



NUMERO SPECIALE 3 2019
15 APRILE 2019

La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019

di Valerio Onida

Presidente Emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto
costituzionale – Università degli Studi di Milano



La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019

di Valerio Onida

Presidente Emerito della Corte costituzionale e Professore Emerito di Diritto
costituzionale – Università degli Studi di Milano

Sommario: **1.** Una decisione (quasi) storica. **2.** La legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari e delle “articolazioni” delle Camere. **3.** I requisiti “oggettivi” di ammissibilità del conflitto. **4.** La prassi dei “maxi-emendamenti”. **5.** Le peculiarità del caso concreto.

1. Una decisione (quasi) storica.

La singolarità e l'interesse generale della vicenda del conflitto di attribuzioni sull'approvazione in Senato della legge di bilancio, deciso con l'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, giustificano anche una deroga rispetto alla regola di prassi per cui coloro che hanno partecipato al giudizio in qualità di avvocati (nel caso, chi scrive insieme a diversi altri, con capofila Beniamino Caravita) si astengono di solito dal commentare la decisione sulle riviste.

L'ordinanza si segnala in particolare sia per la nettezza con la quale ha voluto riaffermare la legittimazione soggettiva dei parlamentari a difendere con il conflitto le attribuzioni che la Costituzione riconosce loro come singoli, sia per gli argomenti con i quali, in un delicato gioco di equilibri, da un lato ha sostanzialmente ammesso l'anomalia costituzionale del procedimento seguito al Senato, dall'altro ha escluso in concreto che nella specie si sia trattato di una menomazione “evidente” dei poteri dei ricorrenti. Dal punto di vista della “tecnica” del giudizio costituzionale la decisione è di quelle che confermano l'uso da parte della Corte degli strumenti processuali con molta flessibilità, posta al servizio di palesi ragioni di “politica giudiziaria”, per tali intendendosi l'attenzione e le preoccupazioni della Corte sulle conseguenze sostanziali e sulle ripercussioni fattuali delle sue pronunce.

2. La legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari e delle “articolazioni” delle Camere

La decisa affermazione da parte della Corte della legittimazione individuale al conflitto da parte dei parlamentari è apparsa a qualcuno una pericolosa apertura suscettibile di provocare piogge di ricorsi. In realtà la Corte è chiarissima nel limitare tale legittimazione ai casi in cui sono in gioco poteri espressamente attribuiti ai singoli parlamentari: tipicamente l'iniziativa per la presentazione di proposte di legge o di emendamenti ai progetti all'esame del rispettivo ramo del Parlamento, compreso il potere di esprimere

“opinioni” e “voti” protetti dalla insindacabilità sancita dall’art. 68 Cost., al fine di “*collaborare cognita causa alla formazione del testo*”. Quest’ultima relativamente vaga espressione si qualifica alla luce della posizione che la Corte ha sempre tenuto, ed è qui ribadita, circa l’ampia autonomia spettante alle Camere in ordine alla disciplina dei procedimenti interni, donde l’esclusione di conflitti in cui si censurino solo “violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera”. I limiti sono dunque chiari.

Resta invece più in ombra il tema dei poteri spettanti a frazioni qualificate delle assemblee parlamentari e ai gruppi parlamentari. Quanto ai primi (espressamente invocati nel ricorso), la Corte chiaramente ne esclude solo la rilevanza in concreto, perché nella specie non se ne lamentava la violazione (e in effetti era così), ma implicitamente quindi ammette che essi possano essere materia di conflitto ove siano concretamente oggetto di lamentate menomazioni.

Quanto ai gruppi parlamentari, la Corte omette invece di pronunciarsi espressamente, considerando “assorbente” la circostanza che mancava a suo dire, nella specie, l’indicazione delle “*modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto*”. Resta dunque impregiudicato il tema generale dello “statuto costituzionale” dei gruppi. E comunque la Corte esplicitamente conferma che nell’ambito delle singole Camere (essendo pacifico che ciascuna di esse è a sua volta “potere dello Stato” nei rapporti con gli altri poteri) “*molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione*”. Conflitti che, di massima, peraltro, possono insorgere nei confronti non già di poteri statali diversi dalle Camere (nei cui confronti è normale che siano le stesse Camere a potersi ergere come soggetti di conflitto), ma, all’interno dello stesso ramo del Parlamento, nei confronti di altre articolazioni di esso (la Presidenza dell’assemblea o di una commissione, la conferenza dei capigruppo, la stessa assemblea o la stessa commissione, ecc.).

Questa “articolazione” delle assemblee parlamentari non può d’altra parte non assumere specifico rilievo ai fini dei conflitti di attribuzioni, essendo il Parlamento l’istituzione tipicamente chiamata a esprimere posizioni e voti che provengono dal confronto fra più soggetti politici e istituzionali. Il Parlamento è per eccellenza il luogo del confronto, e le sue espressioni “unitarie” finali, cioè le deliberazioni, non possono assorbire e rendere indifferente anche dal punto di vista costituzionale il pluralismo da cui nascono: come è reso evidente fra l’altro dalle numerose norme, anche costituzionali, che prescrivono e regolano non solo le modalità di funzionamento delle assemblee, ma anche i casi in cui le deliberazioni debbono essere assunte con diverse e qualificate maggioranze, quindi dando volta a volta rilievo diverso alle modalità con cui il pluralismo si esprime. Questo carattere distingue il Parlamento da altri organi costituzionali, come il Governo, che è bensì un organo a composizione anche collegiale (art. 95 Cost.), ma soggetto a principi e regole di unità e di coordinamento anche sostanziale.

Piuttosto, date le affermazioni della Corte in tema di legittimazione nel caso concreto, resta in ombra un tema che pure era stato sollevato nel ricorso, quello delle attribuzioni costituzionali riferibili alla “opposizione parlamentare”, intesa come specifica “articolazione di fatto” o politica delle Camere determinata dalla posizione che i vari gruppi assumono rispetto al rapporto fiduciario col Governo: al di là dunque delle attribuzioni spettanti ai singoli parlamentari, che in linea di principio prescindono dalla loro collocazione politica. La Corte infatti riconosce che i principi costituzionali sul procedimento legislativo sono volti a consentire “*a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza*” di collaborare alle deliberazioni. Specifici diritti sono riconosciuti alla opposizione e ai gruppi che la compongono da norme regolamentari¹, ma non hanno un diretto ed esplicito riscontro in norme costituzionali: a meno che non si considerino tali quelle che, richiedendo per determinate votazioni una maggioranza “qualificata”, cioè superiore al 50%², implicitamente riconoscono una specifica garanzia alle minoranze “di blocco” che possono impedire l’approvazione delle relative deliberazioni, imponendo alla maggioranza la ricerca di un accordo sull’oggetto della deliberazione. Alla stessa stregua assumono rilievo le norme costituzionali che attribuiscono determinati poteri procedimentali a minoranze qualificate dei membri dell’assemblea. In questa ottica potrebbero rilevare anche i gruppi parlamentari come tali, proprio perché di norma essi sono ascrivibili alla maggioranza o alla opposizione (o a posizioni intermedie di astensione).

Resta dunque relativamente indeterminato il tema dello “statuto costituzionale” dell’opposizione, nel quadro di un sistema parlamentare che, come tale, presuppone il formarsi di una maggioranza e conseguentemente di una opposizione.

3. I requisiti “oggettivi” di ammissibilità del conflitto.

Se in tema di legittimazione soggettiva al conflitto l’ordinanza della Corte è ampiamente motivata, e contiene numerosi spunti ricostruttivi innovativi sul terreno della giustizia costituzionale, la motivazione sul requisito “oggettivo” di ammissibilità del conflitto presenta invece interesse sotto un altro profilo. Era difficile negare che nella specie i ricorrenti facessero valere proprio quelle attribuzioni costituzionali “*inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto*”, in particolare il potere di “*collaborare cognita causa alla formazione del testo*” legislativo, “*specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi*

¹ Cfr. ad es. art. 19, comma 1, reg. Senato, sulla elezione del Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari che deve essere scelto fra gli appartenenti ai gruppi di opposizione; art. 21, comma 3, reg. Senato, sulla composizione delle commissioni che deve rispecchiare, per quanto possibile, anche il rapporto fra maggioranza e opposizione.

² Come l’art. 83, terzo comma, Cost., sull’elezione del Presidente della Repubblica (ma solo per i primi tre scrutini), o l’art. 3 della legge cost. n. 1 del 1967 sull’elezione dei giudici costituzionali

e di emendamenti?”, che la Corte esplicitamente richiama. Ed era anche difficile negare che non si trattasse di semplice cattiva applicazione di norme regolamentari, al cui proposito il sindacato esercitato dalla Corte trova un limite nel “*principio di autonomia delle Camere*”, ma della violazione di poteri riconosciuti da norme costituzionali.

La stessa Corte ammette *apertis verbis* che in concreto si siano avute “*forzature procedurali*”, e che si sia avuta “*una compressione dell’esame parlamentare*”; e non manca di lanciare un chiarissimo “monito” agli organi coinvolti sulla necessità di rispettare “*non solo nominalmente*”, ma “*nel suo significato sostanziale*”, il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento, tanto più trattandosi della approvazione della legge di bilancio. Monito in qualche modo assimilabile a quelli che talora la Corte indirizza al legislatore in presenza di situazioni legislative che nella visione della Corte presentano difetti o carenze sul piano costituzionale, ma che tuttavia essa per varie ragioni non ritiene di poter censurare con una decisione di accoglimento (o non si sente di farlo). Solo che in questo caso non era sotto esame una legge, che rimane in vigore anche dopo il monito, e dunque può se del caso essere oggetto di nuove questioni di costituzionalità in occasione della sua applicazione concreta. Nel caso dei conflitti ogni situazione concreta, e ogni eventuale condotta suscettibile di produrre menomazione di un altro potere, fa caso a sé e quindi dovrebbe essere oggetto di valutazione *funditus* e di decisione da parte della Corte.

Tuttavia, non si può negare che il caso ora sottoposto alla Corte rappresenti non già un *unicum*, bensì solo una estremizzazione di prassi già in passato verificatesi e che continuano a verificarsi nei procedimenti di esame delle leggi in Parlamento. Ed è proprio la Corte che segnala “*gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo*”, da cui deriva che “*sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo*”; e richiama in proposito un proprio precedente che ha visto la dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni inserite, con questo procedimento, in un decreto legge in sede di conversione, in violazione dei criteri di omogeneità e di nesso funzionale che devono caratterizzare il procedimento di conversione: così “*precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta*”³.

Vero è che questa volta l’aspetto problematico della prassi in questione è messo in evidenza in un contesto in cui si ricorda che si tratta di una prassi “*consolidata nel tempo*” e utilizzata anche per l’approvazione delle manovre di bilancio “*da parte dei governi di ogni composizione politica*”. A tale prassi la Corte dà rilievo – un poco paradossalmente – non già per sottolineare la gravità maggiore di una sua reiterazione nel tempo, ma, al contrario, per affermare che essa non potesse essere “*ignorata*” ai fini di valutare se le lesioni

³ Sent. n. 32 del 2014, n. 44 del *Considerato in diritto*

lamentate nel ricorso raggiungessero la “soglia di evidenza” che “giustifica l’intervento della Corte per arginare l’abuso”.

4. La prassi dei “maxi-emendamenti”

L’abuso, nel nostro caso, è appunto quello della prassi dei “maxi-emendamenti” governativi su cui il Governo pone la questione di fiducia. Si potrebbe osservare che proprio la continua reiterazione di una prassi abusiva dovrebbe rendere più urgente l’intervento censorio della Corte. Perché se è vero che il ricorso alla questione di fiducia altera necessariamente l’andamento del dibattito sulla legge, costringendo i parlamentari a dare rilievo preminente all’esito del voto in ordine sulla permanenza in carica del Governo, rispetto alle stesse valutazioni di merito in ordine al contenuto delle disposizioni che si esaminano, e precludendo ulteriori emendamenti, è altrettanto vero che siffatta modifica di prospettiva non dovrebbe servire a far scavalcare disinvoltamente la regola costituzionale per cui i progetti di legge sono prima esaminati (nel procedimento ordinario) in commissione e poi approvati dall’aula “articolo per articolo e con votazione finale” (art. 72, primo comma, Cost.). In altri termini, la posizione della questione di fiducia non dovrebbe poter condurre anche ad una diversa scomposizione del progetto, trasformandolo in un unico articolo “*monstre*” dai contenuti più disparati. Se il Governo intende giocare il proprio rapporto fiduciario su tutte le disposizioni del progetto, dovrebbe porre la questione di fiducia sui singoli articoli, magari raggruppati diversamente, ma sempre nel rispetto di un principio di coerenza e omogeneità del contenuto di ciascuno di essi. È vero che ciò costringerebbe le Camere a votare ripetutamente sulla fiducia, ma varrebbe, fra l’altro, a distinguere meglio di quanto oggi non accada gli emendamenti che, anche a seguito della discussione, il Governo intenda far propri perché frutto di un accordo o di una mediazione nell’ambito della maggioranza da quelli – non di rado estranei al contesto sostanziale del progetto - che si infilano nel testo in base alle più diverse sollecitazioni, al solo scopo di farli passare senza discussione “*approfittando*” del voto di fiducia.

Che questa prassi sia distorta e sostanzialmente incostituzionale, in effetti lo dice anche la Corte, proprio in questa ordinanza, quando ricorda che l’art. 72 della Costituzione distingue fra esame in Commissione ed esame in aula “*ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale*”; anche se poi – paradossalmente, appunto - trae dalla prassi argomento per negare, nel caso concreto, l’“evidenza” della violazione.

5. Le peculiarità del caso concreto.

Per escludere l’“evidenza” della violazione lamentata, necessaria secondo la Corte per superare il vaglio di ammissibilità del ricorso, essa ricorre a due argomenti. Del primo abbiamo già detto, ed è la



riconducibilità della fattispecie ad una prassi consolidata (sia pure, in questo caso, “estremizzata”), quella del voto di fiducia sul maxi-emendamento governativo. L’altro argomento sono due “fattori concomitanti” che – rileva la Corte - si sono in questo caso innestati nel procedimento in concreto svoltosi: la circostanza che la fase di esame contestata della legge di bilancio, con la formulazione finale del maxi-emendamento e il suo (mancato) compiuto esame da parte della Commissione bilancio e della stessa assemblea del Senato era sopravvenuta quando già il disegno di legge, nella versione governativa precedente, era stato oggetto di esame e approvazione da parte della Camera dei deputati, nonché di esame preliminare nella Commissione bilancio del Senato; e il fatto che si erano nel caso applicate le nuove norme del regolamento del Senato, come modificato da ultimo il 20 dicembre 2017, le quali stabiliscono limiti alla possibilità di precisare ulteriormente i testi su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia.

Il fatto che la Camera e poi la Commissione del Senato avessero già discusso un testo di legge anteriore e diverso al momento in cui il Governo ha presentato il proprio maxi-emendamento, interamente sostitutivo, non sembra invero spostare di molto il problema, poiché quello che il ricorso lamentava era proprio il fatto che non si era potuto discutere, e nemmeno avere tempestiva conoscenza, delle modifiche dell’ultima ora apportate con l’emendamento del Governo al testo poi sottoposto al voto.

La Corte richiama poi le norme del regolamento (art. 161, commi 3-ter e 3-quater), che, nel testo conseguente alle modifiche apportate dal Senato il 20 dicembre 2017, disciplinano la presentazione e la discussione degli emendamenti sulla cui approvazione il Governo ponga la questione di fiducia. Da esse si ricava che il Governo deve sottoporre il testo, su cui pone la questione di fiducia, alla Presidenza per il vaglio di ammissibilità; e che prima della discussione esso può precisare il contenuto dell’emendamento solo per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo, e che, prima della votazione, può fornire ulteriori precisazioni al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate nel parere della Commissione bilancio.

Ma nella specie l’anomalia non è consistita nel fatto che il Governo ha modificato ulteriormente il testo dell’emendamento in accoglimento delle osservazioni e condizioni poste dalla Commissione bilancio, dopo di che la Presidenza del Senato ha affermato l’ammissibilità dell’emendamento come riformulato⁴, bensì nel fatto che l’emendamento presentato dal Governo nel corso della seduta del 22 dicembre – e che modificava profondamente il testo del disegno di legge approvato dalla Camera e già esaminato in sede referente dalla Commissione bilancio in numerose sedute⁵ -) - non è stato *mai* esaminato dalla

⁴ Cfr. Atti Senato, resoconto stenografico della seduta del 22 dicembre 2018, pagg. 6-7. V. però anche *infra*, nota 5
⁵ Commissione Bilancio, sedute nn. 82 e 83 del 10 dicembre, nn. 84 e 85 dell’11 dicembre, nn. 86 e 87 del 12 dicembre (nella prima delle quali fu fissato al 13 dicembre il termine per la presentazione di emendamenti), n. 89

Commissione in sede referente, bensì solo in sede consultiva, lo stesso giorno della sua presentazione, il 22 dicembre⁶, al solo fine di formulare osservazioni e condizioni (poi accolte dal Governo) in tema di copertura finanziaria⁷. L'emendamento sottoposto la stessa sera del 22 dicembre al voto dell'aula non era più riferibile al disegno di legge già esaminato dalla Commissione in sede referente, bensì era il testo interamente sostitutivo presentato dal Governo lo stesso giorno, e sul quale la Commissione bilancio non aveva mai potuto discutere ed esprimersi in sede referente, e l'assemblea ha votato poche ore dopo la sua presentazione⁸. Non si è trattato, dunque, di precisazioni su un testo già presentato ed esaminato, effettuate al fine di renderlo conforme alle norme costituzionali in tema di copertura finanziaria, bensì di un testo nuovo, su cui la Commissione non ha mai potuto esprimersi in sede referente, e l'aula ha disposto solo di pochissime ore per discuterlo e votarlo: così che i ricorrenti lamentavano di non avere avuto nemmeno il tempo materiale per conoscerlo e valutarlo.

La Corte osserva che *“la 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, in casi come quello di specie, che dovrebbero essere oggetto di attenzione da parte dei competenti organi parlamentari ed eventualmente rimossi o corretti”*. Ma sembra che gli effetti problematici rilevati dalla Corte risalgano in realtà, nel caso concreto, non tanto alle indicate norme regolamentari o alla loro applicazione⁹, quanto alla drastica limitazione imposta alla discussione della legge di bilancio, sottratta di fatto per intero, nella sua, in parte nuova, versione governativa – nuova proprio perché frutto della trattativa prolungatasi con la Commissione europea –, all'esame referente in commissione, e di fatto, largamente, all'esame della stessa assemblea a causa dei tempi straordinariamente ristretti.

del 14 dicembre, nn. 90 e 91 del 15 dicembre, nn. 92 e 93 del 16 dicembre, nn. 94 e 95 del 18 dicembre, nn. 96 e 97 del 19 dicembre, n. 98 del 20 dicembre.

⁶ Commissione Bilancio, seduta n. 99 del 22 dicembre, dalle ore 16,25 alle ore 18,45

⁷ Anche se di fatto fra i “suggerimenti” della Commissione, accolti dal Governo, è entrata la soppressione di norme sui noleggi con conducente (commi da 160-*bis* a 160-*novies* dell'art. 1), che non presentavano alcun profilo di carattere finanziario: il che aggiunge un'altra anomalia al modo in cui si è proceduto. In sostanza si è utilizzata la seduta della Commissione in sede consultiva per apportare una modifica di merito, sia pure consistente nella soppressione di disposizioni che, avendo carattere “ordinamentale”, dovevano comunque restare estranee alla legge di bilancio, secondo la regola (spesso disattesa) posta dall'art. 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

⁸ Per altri dettagli sull'iter del progetto di legge al Senato cfr. G. BUONOMO - M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2019, pp. 2-3, e *ivi*, pp. 7-13, un ampio esame critico dell'ordinanza n. 17, anche con riferimenti ai precedenti della Corte.

⁹ Benché l'ulteriore anomalia di cui si è detto *supra*, nota 5, induca ad auspicare per il futuro che si tenga conto anche dello specifico “monito” espresso in proposito dalla Corte.



Tutte queste considerazioni, sulla prassi e sugli effetti delle norme regolamentari e della loro applicazione, peraltro, avrebbero ragionevolmente trovato sede più idonea per essere svolte e discusse nella sede del giudizio di merito sul conflitto, piuttosto che nella sede meramente deliberativa, senza contraddittorio, utilizzata dalla Corte.

In conclusione, l'ordinanza in commento da un lato appare il frutto di una schietta e in qualche modo forzata autolimitazione giurisprudenziale della Corte, timorosa forse di possibili effetti dirompenti di un suo intervento più deciso; dall'altro appare costituire un passaggio assai significativo nella direzione di un riesame (auspicabile) di prassi disinvolute cui i Governi e le forze parlamentari troppo spesso indulgono sotto la pressione di esigenze politiche immediate, ma che rischiano di alterare gravemente la logica di funzionamento delle istituzioni.