

## La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari\*

di Giampiero Buonomo e Marco Cerase\*\*  
(13 febbraio 2019)

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. L'esame presso la Camera. 3 – L'esame presso il Senato. 4 - Contenuto del ricorso (anche in chiave comparata). 4.1 – Germania. 4.2. – Spagna. 4.3 – Francia. 5 – La decisione. 6 – Segue: i precedenti più recenti. 7 – La motivazione. 7.1 – Il singolo parlamentare è potere dello Stato. 7.2 – Alla ricerca della menomazione evidente.

### 1. Premessa.

Annunziata con un comunicato stampa – invero un poco inconsueto, giacché non limitato a dar conto del dispositivo ma dotato di accenni anodini alle motivazioni – è stata depositata l'ordinanza della Corte costituzionale, con cui viene dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto d'attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal gruppo parlamentare del Partito democratico del Senato (la n. 17 del 2019).

Come necessaria premessa alla piena comprensione della vicenda, si ricordi l'*iter* della legge di bilancio per il 2019, che ha preso alla promulga il n. 145 del 2018.

Il 31 ottobre 2018, il Governo presentava alla Camera dei deputati il disegno di legge bilancio (il n. 1334), ai sensi dell'art. 81 della Costituzione e secondo le regole della legge n. 196 del 2009 (come modificata dalla legge n. 163 del 2016). La presentazione del disegno di legge alla Camera, peraltro, avveniva parallelamente a una complessa interlocuzione con la Commissione dell'Unione europea.

Infatti, il 18 ottobre 2018, dopo che il Governo italiano aveva già trasmesso il documento di bilancio alla Commissione, questa aveva aperto una consultazione con una propria lettera, ai sensi dell'art. 7 del Regolamento UE/2013/473.

In seno alla consultazione, il Governo italiano – con lettera del ministro Tria del 22 ottobre 2018 – aveva ribadito gli intenti programmatici dell'Esecutivo, ostesi nella Nota di aggiornamento al DEF da poco approvata dalle Camere.

In sostanza, il Ministro dell'economia e delle finanze ribadiva che il rapporto *deficit*/PIL che il Governo intendeva conseguire nella legge di bilancio restava fissato al 2,4 per cento.

Il successivo 23 ottobre, la Commissione rendeva un primo parere, in cui il Governo italiano era invitato a formulare un nuovo progetto di bilancio; e il 29 ottobre era trasmessa al Governo una nuova lettera circa i successivi passi dell'analisi del bilancio italiano 2019 e veniva fissato il termine del 13 novembre 2018, per la presentazione degli elementi che consentissero alla Commissione europea di presentare la relazione prevista dall'art. 126 del TFUE e di formulare le eventuali proposte al Consiglio dell'UE sui disavanzi eccessivi (sull'esistenza del disavanzo eccessivo, infatti, ai sensi dell'art. 126, comma 5, il Consiglio – una sede intergovernativa – è il solo a potersi pronunciare).

---

\* Scritto sottoposto a *referee*. Sebbene questa nota sia il frutto di riflessione comune, i paragrafi 1, 2, 3, 4, 4.1, 5 e 7 sono stati stesi di M. Cerase e i paragrafi 4.2, 4.3 e 6 da G. Buonomo. I paragrafi 7.1 e 7.2 sono l'esito di un lavoro redazionale congiunto. Lo scritto non impegna le Istituzioni di appartenenza.

## 2. L'esame presso la Camera.

In questo contesto, la Commissione bilancio della Camera dei deputati iniziava l'esame in sede referente il 6 novembre 2018 e lo concludeva intorno alla mezzanotte del 4 dicembre, con il conferimento del mandato ai relatori.

Al lettore verranno risparmiati i dettagli sull'esame in sede consultiva delle altre Commissioni; basterà rammentare che la referente (nel seguito riferito al testo) era stata connotata - come assai spesso è accaduto in passato e in sostanziale coerenza con il carattere flessibile delle procedure di Commissione - da una discussione sospesa a più riprese a richiesta dei relatori e del Governo, dall'accantonamento di numerosi emendamenti e dalla loro successiva riformulazione, nonché dalla presentazione di emendamenti da parte degli stessi relatori e dalla conseguente presentazione di subemendamenti.

L'esame in Assemblea, avviatosi il 5 dicembre, si era interrotto per un breve rinvio in Commissione il giorno successivo, per poi conoscere la posizione della questione di fiducia lo stesso 6 dicembre sul testo approvato dalla Commissione bilancio.

Il 7 dicembre veniva confermata la fiducia al Governo e l'esame veniva concluso l'8 dicembre.

Nel frattempo, il 21 novembre la Commissione europea aveva deciso in ordine all'applicazione dell'art. 126 TFUE, redigendo una relazione ai sensi del comma 3 del medesimo articolo (*COM 2018 – 809 – final*). Nel testo – che consisteva di 20 pagine – si concludeva che il debito pubblico italiano si attestava al 131,2 per cento del PIL nel 2017, il secondo più alto d'Europa e uno dei maggiori al mondo.

Vi si leggeva tra l'altro: "*In particular, in its 2019 draft budgetary plan, Italy planned a large deterioration of the structural balance for 2019, in the order of 0,9 per cent of GDP*". In definitiva, la relazione concludeva che l'Italia non si era conformata agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, con particolare riferimento al divieto di disavanzo eccessivo. Sicché – mentre la Camera svolgeva il suo esame del provvedimento – il Governo proseguiva la trattativa con le istituzioni dell'Unione europea, volta a rivedere l'obiettivo programmato dal 2,4 al 2,04 del rapporto *deficit*/PIL. Un'intesa in tal senso sarebbe stata raggiunta nella giornata del 18 dicembre, giorno in cui il nuovo obiettivo del 2,04 veniva ufficializzato in una lettera a firma congiunta del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia.

A tale lettera avrebbe dato riscontro la Commissione europea, in esito alla riunione del 19 dicembre 2018, con la determinazione di non raccomandare al Consiglio dell'UE l'apertura della procedura d'infrazione. Su questi aspetti, il Presidente del Consiglio Conte aveva poi riferito lo stesso 19 dicembre 2018, con informative urgenti nell'Assemblea di entrambe le Camere.

## 3. L'esame presso il Senato.

Nel frattempo, al Senato, l'*iter* era iniziato con il deferimento del disegno di legge (n. 981) alla Commissione referente, la quale ne aveva avviato l'esame il 10 dicembre. Si erano svolte dieci sedute (tra antimeridiane, pomeridiane e notturne) tra quella data e il 18 dicembre. Nella seduta antimeridiana del 18 dicembre, il presidente della Commissione bilancio Pesco aveva comunicato che Governo e relatori avevano depositato un nutrito pacchetto di emendamenti (volti a recepire sul piano normativo l'accordo raggiunto con le istituzioni comunitarie). Alla ripresa pomeridiana, il medesimo sen. Pesco aveva fissato il

termine per la presentazione dei subemendamenti alle 18 dello stesso 18 dicembre.

La discussione nella Commissione bilancio, pur protrattasi per le sedute del 19 e del 20 dicembre, tuttavia non si concludeva con l'approvazione di un testo e con il conferimento del mandato a uno o più relatori.

La Conferenza dei capigruppo programmava la discussione generale in Assemblea per lo stesso 20 dicembre e la presidente Alberti Casellati fissava il termine per emendamenti al testo approvato dalla Camera alle 20 di quel giorno.

Sicché il Senato svolgeva i propri lavori su un testo che tutti sapevano largamente superato, quanto meno con riferimento ai saldi di finanza pubblica.

Finalmente, nella giornata del 22 dicembre 2018, il Governo presentava un emendamento interamente sostitutivo del testo fino a quel momento in discussione (l'1.9000) e vi apponeva la richiesta fiduciaria.

L'unico passaggio parlamentare avvenuto in una sede diversa dall'Assemblea sul testo dell'emendamento era dunque il parere, ai sensi degli articoli 102-*bis* e 128, comma 6, del Regolamento del Senato, della medesima Commissione bilancio, la quale – di fatto privata della funzione referente – non poteva vedersi sottratta quella consultiva per il *plenum*.

Dalle successive polemiche sulla stampa si è appreso<sup>1</sup> che in questa sede, in passato, si sarebbe radicata una prassi ultradecennale, secondo cui allo scrutinio della corretta copertura della legge nel suo complesso e di ogni sua parte (articolo o comma), a fini del parere favorevole per l'Assemblea, si sarebbe aggiunto quello sull'attinenza alla materia, vale a dire su una sorta di "fedeltà" al testo approvato in Commissione referente. Questo secondo scrutinio, stante l'incompletezza dei lavori in referente, sarebbe – per definizione - mancato.

In definitiva, il Senato nello stesso giorno del 22 dicembre, confermava la fiducia al Governo e poi approvava la legge di bilancio.

La Camera a sua volta riassumeva l'esame della legge in Commissione bilancio il 27 dicembre e l'Assemblea il 28. Posta nuovamente la questione di fiducia sul testo del Senato non modificato, la Camera l'approvava il 29 e concludeva l'esame del provvedimento il 30 dicembre.

Lo stesso giorno, il Presidente della Repubblica promulgava la legge, per l'obiettivo, dichiarato nel discorso televisivo di fine anno, di evitare l'esercizio provvisorio.

#### **4. Contenuto del ricorso (anche in chiave comparata).**

A fronte di questo percorso, il gruppo del Partito democratico del Senato – per la prima firma del presidente del gruppo, sen. Andrea Marcucci - ha depositato un ricorso per conflitto d'attribuzione nei confronti della Presidenza del Senato e del Governo, per chiedere che non spettava alla Conferenza dei capigruppo calendarizzare l'esame in Assemblea il 22 dicembre, a prescindere dalla conclusione dell'esame in sede referente, e conseguentemente alla Presidente Alberti Casellati convocare il Senato per gli atti interni successivi.

Nel ricorso non si è stato chiesto l'annullamento di tali atti né di quelli logicamente successivi, vale a dire terza lettura da parte della Camera e la promulgazione del Presidente della Repubblica (ciò che – a rigore - sarebbe stato lecito attendersi).

Prima di affrontare le tematiche che l'ordinanza tenta di risolvere, vale la pena svolgere alcune considerazioni comparate, anche per porre l'iniziativa del gruppo PD al Senato in

---

<sup>1</sup> V. quanto dichiarato da Enrico Morando, già presidente della Commissione bilancio del Senato nella XV legislatura e viceministro dell'Economia e delle finanze nella XVII (<http://www.libertaeguale.it/sessione-di-bilancio-mai-visto-nulla-di-simile/>).

una prospettiva europea, che ha spesso influenzato i lavori di riforma che si sono succeduti negli ultimi decenni.

#### 4.1 Germania.

Il ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale appartiene anzitutto all'esperienza tedesca. Oltre alle ordinarie questioni incidentali e al *Beschwerde* individuale, il *Grundgesetz* contempla, all'art. 93, due strumenti di accesso alla Corte costituzionale federale (il *Bundesverfassungsgericht*), l'*Organstreit* (il nostro conflitto d'attribuzione) e il ricorso principale di legittimità sulle leggi, a opera di un quarto dei membri del *Bundestag*<sup>2</sup>.

La pratica di questi istituti è ormai consolidata e fa registrare un orientamento del *BVG* che riconosce ai gruppi parlamentari del *Bundestag* la legittimazione ad agire quali poteri dello Stato<sup>3</sup>.

Sono rimasti famosi – tra gli altri – i due casi del 1983 e del 2002, dovuti rispettivamente a ricorsi dell'SPD e della CDU.

Nel primo caso, il gruppo parlamentare socialdemocratico aveva impugnato le procedure parlamentari che avevano condotto dapprima a un cambio di maggioranza in Parlamento (i liberali da una coalizione con l'SPD si erano alleati con i democristiani di Kohl; taluni in Italia lo avrebbero chiamato *ribaltone*) e poi all'autoscioglimento della Camera (consentendo così a Kohl di scegliersi il momento più propizio per andare il voto, in cui effettivamente riportò una significativa vittoria). Il *BVG* respinse il ricorso<sup>4</sup>.

Nel secondo caso, erano stati i *Länder* a guida democristiana a impugnare la legge di Schroeder sull'immigrazione, a motivo dell'irregolarità procedurale del voto. La Costituzione tedesca prevede che in seno al Senato (il *Bundesrat*) il voto di ciascun *Land* sia conferito "unitariamente". Nel *Land* del Brandeburgo tuttavia c'era una *Grossekoalition*, con il responsabile dell'interno democristiano e il cancelliere del *Land* socialdemocratico schierati su fronti opposti. All'atto di rispondere alla chiama sulla legge, il *si* del cancelliere fu contestato dal ministro regionale dell'interno, di modo che non si capì in che senso il Brandeburgo avesse inteso pronunziarsi. Il Borgomastro di Berlino Wowereit, che presiedeva la seduta, contò il voto a favore, ritenendo che dovesse prevalere la volontà del cancelliere. La delibera fu annullata dal *BVG*<sup>5</sup>.

Forse non è fuori luogo sostenere che nell'assetto tedesco, questo sistema di giustizia costituzionale è funzionale a un metodo e a una tradizione scelti fin dall'inizio della storia successiva alla Seconda guerra mondiale. E' stato autorevolmente sottolineato che "*la giurisprudenza costituzionale – particolarmente in Germania – è il barometro del clima giuridico complessivo il pettine al quale tutti i nodi vengono e l'indicatore delle priorità politico-costituzionali del momento*"<sup>6</sup>; e che proprio sentenze del *BVG* "*hanno gettato le fondamenta di un ordine politico nel quale le opposizioni considerate antisistema sono di fatto escluse dall'agone politico legale, al quale sono ammesse solo le formazioni che dimostrano un leale atteggiamento di accettazione del confronto democratico*"<sup>7</sup>. La Corte

2 Sia consentito qui limitarsi a citare i volumi curati da S. PANIZZA, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 1999 (il saggio dedicato alla Germania è di J. Luther); e da L. MEZZETTI, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, Padova 2009, (il saggio dedicato alla Germania è di F. Palermo); nonché M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano 2005, pag. 35; e G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Mulino, Bologna 2012, pag. 98.

3 Sia ancora permesso rinviare a M. CERASE, *cit.*, pag. 36, nota 44; e a F. PALERMO, *cit.*, pag. 157.

4 V. la sentenza del 16 febbraio 1983.

5 V. la sentenza del 23 ottobre 2002.

6 F. PALERMO, *cit.*, pag. 170.

7 V. G. RIZZONI, *cit.*, pag 93, con riferimento alle sentenze che hanno dichiarato illegittima la costituzione dei partiti, rispettivamente, neo-nazista e comunista rivoluzionario.

costituzionale è chiamata a essere arbitro imparziale non solo sui conflitti politico-parlamentari ma anche sulle doglianze dei singoli cittadini ed è stato calcolato che accoglie meno del 3 per cento dei ricorsi.

Sicché – come pure è stato acutamente notato – le stesse minoranze parlamentari tentano di usare con oculatezza il rimedio, per non essere puntualmente sconfessate dalla Corte<sup>8</sup>.

## 4.2. Spagna.

Il sistema vigente in Spagna sembra attingere *in toto* dall'esperienza tedesca, quanto meno nell'esito conclusivo del "doppio binario", visto che la Costituzione del 1978 all'articolo 168, comma 1, prevede che "*Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas; b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal*". In realtà, il comma 2 della medesima disposizione ("*En los demás casos, la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados*") è stato utilizzato per estinguere la possibilità del controllo *a priori* su impulso parlamentare: una legge organica nel 1985 ha eliminato la possibilità di deferire al *Tribunal Constitucional* le leggi organiche nei tre giorni successivi alla loro approvazione e prima della promulgazione<sup>9</sup>, probabilmente perché era diventato un mezzo dilatorio nelle mani dell'opposizione<sup>10</sup>.

Per altro verso, la generalizzazione dell'accesso alla Corte per mezzo del *recurso de amparo* rappresenta un mezzo di tutela più efficace, utilizzato dagli stessi parlamentari per le questioni di status: lo dimostra, in tema di "inviolabilità - da noi: insindacabilità, *n.d.r.* - parlamentare", il "caso Castells" (il senatore basco indipendentista che, in articoli di stampa, accusò il Governo di gravissimi delitti)<sup>11</sup>. Il Senato concesse il cosiddetto *supplicatorio* (autorizzazione a procedere) per i reati di vilipendio del Governo, cui fece seguito la condanna ed opera del Tribunale Supremo. Il Tribunale Costituzionale fu allora adito dal senatore in *amparo*, ma rigettò il ricorso<sup>12</sup>. Il "caso Castells" ha avuto seguito

8 V. F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Cedam, Padova 2001, pag. 61.

9 P. BON, «Présentation du Tribunal constitutionnel espagnol», Cahiers du Conseil constitutionnel, 1er mai 1997, n° 2, p. 44 et s. Sono leggi organiche, in quell'ordinamento, quelle che si riferiscono allo sviluppo dei diritti fondamentali e delle pubbliche libertà, quelle che approvano gli statuti autonomici ed il regime elettorale generale, nonché le altre leggi previste dalla Costituzione. In argomento v. pure F. BIENTINESI, *cit.*, pag. 96 e ss.

10 O. BONNEFOY, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*. Droit. Université de Bordeaux, 2015.

11 La descrizione del caso è tratta dalla Relazione del Presidente della Giunta delle autorizzazioni della Camera dei deputati on. Vincenzo Siniscalchi al Presidente della Camera Pier Ferdinando Casini, in ordine alla missione in Spagna della delegazione della Giunta dal 3 al 6 febbraio 2002, reperibile su <http://www.vincenzosiniscalchi.it>.

12 Il TC motivò così: "L'interesse primario al cui servizio si intende stabilita la "inviolabilidad" è quello della libera discussione e decisione parlamentare, venendo meno la protezione allorché gli atti siano stati realizzati dal loro autore come cittadino (incluso come "politico") fuori dall'esercizio di funzioni che si rapportino al mandato parlamentare. Le funzioni che rilevano ai fini dell'articolo 71.1 della Costituzione Spagnola non sono indifferentemente tutte quelle realizzate nella condizione di parlamentare, bensì quelle imputabili a chi, essendo parlamentare, come tale le attua giuridicamente" (STC 51/1985, F.J. 6°). C'è quindi un "limite" indiscutibile, che incontra la libera manifestazione del pensiero, nella sicurezza esterna ed interna dello Stato "che potrebbe essere messa in pericolo allorché si produca una lesione del prestigio delle istituzioni democratiche, nelle quali le forze politiche debbono riconoscersi e che coinvolgono non solo l'interesse singolo di alcuni membri della comunità nazionale, bensì l'interesse dell'intera collettività nella misura in cui queste istituzioni sono espressioni della solidarietà nazionale e offendere il suo prestigio

innanzi alla Corte europea dei diritti umani di Strasburgo che, con sentenza 23 aprile 1992 (caso *Castells c. Spagna*), ritenne violato l'art. 10 della Convenzione Europea di Roma sulla garanzia della libertà di espressione<sup>13</sup>.

#### 4.3 Francia.

Nella costituzione della V Repubblica - in cui, fino al 2009, il controllo di costituzionalità era solo di tipo preventivo<sup>14</sup> - il ruolo del *Conseil constitutionnel* incideva, nei confronti del Parlamento, per lo più in senso restrittivo della tradizionale autonomia, mercé il controllo sulla regolarità dell'elezione dei suoi membri del parlamento nonché il controllo preventivo di costituzionalità sui regolamenti delle assemblee parlamentari. Ma da quando, nel 1974, una riforma costituzionale, voluta dal nuovo presidente della Repubblica Giscard d'Estaing, estese il potere di ricorrere al *Conseil*, introducendo la cosiddetta *saisine parlementaire* "il giudizio di costituzionalità poté essere instaurato anche per effetto del ricorso di 60 deputati o 60 senatori (verosimilmente appartenenti alla minoranza parlamentare, che si è opposta all'approvazione della legge). Fornendo all'opposizione un nuovo strumento di controllo dell'attività politica, si riconobbe in realtà la necessità di un contrappeso al sistema elettorale maggioritario"<sup>15</sup>.

Benché il *Conseil* abbia sempre tenuto a rimarcare che la protezione costituzionale del Parlamento passi in primo luogo per la valorizzazione della sua competenza legislativa (persino a dispetto della riserva di regolamento)<sup>16</sup>, nell'ultimo decennio si sono ripetute le doglianze nei confronti dei *vitia in procedendo* della formazione della legge.

Già con le decisioni n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005, il *Conseil constitutionnel* aveva ricavato, da alcune disposizioni regolamentari, il principio di «*clarté et sincérité du débat parlementaire*», e n. 2005-526 DC del 13 ottobre 2005<sup>17</sup>. Ma la sentenza "capostipite" resta, in proposito, la pronuncia n. 655 del 2012, con cui il *Conseil constitutionnel* ha censurato la violazione della sede referente da parte dell'Assemblea nazionale, dichiarando illegittima una legge il cui testo - come discusso nella sede plenaria - non corrispondeva a quello licenziato dalla commissione<sup>18</sup>.

---

significa disattendere il dovere di solidarietà politica" (F.J. 10 della STC).

13 ECHR, *Castells v. Spain*, 23 April 1992, § 42, Series A no. 236.

14 P. CARROZZA, A. DI GIOVINE e G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari 2014.

15 E. GROSSO, *Francia*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 154-155.

16 C.C., n° 82-143 D.C., Loi sur les prix et les revenus (artt. 1, 3 et 4), 30 juillet 1982, cons. 11, Rec. C.C. p. 57, J.O.R.F., 31 juillet 1982, p. 2470.

17 Per la relativa dottrina, cfr. F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in «Forum di Quaderni costituzionali», 2005; D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 38 (Dossier: Le Conseil constitutionnel et le Parlement) - janvier 2013; O. BONNEFOY, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*. Droit. Université de Bordeaux, 2015; S. HUTIER, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, [Institut Universitaire Varenne](#), 2016.

18 C.C., n° 2012-655 D.C., Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, 24 octobre 2012, Rec. C.C. p. 557, J.O.R.F., 27 octobre 2012, p. 16704: *Aux termes du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution : " La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ". Il ressort des termes de cet article que le constituant a entendu que, après inscription à l'ordre du jour dans les conditions fixées par l'article 48 de la Constitution, la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43. Il n'en va autrement que dans le cas où la commission saisie en application de l'article 43 a rejeté le texte qui lui était soumis ainsi que dans celui où la commission ne s'est pas prononcée sur l'ensemble des articles du texte avant le début de l'examen en séance. La commission permanente du Sénat, saisie en application de l'article 43 de la Constitution, a*

## 5. La decisione.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il ricorso. Questo dispositivo è in realtà conforme a un orientamento consolidato.

La Corte – infatti – già dalla fine dello scorso secolo – se aveva ammesso il conflitto del singolo membro del Governo (purché dotato da Costituzione di attribuzioni proprie, rispetto alle quali può dichiarare la volontà definitiva e suscettibili di essere lese da altri poteri, come per esempio il Presidente del Consiglio in materia di sicurezza dello Stato e il ministro della giustizia in fatto di organizzazione), ha sbarrato la strada ai ricorsi dei membri del Parlamento *uti singuli*.

Con la batteria di ordinanze su Vittorio Sgarbi (le nn. 177, 178, 179 e 284 del 1998), essa ha stabilito che il singolo parlamentare non è portatore autonomo di un'attribuzione che altri poteri possano – in astratto - violare o menomare.

In particolare, la Corte ha sempre sostenuto, in materia immunitaria ex art. 68 della Costituzione, le prerogative sono sempre dell'organo e non del singolo deputato e senatore. E, in materia d'insindacabilità, la prerogativa costituzionale che vale nel giudizio per conflitto non è tanto la guarentigia in sé, quanto il potere di dichiararla in via definitiva, la quale spetta alla Camera d'appartenenza (tanto che – in presenza di una deliberazione – sta in giudizio la Camera che l'ha adottata: particolarmente chiara sul punto la sentenza n. 265 del 1997). Analogamente, la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile il ricorso di Cesare Previti, volto a contestare i dinieghi del rinvio delle udienze a motivo di impegni parlamentari (ordinanza n. 101 del 2000).

Marcando un'evidente diversità dai sistemi tedesco e spagnolo (su v. *supra*), la Corte ha anche escluso che siano assegnatari di attribuzioni a tali fini i partiti politici. Ha affermato la Corte nell'ordinanza n. 79 del 2006, che ad essi *“non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali (art. 37 della legge n. 87 del 1953)”*. Quanto questa pronuncia si concili con la precedente ordinanza n. 69 del 1978, che – viceversa – aveva riconosciuto i comitati promotori del *referendum* abrogativo quali portatori di un'attribuzione costituzionale a fini di conflitto, è stato sottoposto a riflessioni perplesse<sup>19</sup>. Tuttavia, essendo maggiore la coerenza tra l'ordinanza n. 79 del 2006 e quella che qui si commenta, non si indulgerà oltre.

Più interessante è notare come la Corte – nella successiva ordinanza n. 149 del 2016 – si sia tenuta su un versante più cauto e abbia dichiarato inammissibile il ricorso di singoli senatori (che contestavano la procedura di approvazione di quella che poi è divenuta la legge n. 76 del 2016 sulle unioni civili e sul contratto di convivenza) senza esplicitare la carenza di legittimazione soggettiva ad agire ma sottolineando che *“alla luce della ricostruzione della vicenda, la menomazione lamentata dai ricorrenti inerisce tutta alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari come disciplinati da norme e prassi regolamentari, che scandiscono e regolano i “momenti” del procedimento di formazione delle leggi, quali sono sia l'abbinamento dei disegni di legge attinenti a materie identiche o*

---

*désigné un rapporteur et s'est réunie pour se prononcer sur le projet de loi au cours de la matinée du lundi 11 septembre. Il ressort du compte rendu de cette réunion, qu'après avoir adopté divers amendements et examiné tous les articles du texte, cette commission a conclu ses travaux le matin même en adoptant "le projet de loi ainsi modifié". Nonobstant l'adoption de ce projet par la commission permanente compétente, l'examen du texte en séance publique qui a débuté le 11 septembre au soir a porté sur le texte du projet de loi dont le Sénat avait été saisi. La loi n'a pas été discutée conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution. Elle a, par suite, été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution (2012-655 DC, 24 octobre 2012, cons. 2 à 4, Journal officiel du 27 octobre 2012, page 16704, texte n° 6, Rec. p. 557).*

<sup>19</sup> V. la nota di P. RIDOLA all'ordinanza n. 79 del 2006, in *Giur. cost.* 2006, pag. 668.

*strettamente connesse, sia la “calendarizzazione” dei lavori in Assemblea, con conseguente discussione, esame, modifica e votazione dei disegni di legge in tale sede”; e che “il conflitto, nei termini in cui è stato articolato, «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale» (ordinanze n. 366 del 2008 e n. 90 del 1996), inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l’idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati”.* In sostanza, la Corte – in questa circostanza – ha ravvisato più una ragione oggettiva che non soggettiva di inammissibilità. In termini assai semplici, la Corte ha risposto che non si sarebbe intromessa negli *interna corporis* del Senato.

Comprensibilmente, minore scrupolo la Corte si è fatta nell’ordinanza n. 256 del 2016, con cui è stato dichiarato inammissibile il conflitto d’attribuzione proposto dal CODACONS avverso il quesito stampato sulla scheda per il *referendum* confermativo della riforma costituzionale, poi respinta il 4 dicembre 2016. Qui la Corte è tornata alla schietta declaratoria di carenza di legittimazione soggettiva, dichiarando che "quanto alla “associazione”, quale lo stesso CODACONS si definisce nel ricorso, essa non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle «organizzazioni proprie della società civile» (così la ordinanza n. 120 del 2009, che ha affermato il difetto di legittimazione degli stessi partiti politici a sollevare conflitto di attribuzione)."

## **6. Segue: i precedenti più recenti.**

Un gruppo di pronunce più recenti inerisce alla materia elettorale, che in effetti si presta meglio al tipo di rivendicazioni partecipative. Esso contiene ordinanze che ruotano sulla riserva di assemblea dell’art. 72, quarto comma, della Costituzione, che disciplinerebbe l’approvazione di questa tipologia di legge e che sarebbe stata violata nelle fasi finali della XVII legislatura<sup>20</sup>.

Le statuizioni dismissive della Corte si caratterizzano per essere tutte corredate da una clausola secondo cui “resta impregiudicata” la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri dello Stato. In altre parole, il motivo dell’inammissibilità dei conflitti sollevati non è più la carenza di legittimazione del singolo parlamentare (profilo che rimane – per l’appunto – impregiudicato).

L’ordinanza di inammissibilità n. 277 del 2017, si riferisce al conflitto elevato sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. *Rosatellum* (vale a dire la legge elettorale vigente, la n. 165 del 2017) da un insieme di soggetti: ancora il CODACONS, un senatore e un cittadino comune definitosi elettore. Vi si censurava in particolare la delibera autorizzativa del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017 e la conseguente posizione della questione di fiducia: per questo - alle consuete reiterazioni dei motivi di carenza soggettiva in ordine al CODACONS ed al cittadino elettore firmatari del ricorso n. 4 del 2017 - la Corte aggiunge alcune specifiche considerazioni in ordine alla mancanza di legittimazione dell’altro firmatario, "*Bartolomeo Pepe, nella qualità di senatore*". Per la Corte "*il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l’intero organo cui appartiene*"; peraltro, "*in ogni caso, un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento*

---

20 L. GRIMALDI L. e C. P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della “situazione venutasi a creare” con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2018, n. 1.

*parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna competenza o prerogativa di un senatore, configurandosi perciò come meramente ipotetica la lamentata lesione e come preventivo il relativo conflitto".*

L'intera sequenza delle deliberazioni parlamentari sulle leggi elettorali della XVII legislatura era invece oggetto dei ricorsi rispettivamente ai nn. 5 (iniziativa di soggetti vari, nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari), 6 (iniziativa del deputato Valente, nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare Movimento 5 stelle della Camera dei deputati) e 7 (iniziativa dei parlamentari Endrizzi e Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari Movimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati) del 2017, definiti unitariamente con ordinanza n. 280 del 2017.

Veniva addotta la lesione della sovranità popolare nelle citate manifestazioni di volontà del Parlamento in violazione degli artt. 70 e 72 Cost., con conseguente violazione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza, perché il Governo, per accelerare l'approvazione della legge e proteggerla dai «franchi tiratori» in votazioni a scrutinio segreto, aveva imposto alle Camere la votazione con la questione di fiducia su vari articoli di cui erano composti i disegni di legge in questione; ma i conflitti erano rivolti *in parte qua* nei confronti della Camera dei deputati e del Senato "e, ove occorra, del Governo".

Tra le "carenze degli atti introduttivi dei conflitti" che "*non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito*", l'ordinanza adduce l'indeterminatezza del profilo soggettivo perché non sarebbe dato comprendere, in particolare, "*in quale veste si presentino le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici*"; ciò sarebbe aggravato "*dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui sono Presidente, l'uno, e Vicepresidente vicario, l'altro, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale*".

La motivazione, su questo punto, sembrava prefigurare una procedura che potesse legittimamente dare accesso alla Corte costituzionale al gruppo parlamentare: quella della delibera adottata coinvolgendo i componenti del gruppo parlamentare, oltre ad accennare alla necessità di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali. La Corte ribadisce infatti che, anche nei confronti del Parlamento, essa può essere chiamata a pronunciarsi da un potere dello Stato che si assuma leso nelle proprie attribuzioni (adducendo il precedente della sentenza n. 262 del 2017 sull'autodichia); ma, al contempo, l'ordinanza evidenzia che "*le censure di illegittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 non si limitano a quelle relative alla procedura parlamentare, ma si appuntano, numerose, anche sul suo contenuto, mancando tuttavia ancora una volta la necessaria dimostrazione della ridondanza di tali vizi sulle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti*".

Nella sequenza cronologica dell'ultimo anno si incunea l'ordinanza n. 163 del 2018, con cui la Corte ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso su mancato passaggio parlamentare sul *Memorandum* Minniti con la Libia. Il ricorso era promosso dagli onorevoli Marcon, Civati, Brignone e Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, con ricorsi iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4, 5 e 6 del 2018, affinché fosse accertata la menomazione delle prerogative parlamentari derivante dalla mancata presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 Cost.

Benché, sotto il profilo soggettivo, i ricorrenti evidenziassero che la giurisprudenza costituzionale non ha mai negato la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Corte ha continuato a dichiarare impregiudicato questo profilo, limitandosi ancora una volta ad escludere che la situazione dedotta rientrasse tra quelle in cui è lesa una prerogativa del singolo parlamentare<sup>21</sup>. Infatti, *“sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare”*.

Tornando alla materia elettorale, la pronuncia sul ricorso contro *Italicum* e *Rosatellum* insieme, dichiarato inammissibile dall'ordinanza n. 181 del 2018, appare in parte contraddittoria.

Il conflitto era stato promosso da diversi soggetti, tra cui anche parlamentari (sette deputati e tre senatori). La Corte ribadisce con chiarezza due punti su cui non ha mai mostrato incertezza, vale a dire che il singolo “cittadino elettore” non è potere dello Stato ai fini del conflitto; e che un membro di una Camera non può dolersi delle procedure svoltesi nell'altra.

Viceversa una sorta di contorsione logica può ravvisarsi nel capoverso in cui si afferma che *“il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo pur restando «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”*.

Parrebbe che delle due, l'una: la questione è impregiudicata oppure è risolta, almeno per un profilo, quello dei rapporti con l'Esecutivo.

Tutto ciò indirettamente potrebbe indurre a ritenere che in altre situazioni (che non possono che essere relazionate col medesimo potere al quale si appartiene, cioè l'insieme della Camera di appartenenza) potrebbero essere configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare potrebbe essere legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato.

## 7. Le motivazioni.

Nel contesto di una pronuncia che – anche nella struttura – appare più come una sentenza (si veda la rigida scansione tra il *Ritenuto in fatto* e il *Considerato in diritto* e la relativa numerazione dei punti) che un'ordinanza, la Corte offre all'interprete una messe di spunti che (a differenza del nudo dispositivo) non s'inserisce univocamente nel solco dei precedenti che si è appena riassunto (che già di per sé è piuttosto articolato).

La Corte si sbarazza rapidamente di due aspetti, che il ricorso implicitamente o esplicitamente sollevava.

Il primo è relativo alla procedura di levata del conflitto. Come già stabilito nell'ordinanza n. 280 del 2017 per il gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle, la Corte constata che il gruppo del PD non ha dimostrato che vi sia stata una deliberazione interna all'organismo, sicché – per ciò solo – il ricorso come gruppo non è ammissibile.

---

<sup>21</sup> [La sentenza del TAR Lazio \(Sezione III-ter\) - n. 11125/2018 Reg. Prov. Coll.](#) pone un indiretto rimedio quando accorda l'accesso civico a questo tipo di trattati, attingendo ad un istituto a disposizione di tutti i cittadini: v. E. OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione giustizia*, 5 febbraio 2019.

Il secondo aspetto inerisce al “decimo dei componenti”. Il ricorso qualificava i sottoscrittori anche come quota di senatori destinatari di garanzie costituzionali, quali quelle di poter proporre la mozione di sfiducia al Governo e di chiedere la rimessione all’Assemblea dei provvedimenti legislativi pendenti in Commissione deliberante. La motivazione ribatte agevolmente che – sul piano oggettivo – non è di quelle attribuzioni di cui si tratta, sicché l’essere i 37 senatori (più di) un decimo del Senato non ha rilievo.

È invece dal punto 3.1. del *Considerato in diritto* che la prosa dell’ordinanza avvia il lettore per un tragitto a sbalzi.

### **7.1. Il singolo parlamentare è potere dello Stato.**

La Corte comincia con il chiarire un concetto: chi avesse inteso che la questione della titolarità del singolo parlamentare a elevare conflitto era sempre stata definita impregiudicata per dire che tendenzialmente egli non lo fosse, avrebbe frainteso. La questione è risolta in senso affermativo, perché la Costituzione, a partire dall’art. 67, riconosce ai singoli membri del Parlamento poteri specifici e individuabili in capo a ciascuno di essi (punto 3.3.). Tra di essi, vi sono di sicuro le “*attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente*” (v. il punto 3.3. del *Considerato in diritto*): il *continuum* così creato - tra gli articoli 67, 68, 71 e 72 - supera una persistente dottrina che negava la riconducibilità del potere di emendamento all’iniziativa legislativa (per la quale l’articolo 71 della Costituzione conferisce un diritto politico), facendolo discendere esclusivamente dalla potestà di regolamentazione del procedimento legislativo (attribuita alle Camere dall’articolo 72, primo comma, della Costituzione)<sup>22</sup>.

Però, sul piano oggettivo, questa legittimazione attiva deve essere “*rigorosamente circoscritta alle menomazioni censurabili in sede di conflitto*”. Perché questa potenziale legittimazione soggettiva sfoci concretamente sul piano oggettivo, occorre che il parlamentare “*allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione*” della sua funzione costituzionale.

Date le circostanze che ci siamo permessi di ricapitolare *supra* (v. nn. 2 e 3), parrebbe non inverosimile che saltare a piè pari la sede referente della Commissione bilancio, proprio sulla legge di bilancio, costituisca quella evidente menomazione delle facoltà dei senatori di espletare il loro mandato nel procedimento legislativo.

Parvenza fallace, stabilisce la Corte. Su un primo tornante, essa richiama la sua giurisprudenza sulle “prassi” parlamentari e sulle modalità applicative delle regole interne alle Camere, su cui non potrebbe sindacare.

Per un verso, si cita la celeberrima sentenza n. 9 del 1959 (capostipite delle pronunzie sull’insindacabilità dei regolamenti parlamentari) e, per l’altro, la n. 379 del 1996 (la altrettanto nota sentenza sui c.d. pianisti, in cui, per la brillante penna di Carlo Mezzanotte, la Corte aveva operato – felicemente, sì, ma in sostanza - una sintesi di opposti, affermando, da un lato, che l’applicazione dei regolamenti parlamentari è territorio esclusivo dell’autonomia parlamentare; ma, per d’altro lato, che di quell’autonomia le Camere non possono abusare, a pena di perdere autorevolezza e legittimazione nell’amministrarla).

Ne conclude l’ordinanza n. 17 qui in commento che “*in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali poc’anzi richiamati si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente* – giova ripetere, *n.d.r.* -

---

<sup>22</sup> G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Quaderni dell’Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1994, n. 5, Giappichelli, p. 213.

*che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione".*

E infatti, l'ordinanza conclude il tornante con il dire che, in questo caso, non c'è quella violazione così marcata che si risolve nella negazione o nella menomazione delle prerogative specifiche del singolo membro del Parlamento.

## **7.2. Alla ricerca della menomazione evidente.**

Ma, inaspettatamente, subito dopo, si apre un secondo tornante. Secondo la Corte – nell'iter dell'atto Senato 981 – *"non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare"; e "le forzature procedurali censurate derivano essenzialmente, nella prospettazione dei ricorrenti, dalla "estremizzazione" della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole".*

D'altronde, riconosce la Corte, *"le peculiarità dell'andamento dei lavori al Senato in fase di approvazione della legge di bilancio dello Stato per il 2019 rispetto al passato, anche recente, si sostanzia nel fatto che il testo finale contenuto nel maxi-emendamento 1.9000 ha modificato in larga misura il disegno di legge su cui le Camere avevano lavorato fino a quel momento, senza che su tale contenuto la Commissione Bilancio avesse avuto modo di svolgere alcun esame di merito, in sede referente. L'esame che tale Commissione ha compiuto, nella seduta del 22 dicembre 2018, era infatti finalizzato esclusivamente all'espressione di un parere relativo ai soli profili finanziari di tale emendamento, ai sensi del nuovo art. 161, comma 3-ter, regol. Senato".*

Osservatori e interpreti sono pertanto lasciati in mezzo al guado.

La Corte sostiene - ripiegando su una nuova curva - che quella governativa della presentazione di *maxi-emendamenti*, poi confezionati dentro una richiesta fiduciaria, è pur sempre una prassi di cui non si può non tener conto, quasi che i parlamentari debbano aspettarsela. (Peraltro, sono molti anni che tale prassi non è seguita in sessione di bilancio, giacché la fiducia ormai è generalmente chiesta dall'Esecutivo su un testo sorto per gemmazione da quello licenziato dalla Commissione referente; sicché quello che è accaduto in Senato è più un *revival* che un brano di prassi vigente).

Nell'ordinanza si legge - poi - che su tale prassi getta una nuova luce la riforma del Regolamento del Senato, approvata *in articulo mortis* della XVII legislatura, che giustifica una riduzione del perimetro di intervento consultivo della Commissione bilancio (il quale – come si è detto *supra* – nell'interpretazione della medesima Commissione bilancio interessava non solo le coperture ma anche la complessiva fedeltà degli emendamenti proposti al testo della Commissione referente)<sup>23</sup>.

Ma una simile argomentazione non è persuasiva, perché la riforma regolamentare in Senato ha recepito e non soppiantato la prassi (qui, sì) già vigente<sup>24</sup> (tanto che la stessa

---

23 V. *supra* nota 2. L'ordinanza n.17 annette a questa modifica regolamentare un valore nella definizione della vicenda, in quanto *"le riforme apportate al regolamento del Senato della Repubblica nel dicembre 2017 – applicate al procedimento per l'approvazione del bilancio dello Stato per la prima volta nel caso di specie – possono gettare una diversa luce su taluni passaggi procedurali censurati nel ricorso"*; segnatamente, fu *"in applicazione di tali disposizioni che la Commissione Bilancio è stata convocata solo per esprimere un parere sui profili finanziari e che il Governo ha presentato ulteriori precisazioni durante l'esame in Commissione"*.

24La Corte sembra lasciar intendere che il nuovo testo dell'art. 161 regol. Senato avrebbe superato la fonte consuetudinaria, che fino ad allora in questo ramo del Parlamento disciplinava la questione di fiducia.

ordinanza aveva dato atto che l'usanza dei "maxi-emendamenti fiduciati" aveva trovato forme di compensazione nel coinvolgimento della Commissione bilancio).

Ma tant'è: non è questo il caso di un'evidente menomazione. "*Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti diversi*".

La Corte supera così la sua giurisprudenza sugli *interna corporis*. Essa scende dal terreno della statuizione in diritto per approdare su quello dell'accertamento in fatto. Tuttavia, in questo essa rischia di mettere sull'avviso i presidenti di Assemblea e il loro modo di governarne la dialettica e - in conclusione - di sovrapporre, alla loro, la propria valutazione nel concreto apprezzamento del farsi delle fonti del diritto parlamentare e della dinamica delle relazioni tra i gruppi. Tutto ciò potrebbe essere foriero più di incertezza che di chiarimenti.

\*\* Giampiero Buonomo è consigliere del Senato della Repubblica ed è capo ufficio all'Archivio storico. Marco Cerase è consigliere della Camera dei deputati ed è capo del dipartimento degli affari europei del Servizio Studi.

---

Viceversa, è rimarchevole che al testo della riforma dell'articolo 161 non furono proposti emendamenti, durante l'esame d'Assemblea, e che l'unico intervento che ne lambì i contenuti fu, in dichiarazione di voto, quello della senatrice De Petris, secondo cui si sarebbero potute utilmente anche precisare quelle categorie di leggi che sfuggono all'indirizzo politico di maggioranza e rientrano nel più ampio ambito dell'indirizzo politico costituzionale, che non consente l'apposizione della questione di fiducia. In sostanza, nessuno pose questioni di rilievo giacché la prassi era già patrimonio interpretativo accettato dai gruppi parlamentari. Può soccorrere, nell'ermeneutica dei tre nuovi commi (uno dei quali rinvia non solo all'articolo 102-*bis*, ma anche agli articoli 8 e 97 del Regolamento del Senato), la relazione della Giunta per il regolamento, secondo cui la disposizione ha recepito, anche nel confronto con il regolamento della Camera, "una disciplina più analitica del procedimento concernente la questione di fiducia, con particolare riguardo all'ipotesi dei cosiddetti maxiemendamenti, introducendo l'obbligo della previa sottoposizione del testo alla Presidenza. Una volta posta la questione di fiducia, il contenuto dell'emendamento potrà essere corretto dal Governo solo per ragioni di copertura finanziaria o per evidenti errori materiali e difetti di coordinamento" (Doc. II, n. 38).