



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA LEGITTIMAZIONE DEL SINGOLO PARLAMENTARE A SOLLEVARE CONFLITTO TRA POTERI DELLO STATO E I SUOI LIMITI*

di Massimo Siclari**

SOMMARIO: 1 La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato: una decisione prevedibile, ma non scontata – 2. La legittimazione dei gruppi parlamentari e di un decimo dei parlamentari – 3. I limiti alla legittimazione dei parlamentari – 4. Un monito solo per il futuro legislatore?

1. La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri dello Stato: una decisione prevedibile, ma non scontata

Così come per il giudice *a quo*, nel giudizio in via incidentale, è assai arduo tracciare confini definiti in ordine ai soggetti legittimati a sollevare conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato. Ciò vale, in particolare, in tempi in cui la giurisdizionalizzazione di controversie politiche finisce assai spesso per essere un esito inevitabile, per quanto poco auspicabile¹, e si rende necessario trovarne la composizione.

Così, non sorprende che la Corte costituzionale abbia ritenuto sussistente la legittimazione a sollevare conflitto tra poteri di singoli parlamentari in occasione del ricorso volto a censurare le modalità di svolgimento del procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019, com'è stato annunciato dal comunicato stampa diramato in data 10 gennaio 2019².

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*”, tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma ‘La Sapienza’ in occasione dell'inaugurazione dei corsi del Master in Istituzioni parlamentari ‘Mario Galizia’ per consulenti d'Assemblea per l'A.A. 2018-2019.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi Roma Tre.

¹ Per alcune considerazioni al riguardo sia consentito rinviare a M. Siclari, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 933 ss.

² Disponibile sul sito web della Corte costituzionale, alla pagina https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190110182534.pdf. Che i precedenti giurisprudenziali consentissero la legittimazione di cui trattasi era già stato segnalato, a suo tempo, da un'attenta

Ancor meno stupisce alla luce della giurisprudenza più che ventennale, oramai, in base alla quale siffatta legittimazione è stata negata nei casi concreti a proposito dei quali la Corte era stata chiamata a decidere. Invero, sin dalle prime ordinanze con le quali è stata dichiarata l'inammissibilità di ricorsi proposti da singoli parlamentari, la Corte costituzionale non aveva mai del tutto negato la possibilità di considerarne positivamente la sussistenza, lasciando «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato»³. Più di recente, con una pronuncia della quale sono stati sottolineati i segni di ulteriore apertura⁴, nel negare accesso ad un conflitto sollevato per un vizio del procedimento legislativo denunciato da alcuni parlamentari di opposizione, la Corte ha affermato: «deve escludersi che un membro di uno dei due rami del Parlamento possa lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso l'altro ramo (...)»⁵. E, nel caso del ricorso prospettato contro il Senato della Repubblica, si lamentavano violazioni procedurali avvenute nella Camera di appartenenza, dunque, dato tale precedente, era difficile ipotizzare che la Corte potesse smentirsi a distanza di pochi mesi.

D'altro canto, quando la Corte ha voluto negare *in toto* che un qualche soggetto fosse legittimato a sollevare un conflitto fra poteri, ha usato tutt'altro tono; si pensi all'ordinanza del 2006 con la quale si negò l'accesso al conflitto dei partiti politici: «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.»⁶. Il diniego della legittimazione al conflitto non poteva essere più perentorio.

2. La legittimazione dei gruppi parlamentari e di un decimo dei parlamentari

Il comunicato stampa non fa parola della questione della legittimazione del gruppo parlamentare a sollevare conflitto tra poteri. Il ricorso, invero era stato presentato dal Senatore Marcucci, sia in qualità di Capogruppo e legale rappresentante del Gruppo parlamentare del Partito democratico presso il Senato della Repubblica sia in proprio, in qualità di parlamentare, sia assieme ad altri 36 colleghi, oltre un decimo dei componenti del Senato (cifra che assume rilievo costituzionale, a vari fini, ex artt. 72, co. 3, e 94, co. 5, Cost.).

dottrina: cfr, invero, M. Manetti, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.

³ Così, Corte costituzionale, 20 maggio 1998, n. 177, e, più di recente Id., 19 luglio 2018, n. 163 e 27 luglio 2018, n. 181. Per una recente ricognizione critica della giurisprudenza costituzionale al riguardo, v. il contributo di C.P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

⁴ In tal senso, v. A. Ruggeri – A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2019, 6^a ed., 329.

⁵ Così, Corte costituzionale, 27 luglio 2018, n. 181.

⁶ Così, Corte costituzionale, 24 febbraio 2006, n. 79 (successivamente confermata, pur se incidentalmente, da Id., 23 marzo 2006, n. 117) ed al riguardo la nota critica di P. Ridola, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss.

Com'è noto, la legittimazione dei gruppi è da tempo sostenuta da parte della dottrina⁷, ma non ha ancora ricevuto riconoscimento da parte della Corte, che, tuttavia, in un caso sembrerebbe ammetterla condizionatamente all'«indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale»⁸. Probabilmente la pronuncia che si attende potrà considerare assorbita la relativa ammissibilità, in conseguenza della declaratoria dei singoli parlamentari come legittimi ricorrenti. Ma, potrebbero verificarsi situazioni in cui il soggetto più idoneo a sollevare conflitto potrebbe essere proprio il gruppo, ad esempio, per reagire ad una costituzione delle commissioni permanenti o di quelle d'inchiesta che non tenesse conto della proporzionalità di composizione imposta dagli artt. 72 e 82 Cost.⁹ e quindi non si può del tutto escludere che, in futuro, conflitti tra poteri siano introdotti da un ricorso di un gruppo.

Ed anche per quanto riguarda la possibilità di riconoscere ad un decimo di componenti di una delle due camere la qualità di ricorrente nel conflitto di attribuzioni, non è detto che il portone del Palazzo della Consulta sia destinato a chiudersi definitivamente.

3. I limiti alla legittimazione dei parlamentari

Certo, la legittimazione ora riconosciuta al singolo parlamentare non consente di reagire a qualsiasi cattivo uso del potere: «La Corte ha anzitutto ritenuto che i singoli parlamentari sono legittimati a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale in caso di violazioni gravi e manifeste delle prerogative che la Costituzione attribuisce loro», così, testualmente il comunicato più volte citato. Dunque, per il futuro, la Corte si riserva di decidere caso per caso della gravità delle stesse.

A decidere diversamente, la Corte avrebbe aperto la strada al ricorso delle minoranze in ogni circostanza (quanto meno con riguardo alla denuncia di vizi procedurali), con tutti i problemi che ciò potrebbe comportare; innanzi tutto quello di trasformare la Corte stessa in una “terza camera”, il che è da scongiurare, perché costituirebbe un ulteriore passo verso la mortificazione del ruolo del Parlamento¹⁰, da un lato, dall'altro, perché, assieme a tante altre ipotesi di riforma, l'introduzione del ricorso delle minoranze è stata bocciata dall'esito della consultazione referendaria poco più di due anni fa, e ciò non può essere privo di conseguenze sul piano istituzionale (così come a così breve distanza di tempo non dovrebbe

⁷ Per tutti, M. Mazziotti di Celso, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, 253 ss. (anche sulla base di un'osservazione di C. Mortati, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, Cedam, 1957 131, in base alla quale, nel sistema costituzionale italiano, i gruppi di maggioranza e di minoranza trascendono la figura di organi interni del collegio, per assumere rilievo esterno e riconosciuto da parte dell'ordinamento dello Stato).

⁸ Così Corte cost., 21 dicembre 2017, n. 280.

⁹ Di diverso avviso appare M. Villone, *Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte, Il Manifesto*, 11 gennaio 2019, secondo il quale, «i gruppi parlamentari, ancorché menzionati in Costituzione, non sono titolari di diritti propri, ulteriori e diversi».

¹⁰ Cfr. M. Villone, *Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte*, cit.: «il rimedio per un'opposizione evanescente e un parlamento che ha perso la sua voce non si trova in un'aula di giustizia costituzionale, ma nella legge elettorale, nel sistema politico, nella partecipazione democratica».

indurre a riproporre – anche “spacchettate” – proposte di riforma che riecheggino parti del disegno di legge costituzionale del 2016, con buona pace del rispetto della volontà del popolo sovrano, alla quale ci si richiama con tanta frequenza¹¹).

In secondo luogo, non stupisce che la Corte non voglia introdurre la possibilità di un ricorso indiscriminato delle minoranze contro le leggi anche sulla base della considerazione della pregressa giurisprudenza in tema di giudizi sulle leggi oggetto di conflitti di attribuzione. La Corte ha senz'altro tenuto conto anche del precedente costituito alla sent. n. 161 del 1995, ove si consentiva eccezionalmente la possibilità di sindacare atti legislativi in presenza di danni irreparabili compiuti dagli atti stessi nei riguardi dei diritti fondamentali.

Credo che questi elementi abbiano avuto un rilievo maggiore rispetto alla sintonia tra organi di garanzia¹²: una sintonia che, senza dubbio, esiste – il che non guasta in un sistema istituzionale attraversato da lacerazioni profonde – ma che non è da sola sufficiente a spiegare l'annunciato esito della dichiarazione dell'inammissibilità del ricorso¹³.

Il giudizio dell'opinione pubblica sulla gravità delle modalità di approvazione della legge di bilancio era stato ben altro. «Il Parlamento trattato da fantasma»¹⁴, «Votata senza regole la manovra è un mostro giuridico ricorrono i cittadini alla Consulta»¹⁵, «Violata la Costituzione. Sostengo il ricorso del Pd contro un atto tirannico»¹⁶, «Quel voto ha “tradito” il ruolo del Parlamento»¹⁷: questi solo quattro dei titoli apparsi sui quotidiani in edicola nei giorni a ridosso delle vicende procedurali sottoposte all'esame della Corte costituzionale. I toni sono quelli estremi ai quali troppo spesso ricorre il dibattito politico, finalizzati più a cercare di scavalcare la concorrenza di altri mezzi di comunicazione (una battaglia, per ora almeno, persa...) tuttavia erano giustapposti ad interventi di giuristi di riconosciuto valore, tre dei quali, addirittura, presidenti emeriti della Corte costituzionale, allarmati dall'ulteriore svilimento del ruolo delle Camere.

Ed anche dopo l'uscita del comunicato, in diversi hanno sottolineato la gravità delle violazioni poste in essere attraverso le modalità di voto utilizzate nel Senato della Repubblica¹⁸, pur valutando che era difficilmente prevedibile un'ammissibilità che aprisse

¹¹ Il riferimento ad alcune proposte attualmente all'esame delle Camere non è casuale e verrà affrontato in separata sede.

¹² La sintonia è sottolineata, particolarmente, da F. Lanchester, *Editoriale, i custodi della Costituzione e la loro attività parallela*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 3/2018.

¹³ Com'è noto il Capo dello Stato nel tradizionale Messaggio di fine anno, ha dedicato un significativo passaggio a proposito della legge di bilancio: «Ieri sera ho promulgato la legge di bilancio nei termini utili a evitare l'esercizio provvisorio, pur se approvata in via definitiva dal Parlamento soltanto da poche ore. Avere scongiurato la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte è un elemento che rafforza la fiducia e conferisce stabilità. La grande compressione dell'esame parlamentare e la mancanza di un opportuno confronto con i corpi sociali richiedono adesso un'attenta verifica dei contenuti del provvedimento» (attualmente reperibile in www.quirinale.it/elementi/19804).

¹⁴ Titolo dell'articolo di Cesare Mirabelli, *Il Mattino* del 24 dicembre 2018.

¹⁵ Titolo dell'intervista di Liana Milella a Ugo De Siervo, *La Repubblica*, 24 dicembre 2018.

¹⁶ Titolo dell'intervista di Alessandro di Matteo ad Alberto Lucarelli, *La Stampa*, 28 dicembre 2018.

¹⁷ Titolo dell'articolo di Valerio Onida, *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2019.

¹⁸ M. Ainis, *La Corte salva la manovra*, *La Repubblica*, 11 gennaio 2019; M. Villone, *Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte*, cit.; V. Baldini, *La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti...*, in www.dirittifondamentali.it, fasc. 1/2019.

la porta ad una pronuncia suscettibile di travolgere integralmente una legge di bilancio così fortunatamente approvata.

D'altra parte, nel ricordato precedente costituito dalla sentenza n. 161 del 1995, non erano le depredate prassi procedurali invalse (ed ancor oggi non del tutto superate, anzi...) per sé sole a motivare l'annullamento di un decreto legge in fase di conversione¹⁹, bensì la sussistenza di «ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare – nei confronti dei soggetti privati – situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma».

Tale precedente riflette, più in generale, la riottosità della Corte costituzionale a pervenire a pronunce d'accoglimento fondate sulla base della sussistenza di soli vizi formali. Una riottosità ancor più risalente – stando a quanto affermava in un noto contributo il Presidente Giuseppe Branca²⁰ – e culminante nella pronuncia con la quale a fronte della difformità fra il testo di un articolo approvato in un ramo del Parlamento e quello approvato dall'altro, la Corte non concluse per la nullità-inesistenza della legge (che del resto non le competeva, stante il carattere costitutivo delle pronunce rese nel giudizio sulle leggi) si limitò a dichiarare l'incostituzionalità parziale dell'articolo stesso, sulla base del principio di conservazione degli atti giuridici (*utile per inutile non vitiatur*)²¹.

4. Un monito solo per il futuro legislatore?

Nel precedente paragrafo si è solo descritto – sommariamente non v'è dubbio – il *background* giurisprudenziale di riferimento.

Rimane da fare qualche ulteriore considerazione sotto il profilo del merito dell'annunciata decisione sulla base di quel che emerge dal comunicato. Esso si conclude con un monito al futuro legislatore: «Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità». Di certo, la Corte chiede di non perseverare ad utilizzare prassi di compressione (se non di annichilimento) del dibattito parlamentare. Ciò varrà solo per leggi future, o per altre leggi per le quali non sia osservato il monito? Una volta denunciata l'anomala accelerazione dei lavori, se singole disposizioni della legge di bilancio per il 2019 venissero sottoposte al giudizio di costituzionalità rimarrebbero indenni da una decisione di accoglimento?

¹⁹ La pronuncia si riferiva, in particolare, «al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti» (Corte cost.itzionale 10 maggio 1995, n. 161).

²⁰ G. Branca, *Quis adnotabis adnotatores*, in *Foro it.*, 1970, V, 28 s.: «in realtà quasi sempre, se ex artt. 76-77 Cost., si è dichiarata l'incostituzionalità di una legge, lo si è fatto ... perché sotto premevano altri motivi costituzionalmente rilevanti quantunque non indicati [...]. Come dire che si è guardato alla sostanza della normazione delegata più che al testo delle leggi di delegazione o al procedimento di formazione dell'atto legislativo» (nel prosieguo, l'a. riporta diversi esempi).

²¹ Ci si riferisce a Corte costituzionale, 19 dicembre 1984, n. 292.

E ancora, limitandoci alle leggi future, la Corte fino a che punto potrà continuare ad utilizzare i precedenti tendenti a circoscrivere al massimo l'incidenza dei vizi formali?

Qualche risposta a questi interrogativi ce li darà l'attesa ordinanza d'inammissibilità, ma saranno solo i futuri svolgimenti giurisprudenziali a chiarire, mano a mano, la portata delle aperture preannunciate.