

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **275/2019** (ECLI:IT:COST:2019:275)

Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **CAROSI** - Redattore: **ZANON**

Camera di Consiglio del **23/10/2019**; Decisione del **04/12/2019**

Deposito del **18/12/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2019**

Norme impugnate: Emendamento Senato della Repubblica 29/01/2019, n. 11.0.43.

Massime: **40942 41936**

Atti decisi: **confl. pot. amm. 2/2019**

ORDINANZA N. 275

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'approvazione, da parte del Senato della Repubblica, dell'emendamento n. 11.0.43, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», e

dell'approvazione della legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12, promosso da Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani, nella qualità di deputati, con ricorso depositato il 26 marzo 2019 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 26 marzo 2019, i deputati Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Governo della Repubblica, «nonché, per quanto occorra», del Senato della Repubblica;

che i ricorrenti chiedono che la Corte costituzionale dichiari che «non spettava al Parlamento introdurre, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione", l'emendamento 11.0.43 poi divenuto l'art. 11-ter sull'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, peraltro votandolo con questione di fiducia», e che, conseguentemente, «annulli la medesima disposizione»;

che le modalità con cui è stato approvato tale emendamento sarebbero lesive delle prerogative riconosciute ai parlamentari dagli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 della Costituzione, e l'approvazione sarebbe avvenuta in violazione dell'art. 77 Cost.;

che, secondo i ricorrenti, il testo della proposta di emendamento sarebbe stato «concordato al di fuori delle sedi parlamentari, essendo frutto di una apposita riunione a Palazzo Chigi»;

che, con riferimento all'esame svoltosi presso il Senato, i ricorrenti contestano la decisione di ritenere l'emendamento ammissibile, nonostante esso fosse «difficilmente riconducibile» alle finalità e al contenuto del testo originario del decreto-legge;

che, con riferimento ai lavori svoltisi presso la Camera, l'esame del disegno di legge sarebbe avvenuto «trascurando completamente i dubbi, le perplessità procedurali e contenutistiche e malgrado il secco parere negativo del Comitato per la Legislazione»;

che il Governo avrebbe «forzato i tempi di esame» nonché «fatto bocciare tutti gli emendamenti»;

che la posizione della questione di fiducia, avvenuta il 5 febbraio 2019, avrebbe eliminato «in radice ogni possibilità di interlocuzione, esame e modifica da parte dei Deputati», nonostante il termine per la conversione in legge fosse fissato per il 12 febbraio 2019;

che, nel corso dei lavori alla Camera, in più occasioni sarebbe stata denunciata l'estraneità dell'art. 11-ter rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

che, in particolare, i ricorrenti sottolineano che, nel corso dell'esame avvenuto nella X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo), tutti gli emendamenti presentati al testo erano stati respinti;

che, nel proprio parere, il Comitato per la legislazione avrebbe richiamato la necessità di attenersi alla giurisprudenza costituzionale sull'omogeneità degli emendamenti rispetto al testo originale del decreto-legge, ma che «di tale parere il Governo non ha tenuto alcun conto»;

che, anche in sede consultiva, presso la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera, sarebbero «emerse significative criticità» dovute all'eterogeneità del testo del decreto-legge

come approvato dal Senato;

che la posizione e l'approvazione della questione di fiducia sul testo approvato dalla decima commissione, identico a quello adottato dal Senato, avrebbe compresso i tempi della trattazione;

che, anche durante le sedute del 6 e 7 febbraio 2019, svoltesi in Assemblea, sarebbe stata contestata da più deputati la scelta di porre la questione di fiducia, poiché tale scelta – impedendo alla Camera di esercitare le prerogative di cui è titolare e di discutere il merito del provvedimento e di modificarlo – avrebbe vanificato «il ruolo del Parlamento», determinato il sostanziale venir meno del bicameralismo paritario e condotto, inoltre, alla conversione di un decreto-legge non conforme alla giurisprudenza costituzionale;

che, con riferimento all'ammissibilità del ricorso, quanto al profilo soggettivo, i deputati si configurerebbero, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), quali «poteri dello Stato a tutela delle proprie prerogative costituzionali, anche relative al procedimento legislativo», in base a quanto statuito dall'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale;

che sussisterebbe anche il profilo oggettivo, poiché le prerogative che la Costituzione attribuisce ad ogni parlamentare agli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost. sarebbero state «palesamente pregiudicate da un evidente abuso della funzione legislativa, anche in ragione della illegittima utilizzazione dei meccanismi di cui all'art. 77 Cost.»;

che, in particolare, le modalità di esame e approvazione della legge di conversione in legge del d.l. n. 135 del 2018, attraverso la posizione della questione di fiducia, «finalizzata anche a “coprire” l'aggiunta di norme eterogenee rispetto al decreto-legge», configurerebbero un «evidente abuso del procedimento legislativo e una palese lesione delle prerogative costituzionali a tutela del momento deliberativo [...], nonché della libertà del parlamentare»;

che i deputati sarebbero stati «costretti a limitare esame e discussione a poche ore, a ritirare o far bocciare tutti gli emendamenti e a votare un testo non concordato in parlamento e blindato dalla questione di fiducia»;

che ne deriverebbe «un caso gravissimo di monocameralismo rafforzato», in cui solo il ramo del Parlamento che per primo esamina il decreto-legge potrebbe emendarne il testo, mentre i parlamentari dell'altro ramo sarebbero “costretti al silenzio”;

che i ricorrenti evidenziano come il ricorso alla questione di fiducia determinerebbe «alterazioni procedimentali di non poco momento, vale a dire la priorità, l'indivisibilità e l'inemendabilità del testo», snaturando il «ruolo dialogico dell'emendamento nell'ambito della discussione parlamentare» e compromettendo la «potestà di interlocuzione, rappresentanza e dibattito di cui i singoli parlamentari sono titolari», con pregiudizio del momento deliberativo, che rappresenta uno degli assi portanti del parlamentarismo;

che la preclusione del potere di emendamento determinerebbe la compromissione dell'esercizio della funzione legislativa che spetta a ciascun parlamentare e lederebbe «il diritto di ciascun parlamentare di ottenere un'adequata discussione prodromica alla votazione sulla proposta emendativa»;

che, in simili circostanze, la decisione del Parlamento, lungi dal costituire il frutto di un pubblico dibattito, verrebbe ridotta a un «mero prodotto legislativo preconfezionato» e comporterebbe una «indubbia “coercizione politica”, che lede la forma e la sostanza del procedimento legislativo, in spregio allo spirito democratico della Costituzione», ancora più lesiva per i parlamentari di opposizione, i quali vedrebbero il loro voto diventare del tutto irrilevante, minandosi così anche «la rappresentatività del parlamentare»;

che la «coartazione delle prerogative parlamentari» sarebbe ancora più grave nel presente caso, poiché la questione di fiducia avrebbe garantito la possibilità di approvare un «emendamento chiaramente ultroneo» ed eterogeneo rispetto al testo del decreto-legge, in violazione dell'art. 77 Cost., così che l'accelerazione del procedimento di conversione determinata dalla posizione della questione di fiducia sarebbe stata «sfruttata in maniera fraudolenta»;

che, quindi, ai deputati ricorrenti sarebbe stato: impedito l'esercizio del libero mandato parlamentare, in violazione dell'art. 67 Cost.; non consentito di esprimere opinioni e voti, in violazione dell'art. 68 Cost.; precluso l'esercizio del potere di iniziativa, in ragione dei tempi ristretti di esame del disegno di legge di conversione e dell'assenza di un autonomo disegno di legge ordinario sul tema delle attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, in violazione dell'art. 71 Cost.; interdetto di «esplicare la facoltà di emendamento», a causa soprattutto della posizione della questione di fiducia, in violazione dell'art. 72 Cost. Con conseguente negazione della «essenza stessa della attribuzione della funzione legislativa», in violazione dell'art. 70 Cost., essendo stati tutti i parlamentari costretti a votare un emendamento eterogeneo rispetto al testo del decreto-legge approvato dal Governo, in specifica violazione anche dell'art. 77 Cost.

Considerato che i deputati Galeazzo Bignami, Marco Di Maio e Alberto Pagani hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati e del Governo della Repubblica, «nonché, per quanto occorra», del Senato della Repubblica, per chiedere che questa Corte dichiari che «non spettava al Parlamento introdurre, in sede di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione", l'emendamento 11.0.43 poi divenuto l'art. 11-ter sull'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi, peraltro votandolo con questione di fiducia», domandando, conseguentemente, l'annullamento della medesima disposizione;

che, secondo i ricorrenti, le modalità di approvazione della legge 11 febbraio 2019, n. 12 - con cui il Parlamento ha convertito il d.l. n. 135 del 2018 inserendo all'interno dello stesso l'art. 11-ter, contenente un emendamento asseritamente estraneo al testo originario del decreto-legge - avrebbero determinato la lesione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, previste agli artt. 67, 68, 70, 71 e 72 Cost., con violazione, altresì, dell'art. 77 Cost.;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che l'ordinanza n. 17 del 2019 ha riconosciuto l'esistenza di «una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea», e ha affermato che esse possono essere difese di fronte a questa Corte con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che la stessa ordinanza n. 17 del 2019 ha precisato che «la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve [...] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto»;

che, in particolare, tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di «vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria

delibazione»;

che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare allegghi «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione» delle proprie funzioni costituzionali;

che, al contrario, lo stesso ricorso dà diffusamente atto che, in più occasioni e in diversi momenti dell'iter di conversione di cui è questione, i componenti della Camera hanno potuto discutere, avanzare proposte di modifica e votare in merito all'asserita estraneità dell'emendamento contestato (art. 11-ter) rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

che, in particolare, secondo quanto i ricorrenti medesimi affermano, ciò risulta avvenuto durante l'esame del testo da parte delle commissioni, sia in sede referente - ove il suddetto art. 11-ter è stato oggetto di proposte emendative, poste in votazione ma respinte - sia in sede consultiva;

che, ancora, il Comitato per la legislazione ha adottato il prescritto parere ai sensi dell'art. 96-bis del regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971 e successive modifiche e integrazioni;

che, durante l'esame da parte dell'Assemblea, si è regolarmente svolta la discussione generale sul testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge;

che, al termine di quest'ultima, ricordano i ricorrenti essere stata discussa, votata e respinta una questione pregiudiziale presentata, proprio a causa della supposta eterogeneità degli emendamenti approvati al Senato, con l'obiettivo di non consentire l'ulteriore esame del disegno di legge;

che, inoltre, sulla stessa successiva posizione della questione di fiducia sul disegno di legge di conversione - su cui si appuntano, altresì, le censure dei ricorrenti -il ricorso medesimo dà conto dello svolgimento di un ampio dibattito, anche con riferimento all'art. 11-ter del d.l. n. 135 del 2018;

che, in ogni caso, anche dopo la posizione della questione di fiducia, il procedimento, sempre in base a quel che risulta dal ricorso stesso, si è svolto secondo quanto disposto nell'art. 116 regol. Camera, ai cui sensi, se il voto dell'assemblea è favorevole, l'articolo unico del disegno di legge di conversione è approvato, e tutti gli emendamenti si intendono respinti;

che, dunque, il ricorso dà ampiamente atto che i deputati hanno avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione;

che, in definitiva, è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l'inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 17 del 2019);

che, restando impregiudicata l'eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare, nelle specifiche circostanze del caso di specie - come descritte dagli stessi ricorrenti - pur in seguito all'applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia, non risulta prospettata alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare nell'ambito del procedimento di conversione;

che, infine, le contraddittorie allegazioni dei ricorrenti sul punto dispensano dall'esame di altri profili di ammissibilità del conflitto, relativi, in particolare, all'esatta individuazione dell'atto o dell'omissione asseritamente lesivi delle attribuzioni dei singoli parlamentari;

che, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai deputati Galeazzo Bignami, Marco di Maio e Alberto Pagani, nei confronti della Camera dei deputati, del Governo della Repubblica e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2019.

F.to:

Aldo CAROSI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.