ampie competenze in relazione al proprio ruolo (lettera e), e preso atto delle indicazioni dell’Ufficio di Presidenza”, dichiarando a tal fine “la volontà dei componenti del Gruppo – espressa anche tramite adesione personale di un numero di componenti superiore alla metà –”. Non è chiaro, quindi, se la conclusione della Corte costituzionale sia dovuta alla mancata menzione di tale procura nel ricorso, laddove ci si limita ad affermare che esso “è proposto anche dall’intero gruppo parlamentare del Partito democratico costituito presso il Senato della Repubblica, in persona del suo Capogruppo”; oppure, al contrario, all’aver essa ritenuto insufficiente la documentazione prodotta in assenza di una espressa delibera del gruppo parlamentare nella sua interezza. Ipotesi, quest’ultima, che indurrebbe a ritenere che la Corte, tanto ossequiosa nei confronti dell’autonomia organizzativa e procedurale delle camere, non lo

sia altrettanto nei confronti dei gruppi parlamentari, di cui intende sindacare le attribuzioni degli organi interni e le loro modalità decisionali.

**2.2.** Come accennato, la Corte costituzionale ha invece riconosciuto al singolo parlamentare la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione *ex art. 37 l. 87/1953* quale titolare di una sfera di funzioni e di prerogative ad esso riconosciute quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), “diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare”, richiamando la precedente sentenza n. 379/1996 (3.3 c.d.). Trova quindi concreta attuazione una facoltà finora sempre ammessa in teoria ma negata in pratica. Come noto, infatti, la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzioni sollevati da singoli parlamentari (v. ordinanze nn. 163/2018, 277/2017, 149/2016), lasciando però “impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato” (ordinanza n. 177/1998, ultimo cons. dir.).

Se l’ammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato dal singolo parlamentare dipende dalle situazioni concrete in cui egli esercita le sue attribuzioni, pare dunque inevitabile che la Corte costituzionale esamini nel merito la procedura seguita dal Senato per approvare la legge di bilancio 2019. Meno inevitabile che la Corte abbia optato per una ricostruzione di tale procedura in cui risultano prevalenti le cause di giustificazione che essa ha ricavato da sé, in assenza della costituzione in giudizio di coloro contro cui era stato sollevato il conflitto (il Governo, l’Assemblea del Senato, il suo Presidente - anche nella veste di Presidente della Conferenza dei capigruppo - ed il Presidente della V Commissione Bilancio).

L’apertura del conflitto di attribuzioni al singolo parlamentare sembra, quindi, una “vittoria di Pirro”, perché si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza che possano portare la Corte a conclusioni diverse, a meno di non ipotizzare i classici casi di scuola (ad esempio il parlamentare cui viene negata l’iniziativa legislativa), come tali inverosimili. Insomma, una legittimazione ammessa in astratto ma negata in concreto sulla base di argomentazioni così dirimenti da rendere improbabili futuri accoglimenti.

**3.** Sotto il profilo oggettivo, la Corte costituzionale non può non ammettere che l’approvazione della legge di bilancio 2019 sia stata contrassegnata da una inedita “contrazione dei lavori” parlamentari. Se, infatti, fin dagli anni Novanta era invalsa la prassi di approvare tale legge consentendo al Governo di porre la questione di fiducia sul maxi-emendamento che recepiva il testo esitato dalla Commissione Bilancio, frutto quindi del confronto tra maggioranza ed opposizione, in quest’occasione tale prassi è

stata portata alle sue estreme e peggiori conseguenze, avendo il Governo posto la fiducia su un maxi-emendamento su cui di fatto non vi è svolto né l'obbligatorio preliminare esame in commissione né la discussione in Aula, in elusione della lettera e della *ratio* dell'art. 72.1 Cost. (appena sette ore per esaminare un articolo unico di 270 pagine articolato in 1.143 commi!).

Tale prassi parlamentare secondo la Corte, non può essere ignorata e va, anzi, accettata, quale espressione anch'essa dell'autonomia normativa di ciascuna camera fin quando non *contra Constitutionem*, cioè se non comporti abusi da parte della maggioranza "di evidenza tale" da ledere le attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare e superare così "il vaglio di ammissibilità del conflitto" (4.2 c.d.). Oggetto del conflitto di attribuzioni, quindi, non può essere qualunque violazione dei regolamenti parlamentari, e specificamente "qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo" giacché "l'intervento di questa Corte trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost."; autonomia la quale comprende il potere sia di approvare che di applicare norme regolamentari interne (sentenza n. 262/2017) (3.5 c.d.). Piuttosto la lesione regolamentare, per assumere tono costituzionale e quindi essere oggetto di conflitto di attribuzioni, deve assumere una gravità tale da riguardare una comprovata "sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953" (3.5 c.d.).

L'introduzione del criterio della "evidente menomazione" – che riecheggia peraltro quello della "evidente" mancanza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza dei decreti legge e, come quello, privo di un solido oggettivo fondamento costituzionale – consente alla Corte sostanzialmente di giustificare quanto accaduto, giacché nel fissare tale soglia gli argomenti di rilievo costituzionale (che spingerebbero ad abbassarla) sono ampiamente compensati da quelli derivanti dalle norme e dalla prassi parlamentari e dalle circostanze di fatto, funzionali invece al suo innalzamento. In tal modo, però, la Corte ha dato per dimostrato ciò che avrebbe dovuto dimostrare, e cioè che dall'obbligo preliminare di "esame in Commissione" e di approvazione in Assemblea "articolo per articolo e con votazione finale" sancito dall'art. 72.1 Cost. per "ogni disegno di legge", non possa trarsi alcun contenuto precettivo, in grado come tale d'imporsi sulle contrarie norme e prassi parlamentari, e che quindi, nel caso in specie, la sua applicazione non abbia comportato la menomazione delle attribuzioni costituzionali lamentate dai senatori ricorrenti.

Per valutare la sussistenza di tale "evidente menomazione" delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti la Corte, come detto, anziché prendere le mosse dall'analisi delle disposizioni costituzionali in tema di procedimento legislativo, si addentra nell'esame delle circostanze specifiche che hanno portato alla inedita "compressione dell'esame parlamentare" (4.2 c.d.) della legge di bilancio, evidenziandone tre aspetti: a) la

lunga interlocuzione con le istituzioni europee; b) l'applicazione per la prima volta della nuova disciplina della questione di fiducia alla sessione di bilancio; c) l'effettiva discussione svolta su parti del testo poi confluite in quello finale approvato. Tutti e tre gli argomenti, però, paiono ampiamente criticabili.

**3.1.** Sul primo aspetto, un'analisi completa della complessa e sofferta trattativa svolta con la Commissione europea circa la rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica non dovrebbe prescindere dalle responsabilità del Governo, colpevole dapprima di aver disatteso gli impegni assunti in precedenza e poi di aver presentato, a trattativa chiusa, presso la Commissione Bilancio del Senato non uno ma due maxi-emendamenti, a dimostrazione della estrema incertezza e frettolosità con cui ha gestito l'intera vicenda: il primo (n. 1.700) presentato nella seduta notturna del 19 dicembre, diretto a modificare la composizione ed i saldi della manovra di bilancio alla luce dell'accordo raggiunto, interamente sostitutivo del disegno di legge di bilancio fino ad allora (in modo un po' surreale) discusso alla Camera; il secondo (n. 1.900), presentato il 22 dicembre per sostituire il primo maxi-emendamento, sul quale, per di più, il rappresentante del Governo ha espresso in V Commissione la necessità d'introdurre ulteriori modifiche. Non si comprende davvero il motivo per cui di tali gravi responsabilità del Governo debba pagare il prezzo il Parlamento, e il Senato in particolare, in termini di compressione, fino all'azzeramento, dei tempi di discussione e di esame nel merito della manovra. Né si comprende perché la Corte costituzionale consideri la scadenza del 31 dicembre entro cui approvare la legge di bilancio inderogabilmente imposta dalla Costituzione, senza prendere nemmeno in considerazione altre soluzioni come il c.d. "blocco dell'orologio" o l'eventualità dell'esercizio provvisorio, anch'esso previsto espressamente in Costituzione e che nel caso specifico sarebbe stata verosimilmente limitato a pochissimi giorni, senza quindi particolari conseguenze sui mercati internazionali.

**3.2.** Circa il secondo aspetto, per la Corte costituzionale "la breve durata dell'esame e la modifica dei testi in corso d'opera" (4.4 c.d.) è imputabile anche all'applicazione distorta dell'art. 161.3-*quater* R.S., approvato il 20 dicembre 2017. Tale articolo, infatti, prevede che, una volta posta la fiducia su un emendamento, il Governo possa prima della discussione precisarne o correggerne il contenuto per ragioni non politiche ma di copertura finanziaria oppure per evidenti errori materiali o difetti di coordinamento formale del testo; inoltre il Governo può formulare ulteriori precisazioni per adeguare il testo alle condizioni indicate nel parere della Commissione Bilancio. Quest'ultima possibilità è stata utilizzata in senso inverso rispetto alla *ratio* originaria della riforma: non per costringere il Governo ad adeguarsi alle condizioni poste dalla Commissione Bilancio ma, al contrario, per permettere al Governo di presentare un nuovo testo sui cui profili finanziari ricevere solo il parere della Commissione (in sede, quindi, non

referente ma consultiva); testo, peraltro, diverso rispetto al precedente per motivi non legati ad esigenze di bilancio ma ordinamentali (la modifica riguardava essenzialmente i conducenti di auto a noleggio, c.d. NCC). La Corte costituzionale non solo non censura una così palese e perversa eterogenesi dei fini della disposizione ma paradossalmente, pur invitandola a modificarla o correggerla, ne trae motivo di legittimazione della modifica dei testi della legge di bilancio in corso d'opera.

La giustificazione dell'accaduto, quindi, si basa su un'operazione interpretativa, condotta su un duplice livello ma convergente al medesimo fine. Per un verso, come detto, privare l'art. 72 Cost. di qualunque contenuto immediatamente precettivo, rimettendone l'attuazione alla insindacabile autonomia normativa delle Camere ("secondo le norme del suo regolamento") la quale comprende il potere sia di approvare che di applicare le norme regolamentari interne (sentenza n. 262/2017). Per altro verso elevare le prassi parlamentari applicative (specie se "ultradecennali") allo stesso livello delle norme regolamentari, perché entrambe espressione dell'autonomia normativa di ciascuna camera, nonostante le seconde siano gerarchicamente superiori alle prime perché approvate a maggioranza assoluta ex art. 64.1 Cost. Il risultato di tale duplice operazione interpretativa è il fitto alone di sacralità di cui la Corte costituzionale circonda gli *interna corporis acta* parlamentari. Infatti, come emergeva già dalle sentenze "gemelle" nn. 78/1984 (sul computo degli astenuti) e 84/1985 (sull'autodichia), indipendenza guarentigata delle camere e natura discrezionale delle disposizioni costituzionali in materia parlamentare finiscono per richiamarsi e sostenersi a vicenda, senza che di questo diallelo sia dato comprendere il punto di partenza.

**3.3.** Infine, dal fatto che il testo alla fine votato dal Senato abbia recepito "almeno in parte i lavori parlamentari svoltisi fino a quel momento, inclusi alcuni emendamenti presentati nel corso della discussione (si veda la tabella di raffronto contenuta nel dossier del Senato della Repubblica dedicato al maxi-emendamento governativo, edizione provvisoria del 23 dicembre 2018, pagine 15 e seguenti)", la Corte deduce che non sia "stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale". Ma può la Corte costituzionale esprimere un giudizio di natura essenzialmente politica sulla misura (qualitativa? quantitativa?) in cui le parti discusse sono poi confluite nel testo definitivamente approvato? In un sistema bicamerale paritario, l'essere stata una parte del testo discussa da una camera può giustificare l'approvazione senza discussione da parte dell'altra? Tutte domande cui la risposta positiva della Corte sembra solo funzionale ad evitare che le violazioni delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti superino quella soglia di evidenza" tale da giustificare il suo intervento.

4. Beffarda la chiusa finale dell'ordinanza. Dopo aver ritenuto di non riscontrare, nelle circostanze date, violazioni tali delle prerogative costituzionali dei parlamentari da giustificare il suo intervento, la Corte avvisa che “nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti” (4.5 c.d.). Come dire, stavolta *transeat*, ma la prossima... A parte ogni considerazione sull'efficacia di simili moniti quando non accompagnati da sanzioni concrete (“can che abbaia non morde”), tale conclusione pare giuridicamente contraddittoria perché non si comprende il motivo per cui la Corte possa giustificare anche domani “in altre situazioni”, magari meno gravi delle attuali, “una simile compressione” che ha giustificato oggi. Ed infatti, delle due l'una: o le violazioni denunciate non sono di manifesta gravità, e allora sono replicabili in futuro; oppure sono di manifesta gravità, e allora non sono replicabili. *Tertium non datur*.

Da tale chiusa, quindi, non può trarre alcun motivo di speranza chi considera l'ordinanza in commento la pietra tombale, il “finale di partita” sulla sindacabilità degli *interna corporis* parlamentari. Quando infatti le giustificazioni di ordine pratico fanno premio sulla valutazione giuridica è difficile scacciare la sensazione che siano state le conclusioni cui si voleva pervenire a legittimare gli argomenti, e non viceversa.

Di fronte alle sempre più gravi degenerazioni del procedimento legislativo, alle quali le camere, a partire dai loro Presidenti, non riescono a porre rimedio al suo interno, essendo illusorio che alle violazioni lamentate pongano rimedio coloro che ne sono artefici, alla Corte costituzionale i ricorrenti sostanzialmente chiedevano di tutelare i diritti delle minoranze. Dichiarando inammissibile il ricorso, la Corte ha perso l'ennesima, forse ultima, occasione non solo per affermare il primato della Costituzione anche in ambito parlamentare in una circostanza, peraltro, del tutto peculiare come l'esame della legge di bilancio, ma anche di difendere il ruolo del Parlamento. Il che rende, in definitiva, l'ordinanza criticabile non solo per le motivazioni addotte, quanto soprattutto per l'assenza di una prospettiva di sistema. Ed è questo il rammarico più grande. Perché quando l'arbitro, di fronte all'ennesimo fallo d'espulsione, continua a sventolare il cartellino giallo, rimane il dubbio che ormai si sia dimenticato dove ha messo il rosso, tanto è il tempo che non lo utilizza.