

Alessandro Lauro

**LA GIUSTIZIABILITÀ DEL POTERE
DI INTERROGAZIONE
PARLAMENTARE, FRA
CIRCOLARI PRESIDENZIALI E
NORME REGOLAMENTARI**

Estratto

ORDINANZA (23 settembre 2021) 11 ottobre 2021 n. 193 — *Pres.* Coraggio
— *Red.* de Pretis.

[2044/396] Costituzione della Repubblica italiana - Parlamento - Nuovi criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo - Interrogazioni presentate dal senatore E.L. - Asserita omessa o infedele pubblicazione - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore E.L. nei confronti del Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica - Carezza di evidenti violazioni delle prerogative del singolo parlamentare - Inammissibilità del ricorso.

(Cost., artt. 1, 67 e 94; direttive della Presidenza del Senato della Repubblica, di cui al resoconto stenografico della 34^a seduta dell'Assemblea dell'11 settembre 2018).

È inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore E.L. contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica, per violazione degli artt. 1, 67, 94 Cost., in riferimento alle nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo, di cui al resoconto stenografico della 34^a seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018, e all'omessa o infedele pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021. Dalla prospettazione del ricorso non emergono evidenti violazioni delle prerogative del singolo parlamentare, avendo il Presidente del Senato, con l'adozione delle direttive che prevedono un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, esercitato il proprio potere di interpretare il regolamento del Senato. Le direttive, dunque, devono considerarsi sottratte al sindacato di costituzionalità in virtù dell'autonomia spettante alle Camere sull'applicazione e sull'interpretazione dei propri regolamenti. Inoltre, posto che l'art. 146 del regolamento del Senato prevede esplicitamente il controllo di proponibilità delle interrogazioni, la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata, ciò che manifesta l'evidente assenza di una lesione della prerogativa del singolo parlamentare a causa della condotta omisiva del Presidente del Senato (sentt. nn. 9 del 1959, 129 del 1981, 379 del 1996, 379 del 2003, 246 del 2010, 120 del 2014, 262 del 2017; ordd. nn. 91, 149 del 2016, 17 del 2019, 86, 195, 196, 197 del 2020, 186, 188 del 2021) (1).

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 del regolamento del Senato, promosso da Elio Lannutti, nella qualità di senatore, con ricorso depositato in cancelleria il 27 maggio 2021 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2021, fase di ammissibilità.

Udita nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 27 maggio 2021, il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica;

che il conflitto presenta tre diversi oggetti: a) le «nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo», di cui dà atto il resoconto stenografico della 34^a seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018; b) l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021; c) la pubblicazione di altre interrogazioni dello stesso ricorrente in un testo diverso da quello presentato;

che il ricorrente riporta il contenuto delle direttive (definite nel ricorso «circolare bavaglio») adottate nel 2018 circa i criteri di redazione delle interrogazioni e delle interpellanze; in esse in particolare il Presidente, affermando di basarsi «su una rigorosa applicazione degli articoli 145 e 154 del Regolamento del Senato», precisa di ritenere «improponibili le interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla

“semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all’oggetto medesimo”, secondo la definizione del ricordato articolo 145 del Regolamento», e che, «[c]onseguentemente, l’eventuale parte premissiva dovrà essere strettamente collegata alla formulazione del quesito»; nelle direttive si afferma che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell’Esecutivo»: pertanto, «interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l’intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite di organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti politici) saranno considerati improponibili»;

che, secondo il ricorrente, sulla base di tali direttive alcune delle interrogazioni da lui presentate non sono mai state pubblicate e trasmesse ai destinatari e altre sono state pubblicate in un testo differente rispetto a quello presentato;

che, in particolare, non sarebbero mai state pubblicate e inoltrate ai destinatari due interrogazioni a risposta scritta presentate il 16 marzo 2021 e una presentata il 5 maggio 2021, mentre due interrogazioni a risposta scritta (una del 29 aprile 2021 e una del 5 maggio 2021) sarebbero state pubblicate in un testo diverso da quello presentato;

che il ricorso sintetizza il contenuto di queste cinque interrogazioni;

che, secondo il ricorrente, le direttive della Presidenza del Senato, così come l’inerzia del Senato nel trasmettere alcune interrogazioni nonché la pubblicazione di altre con quesiti diversi da quelli formulati costituirebbero atti e omissioni del Senato «concretanti una menomazione del potere costituzionale di controllo spettante all’esponente, nella sua qualità di Parlamentare *uti singulus*»;

che il ricorrente argomenta sull’ammissibilità del ricorso, osservando che la funzione di controllo del singolo parlamentare, «ancorché non espressamente menzionata dalla Carta costituzionale, è da questa implicitamente prevista, in quanto direttamente postulata» dalla forma di governo parlamentare, implicante un rapporto di fiducia tra Camere e Governo;

che, oltre che nell’art. 94 della Costituzione, il controllo parlamentare troverebbe la sua base giuridica nell’art. 1 Cost., «che riconosce al popolo l’appartenenza della sovranità», la quale si esplicherebbe anche attraverso il controllo delle Camere, elette direttamente dal corpo elettorale, sul Governo, «che non gode di legittimazione democratica diretta»;

che il potere di controllo costituirebbe un’attribuzione costituzionale del singolo parlamentare, giacché, ragionando diversamente, il parlamentare non sarebbe nella condizione di esprimere il proprio voto sulla fiducia, in quanto «gli sarebbe impedita qualsivoglia attività di controllo che non provenisse dall’impulso dell’intera Camera, secondo una logica di maggioranza»;

che la titolarità di tale potere in capo al singolo parlamentare discenderebbe anche dall’art. 67 Cost., che lo eleverebbe «a soggetto titolare di tutte le funzioni costituzionali connesse alla carica ricoperta, tra cui, indubbiamente, quelle di controllo»;

che, nel caso di specie, sarebbero dunque sussistenti entrambi i requisiti di ammissibilità del conflitto previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia la capacità di dichiarare definitivamente la volontà del potere e la titolarità di un'attribuzione costituzionale;

che il ricorrente ricorda, infine, l'ordinanza n. 17 del 2019, con la quale questa Corte ha riconosciuto che il singolo parlamentare è potenzialmente legittimato a sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato;

che, nel merito, il ricorrente lamenta la lesione del proprio potere di controllo, in violazione degli artt. 1, 67 e 94 Cost.;

che il ricorrente riporta il contenuto degli artt. 146 e 153 del regolamento del Senato, osservando che esso stabilisce la procedura per la presentazione delle interrogazioni nonché i termini entro cui devono essere evase, e che tale procedura non sarebbe mai stata seguita per le sue interrogazioni;

che il ricorrente precisa altresì che «la violazione del Regolamento del Senato non rileva nel caso di specie», essendo non sindacabile davanti a questa Corte, ma che tale violazione rivelerebbe il carattere ingiustificato della compressione del potere costituzionale di controllo;

che la Presidenza del Senato avrebbe impedito l'esercizio del potere di interrogazione non solo non inoltrandone alcune ma anche modificando i quesiti di altre, perché la modifica si risolverebbe «nella formulazione di una nuova e diversa interrogazione»;

che illegittime sarebbero anche le già citate direttive della Presidenza del Senato, che limiterebbero in modo ingiustificato e dunque lederebbero «inammissibilmente la funzione di controllo di cui è titolare ogni singolo parlamentare»; inoltre, secondo il ricorrente alcuni degli ambiti che le direttive definiscono come «preclusi» per il Governo costituirebbero invece materie in relazione alle quali lo stesso non sarebbe privo di poteri (il riferimento è all'esempio degli «organi territoriali o sovranazionali», a fronte del quale il ricorrente menziona i poteri governativi di cui agli artt. 120 e 127 Cost., la «gestione delle relazioni internazionali» ed il ruolo svolto dall'Esecutivo nell'ordinamento europeo);

che infine il ricorrente, ricordata l'ordinanza n. 225 del 2017 di questa Corte, che ha riconosciuto la possibilità di disporre misure cautelari anche nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, chiede che vengano adottate «misure cautelari idonee a tutelare le attribuzioni del ricorrente», rinviando, quanto al *fumus*, alle considerazioni sopra esposte;

che il *periculum in mora* discenderebbe «in via diretta ed immediata dalla totale inibizione del potere ispettivo» del ricorrente; le interrogazioni, riguardando l'azione del Governo in merito a questioni determinate, dovrebbero essere tempestivamente evase onde garantire un controllo parlamentare efficace;

che il ricorrente chiede dunque a questa Corte di adottare «le meglio ritenute misure cautelari», al fine di tutelarne le prerogative;

che la stessa vigenza delle direttive comprimerebbe le prerogative del ricorrente, impedendogli di formulare interrogazioni all'esecutivo in determinate materie e prevedendo «un intollerabile vaglio di ammissibilità/proponibilità delle interrogazioni medesime da parte dell'Ufficio di Presidenza del Senato», ciò che giustificherebbe la richiesta di sospendere l'efficacia delle stesse direttive, nelle more del conflitto;

che, in conclusione, il ricorrente chiede: *a*) l'accertamento della sua titolarità del potere di presentare interrogazioni al Presidente del Consiglio o al ministro competente e di ottenere una risposta da parte dei destinatari; *b*) l'accertamento della non

titolarità in capo al Senato, in persona del Presidente, del potere di omettere gli adempimenti consistenti nell'annuncio dell'interrogazione all'Assemblea e nella sua trasmissione ai destinatari, così come del potere di modificarne il testo; *c*) l'accertamento della lesione del potere del ricorrente di presentare interrogazioni e di ottenere una risposta da parte dei destinatari, «in ragione del contegno costituzionalmente illegittimo del Senato»; *d*) la condanna del Senato, in persona del Presidente, a porre in essere gli adempimenti necessari affinché le interrogazioni presentate siano trasmesse ai destinatari nella loro formulazione originaria; *e*) l'accertamento della lesione del suo potere di controllo a causa dell'adozione delle direttive del Presidente del Senato sui criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo; *f*) l'annullamento delle stesse direttive.

Considerato che il senatore Elio Lannutti ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica;

che il conflitto ha ad oggetto: *a*) le «nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo», di cui dà atto il resoconto stenografico della 34a seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018; *b*) l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021; *c*) la pubblicazione di altre interrogazioni, proposte dal ricorrente sempre nel 2021, in un testo diverso da quello presentato;

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

che l'ordinanza n. 17 del 2019 di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare e ha affermato che — qualora risultino lese da altri organi parlamentari — esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato;

che, nella sentenza n. 379 del 2003, questa Corte ha rilevato che «[i]l potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, [...] ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante»;

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

che «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera» (ordinanza n. 17 del 2019; da ultimo, ordinanza n. 186 del 2021);

che, infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'autonomia degli organi costituzionali “non si esaurisce nella normazione, bensì comprende — coerentemente — il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza” (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017)», momento applicativo che a sua volta «comprende “i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamen-

tari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori” (sentenza n. 379 del 1996)» (così ancora l’ordinanza n. 17 del 2019);

che tale assunto va ribadito in questa sede, pur con la precisazione che «l’autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno» (ordinanza n. 188 del 2021);

che il «dovuto rispetto all’autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione» (ordinanza n. 17 del 2019);

che tale requisito manca con riferimento alla parte del ricorso avente ad oggetto le nuove direttive del Presidente del Senato;

che il ricorrente contesta la possibilità per la Presidenza del Senato di prevedere, con una circolare, un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, limitando le materie sulle quali esse possono vertere;

che le direttive, là dove sanciscono l’improponibilità delle interrogazioni «contenenti elementi estranei» alla semplice domanda rivolta al ministro competente e richiedono che l’eventuale premessa sia «strettamente collegata alla formulazione del quesito», si limitano a confermare quanto risulta espressamente dal regolamento del Senato (non contestato dal ricorrente), che all’art. 145 individua il contenuto delle interrogazioni e all’art. 146 prevede che il Presidente ne valuti la proponibilità;

che, dunque, il ricorso, lungi dal dare conto di un’evidente violazione delle prerogative parlamentari, rivela in questa parte la manifesta assenza di una loro lesione;

che le stesse direttive, là dove affermano che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell’Esecutivo», e considerano improponibili interrogazioni «volte a chiedere l’intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi», costituiscono interpretazione degli artt. 145 e 146 del regolamento e devono, dunque, considerarsi sottratte al sindacato di questa Corte in virtù dell’autonomia spettante alle Camere sull’applicazione e sull’interpretazione dei propri regolamenti (sentenze n. 262 del 2017, n. 120 del 2014, n. 246 del 2010, n. 379 del 1996, n. 129 del 1981 e n. 9 del 1959; ordinanze n. 188 e 186 del 2021, n. 86 del 2020, n. 17 del 2019, n. 149 e n. 91 del 2016);

che, di conseguenza, nemmeno sotto questo profilo emergono dalla prospettazione del ricorso evidenti violazioni delle prerogative del singolo parlamentare, avendo il Presidente del Senato esercitato il proprio potere di interpretare il regolamento di quel ramo del Parlamento;

che, in definitiva, il ricorso risulta inammissibile nella parte concernente le «nuove direttive» del 2018;

che allo stesso esito deve giungersi per la parte del ricorso riguardante l’omessa pubblicazione di alcune interrogazioni;

che, in forza del richiamato principio di autonomia delle Camere, «l’estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera di questa Corte solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare» (ordinanza n. 188 del 2021, concernente il controllo del Presidente della Camera sull’ammissibilità dei progetti di legge);

che il ricorrente non contesta l’omessa pubblicazione di alcune sue interrogazioni in quanto, per il loro contenuto, sarebbero state da considerare proponibili, ma

ne lamenta l'omessa pubblicazione in sé, affermando in sostanza il dovere del Presidente del Senato di pubblicare e trasmettere tutte le interrogazioni ricevute;

che l'art. 146 del regolamento del Senato prevede esplicitamente il controllo di proponibilità delle interrogazioni e il ricorrente non contesta tale disposizione;

che, dunque, la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata, ciò che manifesta l'evidente assenza di una lesione della prerogativa del singolo parlamentare a causa della condotta omissiva del Presidente del Senato;

che, infine, il conflitto risulta inammissibile anche con riferimento alla pubblicazione di alcune interrogazioni in un testo non coincidente con quello presentato;

che, innanzi tutto, il ricorso contiene in questa parte alcune imprecisioni, in quanto: *a*) nelle premesse menziona un'interrogazione del 5 maggio 2021, rivolta al Presidente del Consiglio, definendola «mai annunciata», ma dall'elenco dei documenti allegati risulta che tale interrogazione è stata pubblicata in un testo modificato come atto di sindacato ispettivo n. 4-05461 (doc. 7 allegato al ricorso); *b*) nelle premesse si afferma che un'interrogazione del 5 maggio 2021, rivolta al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'economia e della giustizia, sarebbe stata pubblicata in un testo modificato come atto di sindacato ispettivo n. 4-05461, mentre essa è stata pubblicata come atto di sindacato ispettivo n. 4-05445 (tale testo modificato non risulta tra gli atti allegati al ricorso);

che, a prescindere da ciò, il ricorso risulta sul punto del tutto carente, in quanto il ricorrente — dopo aver proposto nelle premesse una sintesi del contenuto delle interrogazioni presentate — si limita ad affermare che alcune delle sue interrogazioni sarebbero state «modificate al punto di snaturarle», ma non illustra in alcun modo il testo o anche solo il senso delle modifiche, né opera un confronto tra i testi presentati e quelli pubblicati, né dà anche solo minimamente conto della portata delle modifiche stesse in funzione della lamentata manifesta lesione del potere di controllo tramite esse esercitato;

che, «ai fini dell'ammissibilità del conflitto, [...] è necessario che [il singolo parlamentare ricorrente] allegli e compri una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente» (ordinanza n. 17 del 2019), individuando «puntualmente» i comportamenti asseritamente lesivi (ordinanza n. 186 del 2021);

che nel caso di specie il ricorrente non ha in alcun modo spiegato le ragioni per le quali le interrogazioni sarebbero state snaturate;

che, dunque, anche in questa parte il ricorso risulta inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso preclude l'esame dell'istanza cautelare (ordinanze n. 197, n. 196 e n. 195 del 2020).

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal senatore Elio Lannutti con il ricorso indicato in epigrafe.

(1) Sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare a presentare conflitto di attribuzione, cfr. nota alla ord. n. 17 del 2019. Poi, cfr. decc. nn. 274 e 275 del 2019; 60, 86 e 197 del 2020; 66, 67 e 188 del 2021.

A commento della presente ordinanza pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare, fra circolari presidenziali e norme regolamentari.

1. La saga continua: l'ordinanza in commento è la dodicesima decisione di inammissibilità resa dalla Corte costituzionale nei conflitti sollevati da singoli parlamentari, dopo la virtuale apertura dell'ord. n. 17 del 2019 (1). Nessun colpo di scena, dunque: neanche questa volta viene concessa una pronuncia di merito al senatore Lannutti che lamentava l'illegittima interferenza nelle sue facoltà di controllo ed interrogazione da parte della Presidenza di Palazzo Madama. Il ricorrente contestava innanzitutto una circolare della Presidenza del Senato (definita dallo stesso "circolare-bavaglio") nella quale si definiscono criteri più specifici concernenti l'ammissibilità delle interrogazioni. Tale direttiva — i cui contenuti sono stati solo annunciati nel *plenum* del Senato (2) — mira a specificare il potere di ammissibilità delle interrogazioni ai sensi degli artt. 145 e 146 R.S. Ancora, il senatore contestava che, nel corso della verifica di ammissibilità in virtù della circolare, i testi di alcune sue interrogazioni fossero stati alterati, mentre altre fossero semplicemente "sparite", senza essere annunciate all'assemblea.

Questa ordinanza — come molte di quelle che l'hanno preceduta — presenta vari profili di interesse che si intersecano strettamente fra loro, ma meritano un'analisi più puntuale. Qui ci si concentrerà in particolare su due versanti: *a*) la pretesa sostanziale del ricorrente e l'onere della prova posto a suo carico; *b*) la giustiziabilità del regolamento e della sua interpretazione/intergrazione da parte del Presidente di Assemblea.

1. Un punto di partenza certamente positivo: il giudice costituzionale

(1) Ordd. n. 274 e 275 del 2019; n. 60 del 2020; n. 86 del 2020; n. 129 del 2020; n. 176 del 2020; n. 197 del 2020; n. 66 e 67 del 2021; n. 186 del 2021; n. 188 del 2021.

(2) «Informo che la Conferenza dei Capigruppo ha preso atto delle nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo, basati su una rigorosa applicazione degli articoli 145 e 154 del Regolamento del Senato. Saranno pertanto ritenute improponibili le interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla "semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo", secondo la definizione del ricordato articolo 145 del Regolamento. Conseguentemente, l'eventuale parte premissiva dovrà essere strettamente collegata alla formulazione del quesito. Analoghe considerazioni valgono per le interpellanze, secondo la definizione che di esse dà l'articolo 154 del Regolamento. Entrambe le disposizioni appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo. Pertanto, interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite di organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti politici) saranno considerati improponibili ai sensi delle predette disposizioni regolamentari. Alla luce dei predetti criteri, la Presidenza ritiene opportuno fissare un limite anche in termini dimensionali alla redazione degli atti di sindacato ispettivo che dovranno essere contenuti al massimo in due cartelle» (Intervento della Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati, in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico della 34ema seduta*, 11 settembre 2018, pp. 9-10)

non sembra mettere in dubbio che il potere di interrogazione (3) costituisca un'attribuzione implicita dei singoli parlamentari, dunque giustiziabile davanti a sé. Anzi, il richiamo alla sent. n. 379 del 2003 (4) al quarto *Considerato* (5) sembra sufficientemente netto da poterne far discendere un effettivo riconoscimento dell'interrogazione come potere del singolo azionabile nel quadro dell'azione parlamentare. La pronuncia del 2003 — seppur resa in un conflitto fra autorità giudiziaria e Camera dei deputati in materia di insindacabilità — si rivela, come vedremo, un precedente assai interessante, con alcuni profili non sufficientemente valorizzati nell'ordinanza in commento.

La facoltà di interrogazione deriva dalla combinazione di vari principi e fonti. Al rapporto di fiducia (art. 94 Cost.) che sottende la responsabilità politica del Ministero davanti alle Camere (6), occorre aggiungere l'esercizio del mandato elettivo (art. 67 Cost.) che implica la libertà dei parlamentari di esprimere opinioni (anche — o soprattutto — critiche) negli emicicli (art. 68, primo comma, Cost.) (7). Tutto ciò è corroborato da un elemento consuetudinario — rinvenibile nell'utilizzo dell'avverbio *tradizionalmente* da parte

(3) Così V. Di CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2013, 765.

(4) A commento v. T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" P' della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in questa *Rivista* 2003, 3882 ss.; A. Pace, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, nella stessa sede, 3890.

(5) «Il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, [...] ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante» (tratto dal punto § 3 *Cons. dir.* della sent. n. 379/2003). In uno dei paragrafi finali dell'ordinanza in esame, la Corte sottolinea che il ricorrente «né dà anche solo minimamente conto della portata delle modifiche stesse in funzione della lamentata manifesta lesione del potere di controllo tramite esse esercitato», ancora lasciando intendere che tale potere esiste in capo ai singoli e sarebbe astrattamente giustiziabile. Sulla natura individuale del potere v. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano 1972, 406: «[la facoltà di interrogazione e interpello] è il potere assegnato al singolo parlamentare di introdurre con una propria domanda un tema rispetto al quale l'organo di governo è obbligato a rispondere — sia pure con il semplice rifiuto di rispondere nel merito della domanda — seguendo una particolare procedura».

(6) L'art. 139-bis R.C. indica che il potere di valutazione degli atti di sindacato ispettivo si svolge «con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla *connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento*» (enfasi aggiunta). In dottrina, v. G. Amato, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano 1968, 8 ss, il quale sottolinea che il potere di sindacato ispettivo — pur fondandosi sulla responsabilità politica del Governo — non è esclusivamente diretto alla rimozione di questo tramite voto di sfiducia.

(7) E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, 146, afferma che il sindacato ispettivo costituisce principalmente «attività di esternazione di determinati atteggiamenti delle forze di minoranza»; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *D. disc. pubbl.*, IV, Torino 1989, 128, sottolinea che l'interrogazione tende ad assumere la valenza «di mezzo di denuncia, nei confronti anzitutto della pubblica opinione, di irregolarità e disfunzioni, vere o presunte, dell'attività degli organi costituzionali».

della Corte — stabilmente acquisito e cristallizzato nei regolamenti parlamentari, di certo riconducibile all'esercizio della funzione parlamentare del singolo deputato o senatore (8). Accanto a tale riconoscimento, in contemporanea è stato sviluppato — e probabilmente fortificato nel corso del tempo (9) — un vaglio della Presidenza di assemblea sugli atti di sindacato ispettivo ed in particolare sulle interrogazioni. Si tratta di un controllo divenuto assai invasivo, poiché non più legato alla semplice «verifica della corrispondenza del testo presentato rispetto alla sua funzione, nonché alla sua formulazione» (punto 3 del *Considerato in diritto*, sent. n. 379 del 2003).

Le norme regolamentari hanno in effetti integrato un controllo presidenziale ampio, nel quale si inseriscono criteri che «comportano valutazioni non ancorate a criteri rigorosamente predeterminati» e fra questi ultimi si inserisce anche «quello legato alla “competenza” e alla “connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento”» (*ibidem*). Si noterà che il criterio della competenza è proprio il fulcro, appositamente rafforzato, del controllo presidenziale instaurato dalla c.d. “circolare-bavaglio” al Senato, contestata dal ricorrente.

Si tratta evidentemente di un parametro quanto meno fumoso, soprattutto per come declinato dalla circolare, e a dimostrazione di ciò si possono avanzare due esempi.

Da un lato, i rapporti fra Governo e Presidente della Repubblica (sicuramente organo costituzionale dotato di «competenze garantite», per citare la stessa circolare), che si sviluppano attorno all'istituto della controfirma (art. 89, comma primo, Cost.) (10).

(8) Si v. già anche la sent. n. 219 del 2003, § 2 *Cons. dir.* T. GIUPPONI, *Insindacabilità*, cit., 3887 osserva che «le affermazioni della Corte nella sentenza n. 379 del 2003 [...] sembrano suggerire una timida apertura nei confronti di quelle famose “attribuzioni individuali di potere costituzionale” del singolo parlamentare evocate dagli stessi giudici nell'ord. n. 177 del 1998».

(9) L'esercizio di un potere di interpretazione mediante circolare nella materia non è peraltro nuovo. Si rinviene per esempio un precedente nella circolare del Presidente della Camera Sandro Pertini del 5 luglio 1968. Il criterio di ammissibilità (pur nel diverso quadro regolamentare precedente ai regolamenti del 1971) si fondava sull' «“estraneità all'argomento”, [la quale] nella materia del sindacato ispettivo [deve] intendersi estraneità alla competenza amministrativa e all'azione politica dell'Esecutivo» (A. ANZON, *Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare*, in *Il politico*, n. 4/1969, p. 762, nota 13). Su altri atti presidenziali interpretativi delle norme in materia di sindacato ispettivo v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2004, 194, il quale dà conto di una «consuetudine che permette (per la “non opposizione” dei presidenti) strumenti ispettivi che, pur formalmente rivolti al governo, chiamano indirettamente in causa altre competente istituzionali».

(10) Resta competenza del Parlamento mettere in stato d'accusa il capo dello Stato (art. 90, comma 2, Cost.), sicché un'interrogazione critica rivolta ad un atto controfirmato potrebbe anche inserirsi in un più vasto percorso di denunce di abusi presidenziali. Rispetto a circostanze meno estreme, non sembra del tutto inappropriato che singoli parlamentari interroghino il Ministro della Giustizia — ad esempio — rispetto ad atti di clemenza adottati dal Presidente della Repubblica, che la sent. n. 200 del 2006 ha, sì, ricondotto alla categoria degli “atti sostanzialmente presidenziali”, ma secondo una precisa finalità umanitaria che, nella prassi recente, è venuta

Dall'altro lato si pensi all'operato del Governo in sede europea o in altre organizzazioni internazionali: il criterio competenziale potrebbe arrivare ad escludere interrogazioni su azioni di «organi sovranazionali» cui il Governo italiano partecipa. Già solo limitandosi a questi due casi ben si comprende perché il giudice costituzionale nel 2003 utilizzasse espressioni quanto meno dubitative sull'esatta portata delle regole di ammissibilità delle interrogazioni (11). Interrogazioni che — per definizione — sono utilizzate «per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato» (art. 145 R.S.; e conformemente l'art. 128, comma 2, R.C.): il Governo potrebbe essere comunque in possesso di informazioni, pur in assenza di una vera e propria signoria su un determinato atto o fatto, diversamente dal caso delle interpellanze (art. 136, comma 2, R.C.; art. 154 R.S.) destinate ad entrare nel merito della condotta e dell'indirizzo politico governativo.

Sempre nel 2003, il giudice arrivò a mettere in dubbio — nemmeno troppo velatamente — che quegli stessi criteri di ammissibilità fossero compatibili con il valore profondo della libertà di espressione dei parlamentari (12) protetta dall'art. 68, comma primo, Cost. (13).

La Corte del 2021 avrebbe allora potuto dare maggiore eco al suo precedente, anche solo per instillare negli esecutori delle regole parlamentari il sano timore di non essere *legibus (et iudicibus) soluti*. Non che vi sia stata una totale rinuncia, visto che nei *Considerato* di principio si richiama la di poco precedente ordinanza n. 188 in cui la Corte — aggiungendo un altro mattoncino alla lunga opera di costruzione dell'*actio parlamentaris* — ha ribadito che l'autonomia del Parlamento non è affrancamento da ogni tipo di controllo e che, conseguentemente, l'estensione e il concreto esercizio dei poteri dei Presidenti sull'ammissibilità degli atti di singoli parlamentari possono essere soggetti al suo sindacato.

meno come unico criterio legittimante tale potere: cfr. A. DEFFENU, *La grazia (anche) "politica" come atto formale e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it* n. 3, 2015, 38. V. altresì ID., *L'esercizio presidenziale del potere di grazia per ragioni politiche: considerazioni critiche a partire dal caso De Sousa*, in *Costituzionalismo.it* n. 2, 2017, 199 ss.

(11) Ed è bene ricordare con le parole di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 187 che «questi strumenti servono ai parlamentari più per affermare che per domandare».

(12) «E se il controllo inteso alla "tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli" può apparire uno strumento idoneo a equilibrare [...] la potenzialità lesiva di essi insita nella esenzione del parlamentare [...], non altrettanto può dirsi di criteri come quello che restringe la sfera del potere ispettivo nei confini propri della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, in cui si realizza piuttosto una regolamentazione dell'istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo, che poco ha a che fare con la libertà di espressione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, che l'insindacabilità tende a proteggere al massimo grado». T. GIUPPONI, *Insindacabilità*, cit., 3885, osserva che così facendo «la Corte sembra[va] di fatto indirettamente sindacare le stesse norme regolamentari».

(13) Principio rispetto cui è difficile «definire [...], in positivo, l'intero contenuto precettivo [...] e delle contrapposte istanze in esso rappresentate» (Sent. n. 120 del 2004, § 5 *Cons. dir.*).

Il problema è il passaggio dal piano teorico al concreto, che trova ostacolo nello sproporzionato onere della prova che il giudice dei conflitti impone ai membri del Parlamento.

2. Lasciando per il momento da parte l'impugnazione della circolare, l'ordinanza condanna all'inammissibilità il ricorso del senatore poiché le presunte mancate allegazioni nel ricorso non consentono alla Corte di rilevare la presenza di lesioni evidenti e manifeste.

L'interrogativo che sorge è il seguente: in fase di ammissibilità del conflitto, *cosa deve provare*, anche in termini argomentativi, un parlamentare?

Se il requisito dell'evidenza serve per filtrare i conflitti ipoteticamente ammissibili, non è possibile — salvo incappare in cortocircuiti — imporre un *onus probandi* spropositato in capo ai ricorrenti.

La prova si costruisce nel contraddittorio fra le parti e, una volta che il ricorrente ne abbia offerto un principio per giustificare un'azione che non si fondi su basi evidentemente menzognere, apodittiche o pretestuose, la Corte non deve certo appurare in sede di ammissibilità se ciò che dice il parlamentare è vero e verificato, ma al massimo se quanto dedotto non appare falso.

Pare, invece, che vi sia stato nella giurisprudenza della Corte un certo scivolamento che ibrida l'allegazione della lesione evidente — che è, per definizione, affermazione di parte sulla gravità del *vulnus* — con la verifica del *fumus boni iuris*. Ma si tratta di due cose distinte: da un lato, la soglia dell'evidenza costituisce un'applicazione — del tutto peculiare in quanto maggiorata e in un ambito specifico — dell'antico brocardo *de minimis non curat praetor* e verte sul piano oggettivo e fattuale della controversia, per verificare che l'intervento del potere giurisdizionale abbia un senso e non si realizzi uno spreco di tempo e risorse giurisdizionali per risolvere liti futili o bagatellari (14). Il *fumus*, invece, rappresenta nel processo cautelare una prognosi di verosimiglianza delle allegazioni e quindi la valutazione di un non implausibile successo di chi agisce. Dunque, malgrado la non semplice identificazione di cosa rientri nei *minima*, è chiaro però che si tratta di due giudizi certamente differenti, per quanto entrambi sommari.

A questo punto, occorre tornare all'art. 37 della legge n. 87/1953: la Corte deve innanzitutto verificare l'esistenza della sua giurisdizione, non se sussista un probabile successo del ricorso. La legge sul processo costituzionale prevede infatti tutti gli strumenti affinché sul spunto si instauri il pieno contraddittorio (15). Questa confusione emerge nel caso di specie.

(14) Cfr. per un'applicazione in ambito civile del menzionato principio (anche in questo caso introduttiva di una "soglia" tale da giustificare l'intervento giurisdizionale) Cass. civ., sez. III, sent. n. 16133/2014, che cita anche l'art. 35, § 2 b) della CEDU rispetto al "pregiudizio significativo" che giustifica l'attivazione della giurisdizione sovranazionale. La Cassazione ricollega l'introduzione di questa soglia allo stesso dovere di solidarietà ex art. 2 Cost., da cui fa discendere anche un implicito dovere di "tolleranza" nei rapporti interpersonali.

(15) Oltre alla notifica agli organi interessati disposto dalla Corte (art. 37, comma 4, legge n. 87/1953), le parti possono presentare le loro deduzioni (art. 25 della

Una volta allegati i testi presentati dal senatore e quelli effettivamente pubblicati e rilevata — *icto oculi* — la divergenza tanto nelle forme quanto nei “toni”, la manipolazione degli atti del sindacato ispettivo provenienti da un parlamentare (per di più, di opposizione e privo di un gruppo parlamentare di supporto) non può non apparire un’evidente menomazione dell’attribuzione costituzionale di controllo che, come tale, merita la particolare attenzione della Corte. Certo, ove si constatino solo modifiche minori e prive di una reale portata riduttiva delle intenzioni di chi interroga, si potrebbe anche ritenere non raggiunta la soglia di evidenza. Non pare questo, tuttavia, il caso, essendosi qui modificate non tanto le modalità espressive delle premesse (tutto sommato, una lesione minore), ma soprattutto le domande poste concretamente al Governo (16).

Lo stesso dicasi, *a fortiori*, per le interrogazioni non pubblicate: se è dato un principio di prova che ne attesta la trasmissione alla Presidenza, è chiaro che si profila — sempre fino a prova contraria, da costruire però nel contraddittorio — una forma eccessiva ed immotivata di censura che va sicuramente deplorata nell’ordinamento parlamentare, in quanto contrastante con la libertà di espressione dei rappresentati, direttamente ricavabile dal connubio fra art. 67 e art. 68 Cost.

Sarà nella fase di merito e nel contraddittorio che, eventualmente, saranno sollevate le obiezioni pertinenti e la Corte potrà addirittura avvalersi dei suoi poteri istruttori per accertare i fatti litigiosi. Cosa che avvenne

stessa legge, cui rinvia l’art. 37, ultimo comma; si v. anche l’art. 24 delle *Norme integrative*).

(16) Si fa riferimento in particolare all’interrogazione a risposta scritta 4-05461, pubblicata in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta. Allegato B*, 13 maggio 2021, p. 384. Tale interrogazione era diretta al Presidente del Consiglio, nella sua veste di vertice dei servizi segreti, ed evocava l’incontro fra un alto dirigente del Dipartimento dell’informazione e la sicurezza con il senatore Matteo Renzi avvenuto nel dicembre 2020 in un autogrill e rivelato dalla trasmissione *Report* il 3 maggio 2021. Nella versione pubblicata, si chiede al Presidente del Consiglio se «è a conoscenza di quanto riportato in premessa e quali sono le sue valutazioni». Nella versione trasmessa alla Presidenza del Senato (doc. 7 allegato al ricorso del senatore), le domande poste al Presidente sono le seguenti: «a) se egli sia a conoscenza di quanto riportato in premessa; b) se la Presidenza del Consiglio ritenga consone le modalità dell’incontro tra Renzi e Mancini, tra l’altro proprio in quella data, non casuale per entrambi; c) se la Presidenza del Consiglio ritenga di dover sanzionare Mancini per il suo comportamento non adeguato al suo ruolo istituzionale per le pressioni da lui poste a Marogna; d) se la Presidenza del Consiglio non ritenga di dover aprire un’inchiesta interna sulla vicenda di quell’incontro e delle presunte pressioni di Mancini a Marogna; e) se la Presidenza del Consiglio non ritenga di dover aprire un’inchiesta per accertare come facesse Matteo Renzi a sapere che “Report” aveva in mano fotografie e video del suo incontro con Mancini prima ancora che il giornalista della trasmissione di Rai3 gliene parlasse». Oltre ad un certo sfofamento delle premesse, è innegabile che nel taglio delle domande specifiche poste al Presidente del Consiglio (in un ambito di sua esclusiva competenza e responsabilità) si rilevi una volontà di edulcorazione della critica mossa, nonché un indebolimento delle precise sollecitazioni volte al Presidente del Consiglio, evidentemente centrali nell’esercizio del sindacato ispettivo.

proprio all'epoca della sent. n. 379/2003, quando il giudice — con ordinanza istruttoria del 10 luglio 2002 — chiese alla Camera la trasmissione del testo dell'interrogazione mai pubblicata e il provvedimento presidenziale di inammissibilità (17).

Nessuno nega che — per quanto problematiche — possano anche esistere manipolazioni degli atti parlamentari comunque “tollerabili” (basti pensare alla riduzione del testo per eccessiva lunghezza o all'eliminazione di frasi oscene), ove si rispetti la *vis* critica e il pensiero dell'interrogante. Neppure va escluso che la presidenza camerale possa opporre freni agli abusi delle facoltà individuali, ove essi costituiscano un impedimento al corretto esercizio degli stessi poteri da parte di altri, in base ad un principio di leale e paritaria partecipazione alle attività del Parlamento (18).

Tutto ciò, però, deve verificarsi nella fase merito, senza che il giudice costituzionale si faccia avvocato d'ufficio delle presidenze di assemblea, anche perché un caposaldo dell'ordinamento processuale italiano è rappresentato dal principio di non contestazione (art. 115 c.p.c.) che impone al convenuto — nel nostro caso, l'organo resistente — di contestare in maniera specifica le allegazioni dell'attore.

3. Veniamo ora al secondo punto di rilievo — il primo nell'ordine di trattazione della Corte.

L'ordinanza ritorna su un tema annoso: la possibilità di sindacare il potere di interpretazione e applicazione del regolamento parlamentare degli organi delle assemblee (19). Se tale potere è normalmente esente da controlli, in ossequio all'autonomia del Parlamento (20), il punto dolente è comprendere cosa accade quando gli atti dei Presidenti delle Camere fuoriescano dal perimetro regolamentare e, dunque, dalla garanzia di immunità giurisdizionale. Il caso di specie si prestava a quest'analisi: la circolare presidenziale — dettata sulla base di una presunta «rigorosa applicazione degli art. 145 e 154» del R.S. — si mantiene davvero nell'alveo fissato dalla fonte o invece ne fuoriesce, realizzando uno straripamento di potere?

La risposta della Corte esclude che questa alternativa abbia senso.

(17) Sent. n. 379/2003, § 4 *Rit. Fatto*.

(18) Si cfr. l'art. 129, comma 3, R.C., norma che stabilisce che non possono essere messe all'ordine del giorno della stessa seduta più di due interrogazioni presentate dallo stesso autore. Sulla leale partecipazione ai procedimenti parlamentari come declinazione del generale dovere di leale collaborazione, sia consentito rinviare alle brevi osservazioni svolte in A. Lauro, *Dopo l'ordinanza n. 17 del 2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rassegna Parlamentare* 2019, n. 1, 177-178.

(19) Sull'applicazione esclusiva del diritto regolamentare da parte degli organi camerale v. per tutti M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 639 ss., nonché EAD., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990, in particolare 158 ss.

(20) Nella giurisprudenza costituzionale recente, si v. la riaffermazione di principio nella sent. n. 262 del 2017 e nell'ord. n. 17 del 2019, con due effetti diversi: la legittimazione della giurisdizione domestica nell'un caso, la delimitazione della giurisdizione costituzionale nell'altro.

Secondo il giudice, se il ricorrente non contesta la fonte del potere (gli artt. 145 e 146 R.S.), allora deve accettare che il titolare di questo abbia implicitamente la facoltà di precisare i criteri del suo utilizzo. Ciò fa ricadere la circolare nella potestà interpretativa che è protetta sotto lo scudo dell'autonomia parlamentare.

Bisogna comunque rilevare un dato interessante: la Corte sembra ammettere — sempre sul piano teorico — che un parlamentare possa attaccare direttamente i regolamenti delle Camere ove questi menomino le sue attribuzioni (21). Viene così a profilarsi un modulo processuale che ricalca quanto avviene nel processo amministrativo: se si contestano alla fonte i contorni di un potere disciplinato da un atto regolamentare, occorre che si impugnino non solo il provvedimento applicativo, ma anche l'atto generale presupposto che in ipotesi ha conferito tale potestà, esorbitando dalla sua competenza normativa.

Si tratta di una prospettiva intrigante, che consentirebbe di spostare il *focus* di questi conflitti parlamentari dalle concrete schermaglie quotidiane ad un piano più astratto, lasciando che il giudice costituzionale fornisca — dove non annulli parzialmente o totalmente delle disposizioni — anche interpretazioni “costituzionalmente conformi” delle norme regolamentari. Una simile prospettiva valorizzerebbe moltissimo il ruolo dei Presidenti di assemblea, chiamati ad applicare i regolamenti secondo le indicazioni della Corte. Certo, nel contesto italiano contemporaneo, non sembra essere questa una strada particolarmente adatta a tutelare la legalità costituzionale dei processi parlamentari, data la perdita di autorevolezza — in termini di imparzialità e garanzia — delle Presidenze di assemblea (22).

E qui si ritorna nell'insoddisfacente soluzione dell'ordinanza n. 193: un senatore ben può ritenere il regolamento del Senato legittimo e ragionevolmente rispettoso delle sue attribuzioni in materia di interrogazioni parlamentari, ma potrebbe invece considerare esorbitanti i criteri applicativi dettati dalla Presidenza. Per fare un esempio, gli articoli regolamentari non contemplano alcuna limitazione dimensionale — introdotta dalla circolare — né fissano i confini delle premesse che precedono la domanda in senso stretto.

Si sarebbe di fronte ad un caso di circolare che eccede il perimetro dell'interpretazione, divenendo così essa stessa un atto generale a sicura “efficacia esterna”, capace di impingere nella sfera costituzionale dei senatori (23). E qui deve rilevarsi una differenza — quantomeno tendenziale (24)

(21) Su quest'ipotesi si v., volendo, A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 172.

(22) G. RIVISECCHI, *Considerazioni conclusive. Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea Parlamentare*, Bologna 2014, 451 ss. parla del Presidente dell'Assemblea come arbitro e giudice del regolamento, sottolineando la crisi di tale modello.

(23) Sulle c.d. “circolari a rilevanza esterna” v. Cons. St., Ad. Plen., n. 19 del 2011.

(24) Nella giurisdizione amministrativa, gli atti generali sono impugnabili solo quando si concretizza un atto applicativo che, differenziando la posizione del singolo destinatario, lo rende legittimato a ricorrere. Esistono però delle eccezioni: si v. per

— tra il processo costituzionale dei conflitti e la giustizia amministrativa: un atto normativo può ledere la sfera costituzionale di un altro organo per il solo fatto della sua adozione, senza il bisogno di uno specifico atto applicativo, come del resto ha sancito la Corte costituzionale nella sent. n. 262 del 2017 (25).

In quest’ottica, l’impugnazione del regolamento non sarebbe stata necessaria, esso divenendo la norma di raffronto per verificare se la Presidenza del Senato si fosse limitata a “interpretare” i suoi poteri o li avesse estesi oltremodo (attivandosi così il sindacato della Corte, in base all’enunciato dell’ord. n. 188 del 2021). Parimenti, la “circolare-bavaglio” avrebbe potuto essere impugnata senza l’indicazione di effettivi atti applicativi. Tuttavia, essendo passato un certo lasso di tempo dalla sua adozione, l’impugnazione di specifiche dichiarazioni di inammissibilità si è resa necessaria — anche ai fini della concretezza e attualità del conflitto (26) — per denunciare l’illegittimità dell’atto presidenziale.

Dunque, nella specie, non vi era necessità di trasformare il regolamento in oggetto del conflitto in quanto atto presupposto, ma occorreva elevarlo a parametro di legittimità (cosa che, allo stato, la Corte rifiuta di fare): tutte operazioni che possono efficacemente compiersi solo in una fase piena del giudizio e non nella delibazione in via sommaria.

4. A quasi due anni dall’apertura realizzata dall’ord. n. 17 del 2019, l’azione dei parlamentari in conflitto sembra non riuscire a trovare la giusta congiuntura per sprigionare la sua efficacia. Nel frattempo, le procedure parlamentari italiane non sono certo migliorate, nonostante le grandi storture che anche la Corte ha biasimato (27). Al contrario, le dichiarazioni di inammissibilità pronunciate dal giudice costituzionale sono state interpretate come una sorta di “brevetti di costituzionalità” dagli organi camerati interessati (28).

esempio Cons. St., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1159, che cita il caso dei regolamenti sanzionatori della Consob, i cui atti applicativi sono devoluti alla cognizione del giudice ordinario, fornito solo del potere di disapplicazione singola, oppure il caso in cui il numero di destinatari dell’atto generale sia talmente esiguo da avere valenza sostanzialmente provvedimentoale (Cga, 31 gennaio 2022, n. 153).

(25) Cfr. sent. n. 262 del 2017, § 5.2 *Cons. dir.* Ma v. già anche sent. n. 420 del 1995, § 2.2. *Cons. dir.*

(26) Pur non sussistendo un termine per sollevare il conflitto, la mancata impugnazione della circolare da parte del senatore (in carica nel corso della legislatura in cui l’atto è stato dettato) potrebbe determinare una sorta di acquiescenza ed accettazione dell’atto, non considerato *ex se* lesivo delle attribuzioni.

(27) Si pensi all’abbinamento fra maxiemendamento e questione fiducia, censurato dalla sent. n. 23 del 2014 e ancora criticato nell’ord. n. 17 del 2019. Questa decisione enuncia dubbi anche sull’art. 161, comma 3-ter R.S. che consente al Governo di modificare il contenuto dell’atto oggetto della questione di fiducia, per ragioni finanziarie o di coordinamento testuale.

(28) Dopo l’ord. n. 86 del 2020 (in materia di verifica dei poteri), la Giunta per le elezioni del Senato ha rigettato alcuni ricorsi contro la proclamazione dell’elezione in Umbria della senatrice Pavanelli, a seguito della mancata assegnazione di un seggio in Sicilia (cfr. A.S., Giunta per le elezioni e le immunità, *Resoconto sommario*

Questa circostanza dovrebbe condurre la Corte a rimeditare l'approccio a tale contenzioso. Come si era rilevato a commento dell'ord. n. 17/2019 (29), l'azione parlamentare non ha assunto un rilievo significativo nella dialettica maggioranza-opposizioni, divenendo piuttosto un mezzo con cui singoli parlamentari denunciano presunti abusi compiuti ai loro soli danni. Dunque, il rischio che la Corte sia chiamata ad entrare perennemente nella diatriba politica — eventualità non aliena dai suoi compiti o almeno dalle conseguenze di questi (30) — al momento appare abbastanza ridotto. È piuttosto nell'esigenza pratica di evitare migliaia di ricorsi individuali, con il pericolo della paralisi processuale, che bisogna ricercare le ragioni profonde della resistenza della Corte.

Il problema, però, si inserisce in un circolo vizioso: sino a quando la Corte non stabilirà meglio alcuni punti della sua giurisprudenza o non stringerà le maglie del suo controllo (non solo in sede di conflitto) non soltanto continueranno a perpetuarsi gli abusi più flagranti, ma i tentativi di ottenere giustizia non diminuiranno. Solo a fronte di censure effettive, gli organi politici saranno indotti a comportamenti più rispettosi del testo costituzionale (31).

Sembra inoltre molto presente in questa giurisprudenza il timore di “dare ragione” ai parlamentari ricorrenti. Ma una volta deliberato ammissibile il conflitto, la Corte potrà sempre dare torto ai parlamentari o, addirittura, rivedere la stessa decisione di ammissibilità, come avviene comunemente nelle sue sentenze risolutive dei conflitti (32).

C'è da auspicare che la Corte, “ultima fortezza” (33), non si trasformi in un'irraggiungibile torre d'avorio: il giudice costituzionale resta l'ultimo baluardo (34) della costituzione formale davanti alle deformazioni della

n. 119 del 21 dicembre 2021). Ugualmente, dopo il comunicato del 15 dicembre con cui la Corte annunciava l'inammissibilità di due ricorsi di parlamentari contro l'applicazione delle regole su c.d. *green pass* alle aule parlamentari, il Collegio d'appello della Camera ha rigettato in sede cautelare il ricorso della deputata Sara Cunial che contestava le stesse regole davanti al giudice dell'autodichia. Il tutto senza considerare i tempi di approvazione della legge di bilancio per il 2022, ancora più ridotti di quelli “graziati”, con osservazioni, dall'ord. n. 17 del 2019.

(29) Si è parlato di una “legittimazione solipsistica” dei singoli, inserita in un'azione non adatta — sia sotto il profilo soggettivo, che sotto quello oggettivo — a tutelare il giusto procedimento legislativo (A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17*, cit., 150).

(30) Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica. Intervento al XXIII Premio Giuseppe Chiarelli*, in *Federalismi* n. 21, 2004.

(31) Fulgido esempio resta la sentenza n. 360 del 1996, che dichiarò l'illegittimità non solo della norma posta all'attenzione della Corte, ma più in generale di una prassi, ovvero la reiterazione dei decreti-legge.

(32) Si v. ad esempio la sent. n. 385 del 1996, che dichiarò l'inammissibilità di un conflitto, precedentemente ammesso (ord. n. 196 del 1996).

(33) R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996.

(34) S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena 2018, 9: «anche interpretazioni di fatto consolidate restano sempre esposte alla possibilità che gli organi chiamati a dire l'ultima parola in ordine ai significati desumibili dalla

prassi (35). Né è da escludere che anche nell'ambito del procedimento legislativo alcune sue decisioni possano portare il sistema ad adottare forme più razionali ed ordinate di decisione, destinate non solo (e non tanto) ad una tutela astratta di attribuzioni, ma alla salvaguardia della democrazia rappresentativa e — chissà — magari ad una migliore qualità della legislazione.

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

L'ordinanza n. 193 si confronta con un conflitto sollevato da un senatore a tutela del suo potere di interrogazione. Il ricorrente contestava sia l'inammissibilità di alcuni atti da lui presentati, che la formulazione di una circolare da parte della Presidenza del Senato volta a restringere i canoni di ammissibilità delle interrogazioni. La Corte esclude che le censure del senatore possano superare la soglia di evidenza che giustificerebbe una pronuncia di merito.

Ordinance No. 193 deals with a conflict raised by a senator to protect his power of questioning the Government. The appellant challenged both the inadmissibility of certain questions submitted by him and a circular by the Presidency of the Senate aimed at restricting the canons of admissibility of such questions. The Court ruled out that the Senator's complaints could transcend the threshold of evidence that would justify a ruling on the merits by the judge.

Costituzione, ed *in primis* la Corte costituzionale, intervengano a bloccarne la pretesa di porsi come diritto costituzionale vivente».

(35) Purché, ovviamente, la stessa Corte non promuova o avvalli tali storture, come accaduto nell'ord. n. 60/2020: cfr. M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale sul procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali* n. 3/2021, 531 ss. (in particolare 542 ss.).