

ORIGINAL
CONF. FOTU
8/2018 eo

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso per conflitto di attribuzione

per il Senatore Andrea Marcucci (c.f. MRCNDR65E28A657I), in proprio e quale Capogruppo e legale rappresentante *pro tempore* del Gruppo Parlamentare del Partito Democratico presso il Senato della Repubblica, nonché per i Sig.ri Senatori Caterina Bini, Edoardo Patriarca, Francesco Bonifazi, Andrea Ferrazzi, Caterina Biti, Alan Ferrari, Valeria Fedeli, Bruno Astorre, Assunta Carmela Messina, Luigi Enrico Zanda, Francesco Giacobbe, Luciano D'Alfonso, Davide Faraone, Valeria Valente, Monica Cirinnà, Leonardo Grimaldi, Matteo Richetti, Francesco Verducci, Nadia Ginetti, Simona Flavia Malpezzi, Franco Mirabelli, Anna Rossomando, Tommaso Nannicini, Eugenio Alberto Comincini, Dario Parrini, Alessandro Alfieri, Vito Vattuone, Roberta Pinotti, Roberto Rampi, Antonio Misiani, Teresa Bellanova, Annamaria Parente, Stefano Collina, Ernesto Magorno, Mauro Antonio Donato Laus, Salvatore Margiotta, rappresentati e difesi, giuste procure in calce al presente atto, unitamente e disgiuntamente, dagli Avv.ti Prof. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), Prof. Marcello Cecchetti (c.f. CCCMCL65E02H501Q), Prof. Giuseppe de Vergottini (c.f. DVRGPP36R18G702Z), Prof. Giandomenico Falcon (c.f. FLCGDM45C06L736E) Prof. Alberto Lucarelli (c.f. LCRLRT63D22F839C), Prof. Valerio Onida (c.f. NDOVLR36C30F205R), Prof.ssa Barbara Randazzo (c.f. RNDBBR69E50I441C), ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, Via di Porta Pinciana, n. 6 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it).

per la dichiarazione di non spettanza al Governo, al Presidente della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Conferenza dei Capigruppo del Senato della Repubblica, al Presidente del Senato della

Repubblica, all'Assemblea del Senato della Repubblica degli atti e comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'*iter* costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica, più dettagliatamente indicati nelle conclusioni

*

FATTO

La questione oggetto del presente giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato riguarda le modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato, nella notte tra il 22 e il 23 dicembre scorsi, il disegno di legge di Bilancio dello Stato per il 2019.

L'*iter* di approvazione di tale fondamentale intervento legislativo è stato, come noto, scadenzato dall'interlocuzione del Governo con la Commissione europea, a seguito delle cui osservazioni la manovra economica ha subito, successivamente alla già avvenuta approvazione da parte della Camera dei Deputati, sostanziali modifiche.

Nello specifico, il disegno di legge di bilancio veniva approvato, con posizione della questione di fiducia da parte del Governo, dalla Camera dei Deputati l'8 dicembre u.s., in una versione, tuttavia, non comprensiva dei correttivi richiesti da Bruxelles all'Esecutivo.

Il testo così approvato approdava dunque al Senato, e veniva affidato alla Commissione Bilancio il 10 dicembre.

A seguito di diversi rinvii, dovuti al proseguire del dialogo con la Commissione, il 19 dicembre il Presidente del Consiglio dei Ministri riferiva in Assemblea circa l'esito delle negoziazioni, rappresentando di aver ricevuto, in pari data, comunicazione dalla Commissione europea contenente rassicurazioni in ordine alla sufficienza delle intervenute modifiche alla manovra al fine di scongiurare il rischio di avvio di una procedura di infrazione. La seduta, all'esito della discussione sull'informativa del Presidente del Consiglio dei ministri, si chiuse

deva alle ore 14:37, rinviando la discussione sul disegno di legge di Bilancio al giorno successivo.

Parimenti in data 19 dicembre, la 5° Commissione permanente Bilancio riceveva, alle ore 22:05, una serie di emendamenti al testo di legge presentati dal Governo, tra cui l'emendamento 1.7000, di recepimento dei contenuti del dialogo intercorso con la Commissione e dunque interamente modificativo del disegno di legge approvato dalla Camera e sottoposto all'esame del Senato.

Il 20 dicembre, l'Assemblea apriva la propria seduta con l'intervento del Presidente della Commissione Bilancio, il quale riferiva la mancata ultimazione dei lavori da parte della Commissione medesima e l'esigenza di disporre ancora di "diverse giornate" per ultimare l'esame del testo.

In ragione di tali dichiarazioni, gli esponenti di diverse forze politiche - e segnatamente di Liberi e Uguali – Gruppo Misto, Partito Democratico e Forza Italia - chiedevano che venisse urgentemente convocata al Conferenza dei Capigruppo, onde organizzare il prosieguo dei lavori.

Quest'ultima stabiliva dunque il calendario, schedulando la discussione generale, la votazione degli emendamenti e la presentazione dei medesimi per le ore a seguire, sino alle dichiarazioni di voto, previste per le ore 22 del giorno 21 dicembre. Iniziava dunque la discussione del disegno di legge nel testo trasmesso alla Camera dei Deputati senza relazione, non essendosi ancora conclusi i lavori della Commissione.

Nel corso dell'adunanza del 21 dicembre, si riuniva poi nuovamente la Conferenza dei Capigruppo, onde rivedere il programma dei lavori alla luce dell'annunciata presentazione, da parte del Governo, di un nuovo maxi-emendamento alle ore 14:00 di sabato 22 dicembre, con relativa posizione della questione di fiducia.

In particolare, la Conferenza fissava la discussione sulla fiducia, per la quale venivano ripartite circa quattro ore in base a specifiche richieste dei Gruppi, a partire dalle ore 16 del 22 dicembre, dopo la pronuncia da parte del Presiden-

te sull'ammissibilità dell'emendamento sulla base del parere della 5a Commissione permanente. A seguire, venivano previste le dichiarazioni di voto a partire dalle ore 20,30 e, quindi, la chiama.

A fronte di tale stretta programmazione, alcuni Senatori proponevano la prosecuzione dei lavori dell'Assemblea nei giorni del 24 e del 26 dicembre, proposta che tuttavia veniva respinta dal Consesso.

Alle **14:10 di sabato 22 dicembre** iniziava dunque una nuova seduta dell'Assemblea, in apertura della quale il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la Democrazia Diretta sottoponeva alla Presidenza il testo di un emendamento "*interamente sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge n. 981 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»*", relativamente al quale, acquisita l'autorizzazione del Consiglio dei ministri, anticipava la posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Il Presidente dell'Assemblea trasmetteva dunque immediatamente alla Commissione Bilancio l'emendamento, sospendendo la seduta sino al termine dei lavori della medesima.

La seduta della 5° Commissione permanente si apriva dunque alle **ore 16:25** per l'esame del maxi-emendamento 1.9000, pari a c.a. 270 pagine di stampa. In tale sede, il rappresentante del Governo, tra le contestazioni dei membri di opposizione, rappresentava la necessità di apporre ulteriori modifiche al testo. La seduta veniva pertanto sospesa alle **ore 16:40** per consentire alla Commissione di conoscere in maniera puntuale le richieste di correzione avanzate dal rappresentante del Governo.

I lavori ricominciavano poi alle **ore 17:40**, per essere nuovamente sospesi alle **ore 18:15**, onde consentire la predisposizione della proposta di parere della Commissione. Alle **18: 25** la seduta veniva riaperta, e il Presidente dava lettura del proposto parere. Gli esponenti di alcune forze politiche (PD, Forza Italia, Misto-LeU) rappresentavano dunque l'impossibilità di discutere il merito

dell'emendamento, essendosi limitati i lavori svoltisi sino a quel momento alle proposte di modifica dell'emendamento medesimo intervenute direttamente in Commissione. Intorno alle **ore 18:45** c.a., la Commissione approvava definitivamente la proposta di parere.

Alle **ore 19:00** si riaprono quindi i lavori dell'Assemblea, e alle ore **19:15 c.a.** il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la Democrazia Diretta poneva, a nome del Governo, la questione di fiducia sul maxi-emendamento.

Sospesa la seduta alle **ore 19:14**, veniva convocata immediatamente la Conferenza dei Capigruppo, la quale rimodulava nuovamente i tempi della discussione, prevedendo le dichiarazioni di voto finali per le **ore 23:30**, ovvero 3 ore e 30 minuti dopo la riapertura dei lavori dell'Assemblea, avvenuta alle **ore 19:59**.

Alle **ore 2:37** il Senato approvava il disegno di legge di Bilancio.

Alla luce della vicenda in fatto *supra* succintamente esposta, i ricorrenti chiedono a Codesta Ecc.ma Corte di dichiarare che non spetta al Governo, al Presidente del Senato e all'Assemblea del Senato della Repubblica, adottare gli atti e i comportamenti specificamente citati nelle conclusioni per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Premessa

Il rimedio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è previsto dall'art. 134 Cost. quale funzione ulteriore assegnata a Codesta Ecc.ma Corte rispetto al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Come autorevole dottrina ha rilevato già in passato, sarebbe tuttavia grave errore non riconoscere un carattere unitario alle funzioni attribuite alla Corte dall'art. 134 Cost. giacché "diversi [sono] gli strumenti [...] (giudizio sulle leggi, conflitti di attribuzioni, sindacato di ammissibilità delle richieste di referendum), ma unico il fine" (MORTATI, 1979).

Quando la Corte si pronuncia su di un conflitto tra poteri dello Stato, invero, altro non fa che assumere una decisione circa la spettanza della competenza, a tutela dell'ordine costituzionale stabilito dalla Carta fondamentale. Nel conflitto di attribuzioni interorganico viene, infatti, all'attenzione del giudice costituzionale la richiesta di una corretta impostazione delle relazioni intercorrenti tra i poteri dello Stato ponendosi, dunque, lo strumento del conflitto a tutela della forma di governo disegnata dalla Carta costituzionale, quale norma di organizzazione dei poteri.

Si tratta in altri termini dell'utilizzo di un parametro giuridico, le norme costituzionali, per la risoluzione delle controversie che insorgono tra strutture organizzative che, a norma della Costituzione appunto, identificano la forma di governo.

Proprio in questa ottica si pone l'odierno ricorso, volto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite con riferimento al procedimento legislativo disegnato dall'art. 72 Cost. e soprattutto, con specifico riferimento alla legge di bilancio, dall'art. 81 Cost. e art. 97, comma 1, Cost.

Viene infatti in questa sede portato all'attenzione di codesta ecc.ma Corte non già e non tanto il contenuto del disegno di legge di Bilancio, così come approvato dal Senato della Repubblica con le modalità descritte nella parte in fatto, giacché è evidente che per sindacarne la conformità a Costituzione altre sarebbero le strade; la scelta dello strumento del conflitto tra poteri viene piuttosto intrapresa per ristabilire competenze costituzionalmente garantite ed, in ultima analisi, per assicurare l'osservanza della separazione dei poteri, così come descritta in Costituzione nell'ambito del procedimento legislativo, in specie di quello volto all'approvazione della legge annuale di bilancio.

La separazione dei poteri è concepita nel testo costituzionale con una duplice valenza: da un lato attuazione, nell'organizzazione statale, del principio della divisione del lavoro, cioè di un principio di efficienza tecnica; dall'altro, anche

e soprattutto, esplicitazione di un principio sostanziale di garanzia politica, quale regola di esercizio del potere pubblico.

E' evidente che il principio della separazione dei poteri nella forma di governo parlamentare scelta dal costituente italiano non è semplicisticamente da intendersi quale solo divisione tra Governo e Parlamento, poiché l'istituto della fiducia crea quel continuum tra Governo e maggioranza parlamentare che sposta la dialettica tra poteri sul piano del rapporto di equilibrio/contrapposizione tra maggioranza ed opposizione parlamentare.

Da questo punto di vista la disciplina costituzionale in materia di forma di governo, seppur scarna, vede, tuttavia, nell'art. 94 Cost. un punto fermo, nel momento in cui prescrive la necessità del rapporto di fiducia, espresso con votazioni per appello nominale e scrutinio palese, tra Parlamento e Governo; è con queste modalità, infatti, che si certifica l'esistenza di una maggioranza e di una opposizione. Ma quando si ricorre alla "questione di fiducia" posta dal Governo su di un testo legislativo, l'oggetto della votazione, che pure assume rilievo per la conferma o la smentita del rapporto fiduciario, resta pur sempre un testo legislativo, che come tale deve essere conoscibile e valutabile da parte dei parlamentari.

Le disposizioni degli articoli 72 e 94 della Costituzione, e per vero l'intera disciplina delle diverse maggioranze richieste nelle diverse occasioni, insieme alle previsioni che riguardano la composizione delle Commissioni, configurano un autonomo rilievo costituzionale sia dei gruppi parlamentari, sia in particolare di quote frazionarie di parlamentari che sono legittimate a mettere in modo processi di rilievo costituzionale, quali la stessa messa in questione del Governo attraverso la mozione di fiducia (art. 94, quinto comma) o il vincolo alle rimessione alla Camera di un disegno di legge già assegnato alla Commissione deliberante (art. 72, terzo comma, secondo periodo).

Vi sono funzioni di controllo e di garanzia svolte da commissioni che sono per prassi o per regolamento o per legge presiedute da rappresentanti delle opposizioni.

Benché sia usuale parlare di garanzie o diritti dell'opposizione o delle opposizioni, va sottolineato che le funzioni che l'opposizione o le opposizioni sono chiamate a svolgere non sono esercitate nel (solo) loro interesse ma, in realtà, nell'interesse istituzionale dell'intero paese.

In altre parole, mentre alla maggioranza compete, nell'interesse dell'intera comunità nazionale, la funzione di governo, all'opposizione competono, sempre nell'interesse dell'intera comunità nazionale, specifiche funzioni istituzionali di controllo e garanzia.

La funzione che il Gruppo parlamentare e la quota di Parlamentari ricorrenti intendono esercitare con il presente conflitto è, tipicamente, una funzione garantistica di minoranza o di opposizione, rivolta a tutelare un interesse istituzionale fondamentale della comunità nazionale, e precisamente l'interesse al pieno rispetto delle regole costituzionali nell'approvazione delle leggi, e in particolare di quella principale legge che è la legge di bilancio.

Nel momento in cui l'esecutivo - connivente la sua maggioranza - impedisce con i suoi comportamenti i presupposti stessi minimi incompressibili dell'esercizio della funzione legislativa (come nel caso di specie), non essendo esperibile alcun altro rimedio - e trattandosi di ristabilire la corretta divisione dei poteri - non c'è altra strada che sottoporre la questione alla Corte, riconoscendo ai Gruppi di opposizione, intesi come articolazioni interne delle Camere finalizzate proprio all'organizzazione e allo svolgimento del confronto dialettico con la maggioranza e come quota di parlamentari che non si riconoscono nell'indirizzo politico del Governo, la potestà di sollevare conflitto per menomazione del potere di concorrere al procedimento legislativo, sia pure in condizioni di minoranza.

Il conflitto tra poteri si pone, dunque, come rimedio ultimo per ristabilire la corretta interpretazione dei ruoli tra Parlamento (nella sua articolazione di maggioranza e opposizione) e Governo.

*

2. Sulla legittimazione dei ricorrenti

Sul fronte della legittimazione soggettiva, è opportuno sottolineare in primo luogo come la qualifica di “potere dello Stato” debba essere assegnata con riferimento alla posizione che il potere assume nell’ordinamento, dovendosi intendere per posizione non già e non solo la “funzione” esercitata, bensì la correlazione rispetto agli altri poteri.

Ora, con riferimento al potere legislativo, affermare che solo l’Assemblea nei suoi organi esponenti (presidenza) è sempre e comunque legittimata a sollevare conflitto di attribuzione significa affidare potenzialmente alla sola maggioranza la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti e in parte direttamente riconosciuti e tutelati dalla Costituzione: di fatto esautorando le minoranze e - ove la maggioranza così voglia - Commissioni ed Assemblea. In altre parole, un certo numero di senatori o deputati, un gruppo, o anche il singolo parlamentare, devono essere considerati «titolari di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ord. n. 17/1978), formula ripresa dalla recentissima ordinanza n. 277/2017 nella quale, coerentemente, Code- sta Ecc.ma Corte pur dichiarando inammissibile (in quella fattispecie) il ricorso per conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato, lascia espressamente «imprejudicata... la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordd. n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998)...». Ebbene, gli atti di cui si lamenta la lesività nell’odierno conflitto hanno rappresentato altrettanti casi di esercizio di funzioni costituzionali da parte dei rispettivi titolari che si sono tradotti in illegittime interferenze con le funzioni spettanti ai singoli membri del Senato della

Repubblica e ai gruppi parlamentari con riferimento alla loro partecipazione al procedimento legislativo talmente macroscopiche e penetranti da averle comprese fino – nel caso concreto – a porle sostanzialmente nel nulla.

Proprio rimanendo sul piano della legittimazione soggettiva al conflitto tra poteri, già nella sent. 69/1978 Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha riconosciuto la qualifica di potere dello Stato al Comitato promotore del referendum, quale espressione del gruppo di elettori titolare del potere di iniziativa referendaria ex art. 75. In quell'occasione Codesta Corte ha argomentato la decisione stabilendo che *“sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo alla organizzazione dello Stato-persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione”*. Implicitamente, dunque, la qualifica di potere dello Stato veniva anche riconosciuta al quinto di parlamentari che, al pari dei 500.000 elettori, possono attivare il procedimento referendario costituzionale.

Ora, stante la prospettata ricostruzione della forma di governo, non può essere indubbiato che a fronte di un potere - l'esecutivo - che entra pienamente nell'esercizio delle sue funzioni con l'approvazione della mozione di fiducia ex art. 94, commi 1 e 2, Cost., il costituente ha previsto un contropotere, assegnando ad un decimo dei componenti di una Camera il potere di presentare una mozione di sfiducia (art. 94, comma 5).

Pur non citando mai espressamente il termine “opposizione”, è tuttavia chiaro che la Carta costituzionale - fin dalla sua entrata in vigore e dunque persino prescindendo dai cambiamenti in senso maggioritario introdotti con le leggi elettorali del 1993 e successive modifiche - identifica il numero minimo di componenti della Camera che possano incarnare una minoranza oppositiva qualificata: un decimo dei componenti, ai quali spetta definitivamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica.

Quella stessa frazione di parlamentari è peraltro citata (non a caso immediatamente dopo il Governo, quale soggetto alternativo) anche nell'art. 72, comma 3, Cost., dove viene attribuita la potestà di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione in sede deliberante.

In entrambi i casi, la *ratio* è evidentemente quella di individuare il "nucleo duro" in grado di limitare, nell'ottica della separazione dei poteri, lo strapotere della maggioranza, e dunque del Governo.

Per tale ragione ai 37 senatori proponenti l'attuale ricorso ben può essere riconosciuta la qualifica di potere dello Stato, nel senso di frazione del potere legislativo titolare di attribuzioni costituzionalmente previste, che la connotano come soggetto abilitato ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene, giacché la presentazione della mozione di sfiducia spetta ad essi e solo ad essi, e in via definitiva ad essi.

Il passaggio cruciale della forma di governo parlamentare così come da noi conosciuta nelle sue forme fisiologiche può essere innescato dalla frazione del Parlamento, unità minima espressiva del senso profondo del rapporto di fiducia, così come individuata dall'art. 94, terzo comma, Cost.

In aggiunta, nel caso di specie, il profilo soggettivo così individuato è corroborato anche dalla circostanza per cui la lesione delle prerogative di cui all'art. 72 Cost. è maturata a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento presentato dal Governo e sul quale l'esecutivo stesso ha posto la questione di fiducia. Per volontà espressa del Governo dunque, i parlamentari, di minoranza, ma anche di maggioranza, sono stati chiamati a votare il maxi-emendamento ribadendo la loro presa di posizione rispetto alla assunzione di responsabilità politica circa il permanere in carica dell'esecutivo, riproponendo così quella stessa divisione che si è realizzata nel momento in cui il governo ha ottenuto la fiducia iniziale ex art. 94 Cost.

*

Il presente ricorso è proposto anche dall'intero gruppo parlamentare del Partito democratico costituito presso il Senato della Repubblica in persona del suo Capogruppo.

I gruppi parlamentari rientrano sicuramente tra le articolazioni del potere legislativo. L'art. 72, terzo comma, Cost., infatti, prevede la possibilità di deferire «l'approvazione dei disegni di legge» a «Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». La norma concernente la composizione delle Commissioni in modo proporzionale rispetto ai Gruppi parlamentari – testualmente riferita soltanto al caso in cui alle prime venga attribuita l'approvazione dei disegni di legge – non può che applicarsi, per ovvia analogia che non necessita neanche di essere illustrata, anche alle commissioni incaricate di intervenire nell'ambito del procedimento ordinario ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost. Da ciò deriva la piana conseguenza secondo la quale il gruppo parlamentare in quanto tale è una istituzione stabile e necessaria in seno alle Camere e dotata, all'interno di queste, di prerogative direttamente incidenti sul regolare svolgimento del procedimento legislativo. D'altronde, le prerogative del gruppo parlamentare non sono altro che l'espressione, in sede di esercizio della funzione legislativa, di uno dei principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, ossia del principio pluralistico: le minoranze, infatti, attraverso i gruppi parlamentari di riferimento, svolgono una funzione essenziale nell'ambito del procedimento legislativo, consentendo che – anche e, soprattutto, proprio in questa sede – il principio supremo della tutela del pluralismo possa trovare effettiva realizzazione.

Nel caso in questione, il gruppo parlamentare del PD ricomprende al suo interno la quota di un decimo dei componenti del Senato, tale da poter presentare la mozione di sfiducia. A maggior ragione valgono quindi anche per il gruppo le stesse considerazioni esposte appena sopra, con riferimento alla frazione minima di un decimo in grado di attivare il meccanismo della sfiducia.

*

In ogni caso, deve essere ricordato che il singolo parlamentare è titolare di specifici poteri riconosciutigli direttamente dalla Costituzione, quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.), prima forma organica attraverso la quale, a livello di Stato-apparato, si esprime la sovranità popolare (art. 1, secondo comma, Cost.), nonché partecipe della funzione legislativa delle Camere (artt. 71 e 72 Cost.). Tali poteri – per quel che qui è di più specifico interesse – si estrinsecano tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative (art. 71, primo comma), tramite la partecipazione sia in Commissione che nell'ambito dell'Assemblea dell'esame dei progetti di legge (art. 72, primo comma, Cost.): esame che, nel suo nucleo minimo indefettibile, per essere qualificato tale non può ovviamente prescindere dalla possibilità per ciascun parlamentare di addivenire alla conoscenza del testo, di formarsi un proprio convincimento e una propria posizione sul medesimo, nonché di manifestare pubblicamente tale posizione. Ebbene, la legittimazione attiva dei senatori ricorrenti nel presente conflitto deriva proprio dalla circostanza che l'esercizio delle loro funzioni costituzionali sopra richiamate è stato conculcato a tal punto da risultare del tutto impedito ad opera e a causa delle modalità con cui altri organi parlamentari intervenuti nel corso dell'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio – e, in particolare, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, l'Assemblea, il Presidente della V Commissione Bilancio e il Presidente del Senato della Repubblica – hanno concretamente esercitato le funzioni ad essi spettanti.

*

3. Le lesioni della sfera di attribuzioni così come determinata per i soggetti ricorrenti dalle norme costituzionali.

3.1. Violazione dell'art. 72, primo comma e 67 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

L'organizzazione dei lavori, così come descritta nella parte in "fatto", di per se stessa e per le concrete modalità con cui il Presidente della V Commissione

Bilancio del Senato della Repubblica ha inteso attuarla, si presenta lesiva delle attribuzioni costituzionali degli odierni ricorrenti e contrastante con l'art. 72, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

In particolare, risulta in questa sede rilevante innanzi tutto la previsione, contenuta nella citata disposizione costituzionale, secondo la quale il procedimento ordinario di approvazione delle leggi deve essere caratterizzato da una fase *necessaria* di *esame in commissione c.d. "referente"*. Pare opportuno chiarire sin d'ora come qui non sia in discussione il contrasto con la specifica forma che il Regolamento del Senato abbia ritenuto di dare al citato «*esame*» in commissione; piuttosto, viene in considerazione la stessa possibilità che un qualunque «*esame*», anche nel senso più minimale, riduttivo ed essenziale che a tale espressione si intenda dare, vi sia stato. In sintesi: si lamenta nel presente ricorso che l'organizzazione e i tempi dei lavori del Senato, nonché le concrete modalità in cui questi si sono svolti in base alle decisioni assunte dal Presidente della V Commissione Bilancio, hanno impedito che ciò che è accaduto nell'ambito della suddetta Commissione competente in sede referente possa in ogni caso qualificarsi quale «*esame*» ai sensi e per gli effetti dell'art. 72 Cost.

Ove si consideri che la programmata seduta dell'Assemblea del 22 dicembre veniva aperta alle ore 14.10 e che veniva immediatamente sospesa alle ore 14.16 – per riprendere alle ore 19.00 – a seguito della presentazione, da parte del Governo, dell'emendamento 1.9000 (interamente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge e contenente un testo normativo di circa 270 pagg.) al precipuo scopo di consentire che la V Commissione Bilancio potesse rendere il parere di competenza, risulta assolutamente evidente che i membri di tale Commissione si sono trovati nell'assoluta impossibilità di *conoscere* il testo, risultando *ictu oculi* insufficiente il tempo previsto per l'intero esame anche solo al fine di darvi una lettura sommaria; per non parlare, inoltre, della possibi-

lità – assolutamente necessaria perché si possa discorrere propriamente di «esame» – di maturare una posizione ed esprimerla pubblicamente nelle forme in cui le dinamiche parlamentari lo consentono. Come si evince dal resoconto dei lavori della V Commissione Bilancio, infatti, i lavori di seduta che hanno condotto all'espressione del parere si sono limitati a complessivi 70 minuti, collocati tra le 16.25 e le 18.45 del 22 dicembre. Da questi semplici dati, dunque, risulta chiaramente la violazione dell'art. 72, primo comma, Cost. Quanto appena evidenziato mette in luce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'*iter* seguito ai fini dell'approvazione in Senato del d.d.l. di bilancio n. 981, ovvero la violazione del principio di leale collaborazione che deve presiedere – secondo costante giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte – i rapporti tra gli organi che costituiscono espressione dei “poteri” dello Stato («*il diritto comune deve applicarsi secondo il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato (sentenze n. 23 del 2011, n. 262 del 2009, n. 451 del 2005, n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 2001)*»: così da ultimo, sent. n. 168 del 2013).

D'altronde, a ben vedere si parla di “*rapporto di collaborazione*” tra diversi poteri dello Stato già nella sentenza di questa Corte n. 168 del 1963: la divisione dei poteri (nel caso la questione riguardava i rapporti tra C.S.M. e Ministro guardasigilli) «*non esclude [...] che, fra i due organi, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, possa sussistere un rapporto di collaborazione*». Tale collaborazione esige che sia rispettato il contenuto minimo della funzione costituzionalmente spettante a ciascuno di essi; nella specie, della funzione spettante ai gruppi parlamentari e ai parlamentari di opposizione. Questo rispetto nella specie è mancato totalmente. Il passo chiave al riguardo si trova nella ben nota sentenza n. 379 del 1992, che insiste ancora sul concerto tra C.S.M. e Ministro guardasigilli: «*Sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori (...). Le parti,*

inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni». Da questo passo si evince che secondo il principio di leale collaborazione i rapporti tra gli organi devono ispirarsi a «*correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti*» (cfr. Corte cost. n. 110 del 1998). Come dire che il principio di leale collaborazione è consustanziale al principio di separazione dei poteri: o meglio, è la sua declinazione per i casi in cui i poteri divisi abbiano zone di contatto e interferenze reciproche. In questi casi il rispetto dell'altrui sfera di attribuzione si manifesta nel *modo* in cui un potere agisce nei rapporti con l'altro: e "lealtà e correttezza" sono un'endiadi che sta ad indicare la condotta doverosa e ispirata al rispetto, in quei casi, del principio di divisione dei poteri. In ultima analisi, il principio di leale collaborazione si traduce nell'obbligo, da parte di chi esercita una funzione pubblica in base alle norme costituzionali (e non) che la regolano, di tenere presente le prerogative dell'altro "potere" con cui si trovasse ad interagire: obbligo che nel caso di specie risulta palesemente violato, in ragione del fatto che è stato impedito lo svolgimento della dialettica parlamentare, sia tra singoli parlamentari che tra Gruppi. E ciò proprio nell'ambito del procedimento di formazione di una legge coperta da riserva di "procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera" ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., la cui *ratio* – come è noto – è proprio quella di garantire la partecipazione al processo deliberativo delle minoranze parlamentari di opposizione, così che l'approvazione della legge *de qua* possa costituire il frutto della dialettica parlamentare e non di una mera ratifica dei contenuti proposti dal Governo attraverso il maxi-emendamento sottoposto a voto di fiducia.

Risulta utile, peraltro, richiamare in questa sede (tra le altre) le sentt. nn. 225 del 2001 e 168 del 2013, le quali – pur in un settore dell'ordinamento molto diverso – offrono importanti principi di diritto con riferimento alla leale collabo-

razione tra poteri dei quali in questa sede è necessario tenere conto. In particolare, dalle citate decisioni emerge con chiarezza che il principio di leale collaborazione non deve animare soltanto il *quomodo* dell'esercizio di una funzione costituzionale, ma anche il *quando*: ciascun potere dello Stato, nella organizzazione temporale delle funzioni costituzionali, deve – compatibilmente con il buon esito di quelle che al medesimo pertengono – fare ogni sforzo possibile perché anche gli altri poteri, dotati di funzioni costituzionalmente garantite, possano esercitare queste ultime in modo adeguato e consapevole. Si noti che, nel caso di specie, il principio di leale collaborazione così inteso avrebbe richiesto proprio l'accoglimento della proposta alternativa avanzata dal Gruppo parlamentare "*Partito democratico*" sopra menzionata, o di altra equivalente. Il suo rigetto mostra plasticamente come invece si sia agito nel più totale disprezzo di tale principio.

*

3.2. Violazione dell'art. 72, primo comma e 67 Cost., nonché del principio di leale collaborazione (segue).

Ci si è finora concentrati sulla lesione delle attribuzioni costituzionali degli odierni ricorrenti che deriva soprattutto dagli aspetti *temporali* della vicenda qui presa in considerazione. Nel presente motivo rilevano invece le lesioni derivanti dalle *modalità* che hanno caratterizzato i lavori di quello che avrebbe dovuto essere l'«*esame*» del disegno di legge di bilancio da parte della V Commissione Bilancio. In particolare, merita in questa sede di essere evidenziato come la Commissione abbia votato, e si sia dunque pronunciata, su un testo che non solo i suoi componenti non conoscevano in ragione dell'assenza del tempo necessario a prenderlo realmente in considerazione, ma che per di più e soprattutto *non era neanche nella sua disponibilità*.

Per illustrare questo nodo – del tutto centrale nella vicenda oggi *sub iudice* – è necessario evidenziare, innanzi tutto, come il testo dell'emendamento governativo interamente sostitutivo del disegno di legge di bilancio fosse stato

inizialmente distribuito, ancorché solo in formato elettronico. Tuttavia, appena aperta la seduta della V Commissione, il Governo informava che tale testo andava considerato a sua volta non più attuale, perché erano in lavorazione ulteriori modifiche del medesimo. I lavori della Commissione, dunque, proseguivano su un testo dell'emendamento 1.9000 risultante da queste ulteriori modifiche, il testo delle quali però non era stato in alcun modo messo a disposizione dei membri di quest'ultima. Le uniche informazioni fornite alla Commissione Bilancio circa il testo definitivo su cui si sarebbe dovuta pronunciare sono provenute solo da un inizio di parziale illustrazione orale da parte del rappresentante del Governo: nessun testo è infatti mai stato sottoposto all'attenzione dei suoi componenti, né in formato cartaceo, né in formato elettronico. Nonostante ciò, il Presidente della Commissione ha posto in votazione la proposta di parere.

Risulta dunque chiaro, al di là di ogni possibile dubbio, che all'interno della Commissione è stato del tutto impossibile conoscere l'emendamento 1.9000, non solo in ragione della estrema compressione dei tempi, ma anche – e forse soprattutto – a causa della stessa assenza del testo su cui, in teoria, i senatori avrebbero dovuto formarsi una opinione prima di esprimersi. Appare pertanto evidente che il modo in cui sono stati effettivamente svolti in commissione i lavori sul disegno di legge di bilancio aggrava non poco le lesioni alle posizioni riconosciute dall'art. 72 Cost. ai senatori che oggi ricorrono *uti singuli* e come minoranza pari a un decimo dei componenti del Senato, nonché al Gruppo parlamentare "Partito democratico" costituito presso il Senato della Repubblica.

*

4. Sul *vulnus* recato ai parlamentari, ai loro gruppi e in particolare alle minoranze parlamentari dalla prassi non regolamentata del maxi-emendamento e della questione di fiducia nel procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio.

Come è noto, è purtroppo invalsa da tempo la prassi della presentazione da parte del Governo del cosiddetto maxi-emendamento, nella fase finale della discussione parlamentare di un progetto di legge, di un unico emendamento che assorbe e sostituisce l'intero articolato del progetto (di solito a sua volta complesso e a oggetto molteplice, come in passato la legge finanziaria o di stabilità, e oggi la legge di bilancio), e sul quale il Governo pone la questione di fiducia, con la conseguente preclusione di subemendamenti, ottenendo così la definitiva approvazione dell'intero progetto con una sola votazione.

Non da oggi la dottrina costituzionalistica (vedi fra gli altri Lupo, Luiss 2007) ha attirato l'attenzione sui consistenti dubbi di costituzionalità che investono tale prassi; e lo stesso Capo dello Stato ha segnalato alle Camere come tale modo di legiferare non apparisse "coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione" (si v. il messaggio del Presidente Ciampi, in Atti Camera, XIV legislatura doc. I, n. 6 del 16 dicembre 2004), senza che finora da ciò sia stata tratta alcuna conseguenza pratica.

L'art. 72, primo comma, della Costituzione, infatti, è chiaro nel disporre che le Camere approvano i disegni di legge "articolo per articolo e con votazione finale". Il riferimento al voto "articolo per articolo" non ha un valore solo formale, ma esige in linea di principio una certa *omogeneità* del contenuto di ciascun articolo (si v. ad es. le circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 20 aprile 2001 e del Presidente del Consiglio del 2 maggio 2001) per consentirne una discussione informata ed una consapevole approvazione.

In realtà lo scopo cui tende la norma costituzionale è quello di far sì che la volontà dei parlamentari partecipanti alla votazione si possa esprimere consapevolmente e liberamente con riguardo alle singole determinazioni legislative (tanto che nei regolamenti parlamentari si prevede anche la possibilità di votare per parti separate il testo di un'unica disposizione, laddove esse risultino

comunque suscettibili di valutazioni differenziate). Il che viene reso impossibile dalla tecnica del maxi-emendamento sottoposto ad unica votazione.

Né varrebbe obiettare che la posizione della questione di fiducia da parte del Governo è sufficiente a determinare il venir meno di tale esigenza in considerazione dell'alternativa secca cui viene ancorato il voto, il cui oggetto resta infatti la legge con il relativo articolato, non solo la fiducia, come accade invece nel caso della mozione di cui all'art. 94 della Costituzione.

La vicenda parlamentare oggetto dell'odierno conflitto rappresenta, per così dire, l'estremizzazione di questa prassi, poiché non solo si è proceduto all'unica votazione nell'aula del Senato sul maxi-emendamento governativo, ma ciò è avvenuto senza la previa discussione in commissione e su un testo ripetutamente modificato dal Governo sino a poche ore prima della votazione finale su cui ha posto la questione di fiducia in violazione delle *scadenze previste dalla legislazione vigente in attuazione degli articoli 81, 97, comma 1, e 72, comma 4 Cost.* Ciò è accaduto persino dopo la cd. "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato, e non per sole ragioni di coordinamento formale o di copertura finanziaria come previsto dall'art. 161, comma 3-*quater*, del Reg. Senato.

Il voto è intervenuto senza alcuna possibilità di discussione né in commissione né in aula, e anzi in pratica senza che i senatori chiamati ad esprimersi abbiano potuto avere conoscenza del testo che stavano votando, esteso per ben 270 pagine e comprensivo di oltre 654 commi (di difficile quantificazione in ragione dell'uso di commi *bis*, *ter*, etc., fino a *quaterdecies*): un voto "al buio", dunque, su un testo oggettivamente non conoscibile, orientato esclusivamente dalla questione di fiducia.

Anche se in vista della esigenza di limitazione del potere di emendamento - implicitamente riconosciuto dalla stessa Costituzione (artt. 70, 72, 94 e 81) - e al fine di superare forme di ostruzionismo, si ritenesse la prassi del maxi-emendamento e della questione di fiducia su di esso compatibile col dettato costituzionale (tesi che, come si è già ricordato, peraltro non trova alcun con-

forto in dottrina), in ogni caso la vicenda oggetto dell'odierno conflitto ha realizzato una inaccettabile totale compressione del ruolo delle Camere e delle loro articolazioni, in nome di una accelerazione del procedimento legislativo che ha condotto persino a respingere la richiesta delle minoranze di una nuova calendarizzazione dei lavori per il 26 dicembre, data compatibile con la prevista votazione della Camera dei Deputati (si v. Resoconto stenografico seduta dell'Assemblea del 22 dicembre 2018).

Va sottolineato che non si tratta soltanto della mutilazione della normale dialettica parlamentare, e in particolare del ruolo delle minoranze, quanto piuttosto, e ben più gravemente, della stessa *riferibilità del voto della legge* alla volontà del ramo del Parlamento, attraverso la sua maggioranza, piuttosto che alla volontà dell'esecutivo, o verosimilmente a singole parti di esso.

In realtà, anziché di una consapevole *votazione di un testo legislativo*, sul quale il Governo ha posto la fiducia, si è trattato della *votazione di una fiducia*, al quale era stata all'ultimo momento come allegato inconoscibile un ingente corpo normativo, con evidente scambio dei ruoli, come sopra accennato, tra la procedura di cui all'art. 72 e quella di cui all'art. 94 Cost.

Non valgono in questo caso le ragioni che condussero questa Corte, nella *sentenza n. 391 del 1995*, a riconoscere la legittimità di un voto unico sulla legge di conversione di decreto legge su cui il Governo pose la questione di fiducia in quanto procedimento speciale. Va piuttosto ricordato che proprio in quella occasione questa Corte non mancò di sottolineare che comunque le Camere avevano "potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni apportate nel corso della procedura, al disegno di legge" (sent. cit., n. 6 del *Considerato in diritto*; enfasi aggiunta).

E' evidente infatti che i presupposti minimi essenziali di una qualunque espressione di voto implicano quanto meno la *piena ed effettiva conoscibilità* del suo oggetto.

*

5. Sulle violazioni della sfera costituzionale di competenze derivanti dalla approvazione del d.d.l. di bilancio nel testo risultante dell'emendamento presentato dal Governo

Al fine di illustrare il presente motivo di ricorso è utile richiamare le modalità con le quali, sotto la direzione del suo Presidente, l'Assemblea del Senato della Repubblica è addivenuta alla approvazione del disegno di legge di bilancio, nel testo risultante dall'emendamento 1.9000 presentato dal Governo.

Come si è già segnalato, la seduta dell'Assemblea del 22 dicembre, aperta alle ore 14.10 e sospesa alle ore 14.16, è ripresa alle ore 19.00, successivamente a quello che solo per comodità espositiva si qualifica "esame" presso la Commissione competente. I lavori dell'Assemblea sono poi proseguiti fino alle ore 3.05 del 23 dicembre, per un tempo complessivo – al netto delle sospensioni – di circa 7 ore.

Per valutare la portata dell'accaduto si deve sempre tenere a mente che oggetto della seduta *de qua* era il disegno di legge di bilancio, in un testo integralmente derivante da un emendamento governativo interamente sostitutivo, di lunghezza pari a circa 270 pagine a stampa. Ebbene, certamente è possibile affermare che l'Assemblea del Senato della Repubblica si sia trovata a lavorare in condizioni migliori della V Commissione Bilancio, dato che, al momento dell'esame in Aula, i senatori avevano almeno un testo nella loro disponibilità fisica. Ciò, però, non è evidentemente sufficiente per ritenere rispettato l'art. 72, primo comma, Cost., posto che solo 7 ore circa di lavori, con riferimento ad un testo delle dimensioni citate appena trasmesso, non possono essere certo considerate anche solo minimamente sufficienti perché i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne effettivamente i plurimi e variegatissimi contenuti ed effetti normativi, formarsi una opinione sui medesimi e discuterli, anche eventualmente al fine di proporre emendamenti, e comunque manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse.

Tutto ciò rende palesemente violato non solo l'art. 72, primo comma, Cost. – dal momento che non è certo possibile sostenere che in Assemblea abbia avuto luogo un «esame» del testo dall'emendamento 1.9000 prima della sua votazione – ma anche il principio di leale collaborazione che deve sempre caratterizzare le relazioni tra i poteri dello Stato le cui attribuzioni costituzionali siano reciprocamente interferenti, visto che i tempi dei lavori sono stati compressi nel modo accennato senza che vi fosse una reale necessità, costituzionalmente rilevante, di procedere in tal senso.

P.Q.M.

In forza di tutto quanto sopra esposto, si chiede a Codesta Ecc.ma Corte:

a) di dichiarare che non spettava al Governo presentare il testo della manovra di bilancio in forma di maxi-emendamento senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente in attuazione degli articoli 81, 97, comma 1, e 72, comma 4 Cost.;

b) di dichiarare che non spettava al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei Capigruppo, al Presidente del Senato della Repubblica organizzare e condurre i lavori dell'Assemblea omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dei contenuti normativi da sottoporre al voto, come risultanti dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, pari a c.a. 270 pagine di stampa, di formarsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e con ciò di esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.;

c) di dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio, come risultante dall'emendamento 1.9000 proposto dal Governo, in mancanza di una sua illustrazione orale da parte dello stesso, determinando così l'impossibilità che i componenti dell'Assemblea potessero conoscerne i contenuti normativi, for-

marsi una opinione su di essi e discuterli, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque esprimere un voto consapevolmente favorevole o contrario, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.;

d) di dichiarare che non spettava all'Assemblea del Senato della Repubblica approvare il disegno di legge di bilancio: d1) senza che fossero stati garantiti, ai sensi del 72, primo comma, l'esame in Commissione, tramite la presa di conoscenza del testo, la formazione di una posizione sul medesimo e la possibilità di manifestare pubblicamente tale posizione; d2) senza che fosse stata garantita la possibilità dei componenti della stessa Assemblea di conoscere il testo, di formarsi una opinione sul medesimo e di discuterlo in assemblea, anche al fine di proporre emendamenti, e comunque la possibilità di manifestare le proprie posizioni favorevoli o contrarie e le ragioni di esse, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost.

e) di dichiarare che non spettava al Presidente del Senato della Repubblica, nelle circostanze di cui ai precedenti punti a), b) c) e d), trasmettere al Presidente della Camera dei deputati il disegno di legge di bilancio approvato dall'Assemblea.

Roma-Bologna-Firenze-Milano-Napoli-Padova, 28 dicembre 2018

Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto

Prof. Avv. Marcello Cecchetti

Prof. Avv. Giuseppe de Vergottini

Prof. Avv. Giandomenico Falcon

Prof. Avv. Alberto Lucarelli

Prof. Avv. Valerio Onida

Prof. Avv. Barbara Randazzo

