

20 FEBBRAIO 2019

Lucciole per lanterne

La n. 17/2019 e la terra promessa di
quote di potere per il singolo
parlamentare

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Lucciole per lanterne

La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare *

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

1. La decisione n. 17/2019 non si segnala tanto per la salomonica capacità di *dare un colpo al cerchio e uno alla botte*. Questo potrebbe sembrare a prima lettura: la corte costituzionale nega la legittimazione al gruppo parlamentare come espressione di un potere oppositorio di fronte ai *diktat* della maggioranza nella decisione sul bilancio, ma l'ammette *in linea teorica* a favore del singolo parlamentare, in relazione a frazioni di potere costituzionale *tutte da dimostrare in concreto però*. Invero, proprio l'*acrobatico* riconoscimento della natura di potere dello stato a favore del singolo parlamentare è così arzigogolato e pieno di *caveat* che la chiusa finale – per cui “in altre situazioni” (ma non in questa!) una compressione manifesta “della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti” – appare una tipica rappresentazione da teatro dell'assurdo.

2. Sbalorditivo che la corte risolva così sbrigativamente la questione circa la legittimazione del gruppo parlamentare. Ciò che avrebbe dovuto valutare la corte costituzionale (secondo il principio di domanda, pur con tutti i limiti del ricorso) era se a un gruppo parlamentare di minoranza, nei confronti della maggioranza, si potesse riconoscere una frazione di potere oppositorio dotato di *tono costituzionale* ai fini del conflitto di attribuzioni. Una quota di potere che, in altri casi, allegati *a mo' d'esempio* dai ricorrenti, espressamente la costituzione riconosce alla frazione di un decimo dei componenti (72.3 e 94.5 cost.). La corte costituzionale imbecca una scorciatoia argomentativa, operando, invece, una *sineddoche*: riducendo, cioè, gli unici casi di minoranze rilevanti a quelle previste in costituzione (quasi che il caso di specie fosse uno di quelli!) e, quindi, escludendo in qualsivoglia altra ipotesi un'analoga esigenza di riconoscimento e di tutela. Un po' troppo poco per liberarsi della domanda principale.

3. Del tutto superficiale, *in secundis*, l'argomento con il quale l'ord. n. 17 nega la legittimazione del gruppo ricorrente “Partito democratico”, il cui (unico) difetto è stato quello di non avere provveduto ad allegare

* Articolo richiesto dalla Direzione.

“la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto”. Mi chiedo: non era sufficiente la sottoscrizione del mandato a ricorrere? Non era sufficiente la sottoscrizione del ricorso da parte di ciascuno dei 37 parlamentari? Non era sufficiente il fatto che primo firmatario del ricorso fosse il capogruppo? Non è il capogruppo soggetto esponenziale del gruppo parlamentare?

4. La *forma* è sostanza, certo: peccato che la regola funzioni *a corrente alternata* e che l’uso dei precedenti sia fatto – come di consueto – col metodo del *cherry picking*. Nel precedente richiamato, che riguardava ricorsi individuali e *non di gruppo*, questo difetto di allegazione era legato al fatto che non era dato “comprendere (...) in quale veste si [presentassero] le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici” (ord. n. 280/2017). Non mi risulta, peraltro, che in relazione a conflitti sollevati da organi costituzionali *collegiali* la corte avesse preteso una formalità particolare: nel caso del consiglio superiore della magistratura è sufficiente il ricorso promosso dal vice presidente a ciò delegato dal presidente della Repubblica (ord. n. 184/1992 e sent. n. 379/1992); analogamente nel caso del comitato promotore di un referendum, i cui primi firmatari sono riconosciuti legittimati ad agire in nome e per conto dei firmatari della relativa richiesta (ord. n. 17/1978 e sent. n. 69/1978 mai smentite, anzi, talora il comitato promotore è considerato esponenziale del corpo elettorale). Diversamente, la previa delibera è richiesta per i ricorsi promossi dal presidente *pro tempore* di una delle due camere (ord. n. 150/1980), ma la più recente giurisprudenza è meno formale (sent. n. 406/1989). Nel caso di un ricorso presentato da un ministro, su delega del presidente del consiglio dei ministri, piuttosto, la corte costituzionale ha ritenuto che la mancanza agli atti della pur ritenuta necessaria previa delibera del consiglio dei ministri potesse essere sanata: la proposizione dei ricorsi e i conseguenti giudizi per conflitto tra poteri, infatti, non sono soggetti ad alcun termine, fino a che la corte non ne abbia dichiarato l’ammissibilità in via definitiva (allora, nel dichiarare ammissibile il conflitto, fu assegnato un termine di 60 giorni al presidente del consiglio per notificare il ricorso previa delibera del consiglio dei ministri: ord. n. 123/1979). E, comunque, la giurisprudenza in materia di legittimazione del presidente del consiglio (con o senza deliberazione del governo) è del tutto ondivaga, rimanendo questo profilo “ad oggi delineato in modo del tutto incerto” (cfr. Malfatti, Panizza, Romboli, Giustizia costituzionale, 2018, 251): anzi nell’ord. n. 40/2015 si dice apertamente che il premier è legittimato “*sia in proprio sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri*”.

5. Andiamo davvero alla sostanza: esigere da un gruppo parlamentare *formalità* che la corte costituzionale potrebbe richiedere agli *organi costituzionali* (anche a prescindere dalle rilevate incertezze) appare davvero un onere *sproporzionato* (a proposito del principio di proporzionalità, che vale nei confronti degli altri poteri ma che, a quanto pare, non vale nel processo costituzionale). Ma se davvero il gruppo parlamentare fosse un organo costituzionale (e in letteratura ciò è quanto mai dubbio: A. Ciancio, *I gruppi parlamentari*, 2008, 100), una simile ipotetica equiparazione si trasformerebbe in un *boomerang*: se c'è un organo costituzionale questi non potrebbe almeno astrattamente non essere titolare di funzioni o poteri costituzionali; i quali, però, in caso di conflitto, meriterebbero tutt'altra considerazione ai fini dell'art. 37, l.n. 87/1953, che non le poche righe del punto 3 della motivazione di questa decisione.

6. Dove però l'artificio raggiunge l'apice è quando l'ord. n. 17 si cimenta sull'esistenza della legittimazione del singolo parlamentare. Lo spazio e le parole spese a questo proposito sono davvero sovrabbondanti e, come accade negli elaborati prolissi, a rischio di tenuta in punto di coerenza. Anzi, lo ribadisco, l'esito del discorso è esattamente l'opposto della tesi: nonostante i proclami (divulgati *coram populo* da un pronto comunicato stampa) il risultato porta proprio alla formale e sostanziale negazione di spazi per la tutela del singolo parlamentare.

7. La corte ricorda che *finora* non si erano presentate in concreto situazioni in cui riconoscere al singolo parlamentare quote di potere costituzionale. Si precisa, infatti, che le chiusure nella pregressa giurisprudenza non equivalevano affatto ad escludere una diversa decisione in altri casi (rimanendo la "questione impregiudicata"). Le *nuove* quote di potere individuate dall'ordinanza sarebbero, nell'ambito del "libero mandato" (art 67 Cost.) il potere di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni, il potere di iniziativa e il correlativo potere di emendamento. Un "complesso di attribuzioni" che comprendono "il diritto di parola, di proposta e di voto", che spettano al parlamentare "*come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953*". Frase rotonda: ma ciò che si dà per assodato resta tutto da dimostrare e indimostrato.

8. Che si tratti di *attribuzioni* nessuno mette in dubbio; cosa diversa è convenire che siano attribuzioni manifestazione di un *potere costituzionale*, in grado, cioè, di esprimere definitivamente la volontà del potere cui i parlamentari singoli appartengono (lo escludono categoricamente V. Marcenò e G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, II, 2018, 291). Invero, quelle attribuzioni e la loro eventuale compressione da parte

di altri organi parlamentari sono rispettivamente materia e questione *interna* alla vita della camera, che non hanno pregio costituzionale ai fini della legittimazione del singolo al conflitto tra poteri. Mi chiedo: il parlamentare dispone del diritto di parola, proposta e voto *in quanto parlamentare* o in quanto componente di un'assemblea politica? Non è il parlamentare – come scolasticamente ricorda la consulta – un rappresentante della “nazione”? E cosa significa “nazione” se non una comunità politica complessivamente considerata e perciò rappresentata? Quale sarebbe la ragione di distinguere i diritti del parlamentare e le prerogative dell'art. 67 Cost.? Non sarebbe unitario lo *status* di parlamentare? Perché nel caso delle prerogative parlamentari si accetta la tesi che esse spettano al singolo in quanto parte della camera politica e non come quote di potere personale?

9. Il parlamentare, come sappiamo, è *organo* e non potere: nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa, nessun voto del singolo parlamentare è in grado di impegnare la camera di appartenenza. Solo se lo fosse, sarebbe un *potere* dello stato. Il diritto di parola, di iniziativa, di voto attengono allo *status* di parlamentare inteso integralmente, uno *status* comprensivo di un fascio di attribuzioni proprie di un componente di un organo collegiale che rappresenta unitariamente la volontà popolare.

Il paragone, fatto improvvidamente dall'ord. n. 17 con le commissioni d'inchiesta, la commissione parlamentare inquirente e la commissione di vigilanza sulla Rai, non è affatto pertinente, e porta acqua proprio contro quel che la corte vorrebbe farci credere. In tutti quei casi, infatti, organi collegiali (non a caso) sono titolari di frazioni di potere parlamentare, perché le proprie deliberazioni *impegnano* nel senso dell'art. 37 l'intera camera di appartenenza.

10. Il singolo parlamentare, insomma, è titolare di attribuzioni che non esprimono altro che la sua (libera) volontà, una volontà che la discussione, il procedimento legislativo, le votazioni, possono sempre modificare, sovvertire, negare. Perché se c'è un organo sovrano, titolare di poteri “definitivi”, per questo oggetto di possibili violazioni da parte di *altri* poteri, quest'organo è la camera nella sua interezza. È l'assemblea il luogo della discussione, della legislazione, delle deliberazioni. Ricorrere, poi, sul piano argomentativo all'art. 67 Cost., è un classico *anacoluto*. Il divieto di mandato imperativo – l'oggetto *autentico* della disposizione costituzionale – è un *limite* per lo *status* di parlamentare, essendo stabilito in funzione della migliore tutela degli interessi del Paese. Anche se si accoglie la tesi che dall'art. 67 Cost. discenda il riconoscimento di un “libero mandato” (N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991; ma sui cortocircuiti cui conduce questa lettura A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2018), una tale pretesa libertà del parlamentare non può implicare altro che l'*autodeterminazione* del *rappresentante*, ma non l'attribuzione di poteri definitivi, che non potrebbero essere tali, proprio perché

il fine del principio è pur sempre la migliore tutela degli interessi del Paese. L'interesse generale prevale sull'interesse del singolo.

11. Non voglio convincere nessuno, sia chiaro: ma evidenziare che proprio seguendo il percorso della corte si finisce in un vicolo cieco. Chi spera, leggendo la n. 17, in un'apertura della corte costituzionale a favore della legittimazione del singolo parlamentare rimarrà, tuttavia, deluso. Ciò che la mano destra concede la sinistra toglie. Il culmine della contraddizione, infatti, si raggiunge allorché l'ord. n. 17 stabilisce che quell'apertura va "rigorosamente circoscritta": ma questa cornice di salvaguardia è così serrata che la regola salta. Singolare: da un lato si prefigurano astratte porzioni di potere costituzionale, dall'altro si pongono limiti così stringenti che quei poteri svaniscono.

Qual è la strada? Rileggiamo attentamente il punto 3.5. Collegare questi ultimi al potere qualificatorio del regolamento parlamentare è l'*éscamotage* per chiudere il cerchio. Ciò che cade "esclusivamente" sotto le norme regolamentari, infatti, viene *neutralizzato* ai fini del conflitto. Allo stesso modo, poiché l'autonomia parlamentare si estende anche al "momento applicativo", nel quale le camere godono di una "ampia discrezionalità", ciò che il singolo parlamentare potrebbe far valere in conflitto sarebbero solo i casi di "sostanziale negazione" o di "evidente menomazione" delle *sue* attribuzioni di potere. Faccio notare che, nell'ord. n. 149/2016, accennata solo di sfuggita (scritta con la stessa penna del redattore dell'ord. n. 17/2019), l'inammissibilità riguardava non qualsiasi funzione rientrante nel cono d'ombra del regolamento parlamentare, ma proprio quelle di cui oggi si discute, ossia i diritti di discussione e di deliberazione del singolo deputato o senatore.

12. L'uso dei precedenti resta un grave e irrisolto problema nella giurisprudenza della nostra corte. Ma prescindiamo da sottili teorie e andiamo al punto. Quel che la corte esige è il contenuto di un ennesima *probatio diabolica*. Chi decide dell'una (una "sostanziale negazione") e dell'altra (una "evidente menomazione")? La corte, certo. Nel caso di specie, però, le situazioni oggetto del ricorso non raggiungono quella soglia di "evidenza" di cui la corte ha parlato poco prima. E già: non si capisce cosa avrebbero dovuto subire di più i parlamentari in genere e quelli di minoranza in particolare nella vicenda contestata per assurgere al livello di *evidenza* cui pensa il giudice costituzionale!

Non v'è chi non veda le insidie di un simile ragionamento: non c'è comportamento parlamentare che sfugge, infatti, alla qualificazione del regolamento parlamentare. E, allora, quale sarebbero le quote estranee se proprio il regolamento disciplina esattamente i poteri di discussione, proposta, deliberazione che la corte costituzionale evoca *uti singuli*? La neutralizzazione, insomma, rischia di essere assoluta e la

materia di possibili conflitti ridotta a ignoti casi limite. O, al meglio, affidate al *cherry picking* della corte costituzionale stessa, arbitro esclusivo e insindacabile di evidenti menomazioni o sostanziali negazioni.

13. Proprio riferirsi al regolamento, sfruttando al massimo la latitudine di un precedente non proprio in termini (come quello sui “parlamentari pianisti”: sent. n. 379/1996), fa cadere la premessa che regge l’apertura a favore del singolo parlamentare. Se il regolamento, qualificando i comportamenti, può sottrarli al conflitto, ciò significa che è l’autonomia della camera come *tutto* che *comprende* e perciò *sopravanza* la posizione del singolo componente. Detto altrimenti: il presupposto giustificativo è esattamente il fatto che la costituzione affida al regolamento parlamentare definire i contorni dell’autonomia e delle prerogative parlamentari. Va da sé, allora, che è l’assemblea il referente dei poteri sovrani che si vorrebbero riferire ai parlamentari, non il singolo in quanto tale. La contraddizione non consente spazi per quote di potere parlamentare scisse dalla posizione dell’assemblea nel sistema costituzionale. Del resto, se veramente il parlamentare fosse titolare di quote di potere costituzionale, esse dovrebbero potersi svolgere proprio *contro* situazioni consentite o vietate dalla disciplina del regolamento parlamentare. A rigore, infatti, un potere che ha “tono costituzionale”, ossia che trova nella costituzione la sua norma di riconoscimento (il presupposto dei conflitti costituzionali), non potrebbe vedere limitate le proprie epifanie e le proprie forme di tutela da parte di atti subordinati alla costituzione. Il regolamento parlamentare, inoltre, è atto di una maggioranza: e proprio come tale potrebbe essere usato contro le minoranze e contro i singoli parlamentari. Si possono lasciare questi conflitti – come propone la corte – solo alla rassicurante affermazione che “le prerogative rivendicate dai membri delle camere trovano all’interno delle camere stesse le loro forme di tutela” (punto 3.5)?

14. Le regole della democrazia parlamentare sono *altre*: e precisamente nel senso del riconoscimento dell’autonomia del *parlamento* come “potere”, e conseguentemente come luogo della discussione, della legislazione e della deliberazione privilegiata intorno agli interessi politici proprio in quanto espressione diretta della sovranità popolare. La corte costituzionale sa bene che questo è il quadro normativo e che le conseguenze sono quelle qui ho esposto, e non quelle scritte nell’ord. n. 17. Nel punto 4.1. la motivazione ci consegna un breve saggio in proposito: richiamando la nostra attenzione “*sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale. L’art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l’esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l’intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono,*

di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'iter legis che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa.”.

Ho volutamente sottolineato, nel riportare il brano, i concetti che contano: mai si fa riferimento a quote di potere del singolo parlamentare, e quando si richiama il diritto di partecipazione di tutti (appunto) si evince proprio che ciò che conta è l'equilibrio complessivo sotteso alla formazione di una volontà generale, non i patimenti sofferti dal singolo, peraltro in applicazione di regole giuridiche accettate da tutti.

15. La debole motivazione, che vorrebbe compensare il diniego di legittimazione a favore del gruppo con un riconoscimento malfermo a vantaggio del singolo parlamentare, è confermata dai motivi addotti per escludere qualsiasi evidente lesione nel caso concreto. Davvero troppo poco richiamare *contra* i ricorrenti un mero accidente della storia, come il lungo e tormentato *bargain* tra governo e istituzioni europee sui saldi di bilancio, per giustificare un uso così estremo del maxiemendamento e del collegato voto di fiducia. In secondo luogo, è perfettamente coerente con la premessa, sulla ritenuta forza scusante del regolamento parlamentare, richiamare la novella del senato che limita il ruolo della commissione bilancio all'espressione di un parere, in ordine alle decisioni presidenziali di ammissibilità sui testi finanziari, per i quali il governo intende porre la questione di fiducia. Ci si potrebbe chiedere: è troppo poco un simile coinvolgimento? Ai garantisti la corte fornisce una risposta pronta: se le norme regolamentari sono “foriere di effetti problematici”, agli organi competenti del senato non resta che attivarsi, nella loro autonomia, affinché siano “eventualmente rimossi o corretti”. Siamo all'originale monito rivolto alla singola camera: chi è causa del suo mal pianga se stesso. Ma i ricorrenti non erano né il senato né la commissione bilancio, ma un gruppo di minoranza che contestava il cattivo uso dei poteri di governo della maggioranza politica. Il monito allora suona diversamente da quel che siamo abituati a sentire in casi simili.

16. Insomma il singolo parlamentare ha sì quote di potere costituzionale – la cui configurazione generale è molto incerta leggendo la n. 17 – ma esse dipendono *in toto* dai regolamenti parlamentari, ossia dalla volontà della maggioranza dei gruppi parlamentari che ne dispongono nel bene e nel male.



Non sono sicuro che il ricorso potesse arrivare a tanto: ma la strada da seguire non è quella irta di ostacoli del singolo parlamentare ma quella diretta della tutela delle minoranze parlamentari. Rafforzare il singolo, peraltro, ha come conseguenza una drammatica *polverizzazione* della rappresentanza politica, rendendo astrattamente “potere” ogni pretesa soggettiva che sia possibile ricondurre nell’ampio spettro delle attribuzioni del parlamentare. Non conta addurre argomenti sul mutato sistema elettorale: la sostanza del modello parlamentare era e resta l’equilibrio tra maggioranza e minoranza (al singolare o al plurale non conta). C’è forse una materia che ha più *tono costituzionale* di una dialettica politico-parlamentare che si svolga nel rispetto della regola del compromesso democratico?