

Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)

RENZO DICKMANN*

Nota a Corte costituzionale, ordinanza n. 60 del 26 marzo 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2020/0060o-20.html>

Sommario

1. Premessa. – 2. I profili contestati dai ricorrenti e le conclusioni della Corte. – 3. L'esclusione della legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari. – 4. La soggettività 'organica' e 'politica' dei gruppi parlamentari si risolve all'interno dell'ordinamento delle Camere. – 5. Il necessario bilanciamento tra ortodossia del procedimento ed efficienza e tempestività delle decisioni legislative.

Data della pubblicazione sul sito: 16 aprile 2020

Suggerimento di citazione

R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Consigliere parlamentare della Camera dei deputati. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

1. Premessa.

Si torna in queste pagine sulla legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli parlamentari e sulle relative stringenti condizioni di ammissibilità, già evidenziate dalla Corte costituzionale nel 2019¹ e confermate con l'ordinanza in esame. In questa sede si desidera svolgere alcune riflessioni ad integrazione di quanto svolto a commento delle pronunce della Corte del 2019, in particolare in ordine al diniego di legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari, questione già prospettata un anno fa davanti alla Corte ma in quella occasione non trattata².

2. I profili contestati dai ricorrenti e le conclusioni della Corte.

La Corte nell'ordinanza in commento tratta dei ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti da parlamentari e gruppi di opposizione nei confronti del Governo e di alcuni organi delle Camere, contestando l'*iter* di esame ed approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge annuale di bilancio 2020-2022). Gli argomenti addotti sono essenzialmente analoghi a quelli alla base del conflitto dichiarato inammissibile dalla Corte con l'ordinanza n. 17 del 2019 con riferimento alla legge annuale di bilancio 2019-2021. I ricorrenti hanno affermato in particolare la violazione delle funzioni costituzionali dei parlamentari nel procedimento legislativo, conseguita ai ridotti tempi di esame al Senato, dove l'*iter* si era concluso previa approvazione mediante voto di fiducia di un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1; alla Camera i ricorrenti hanno contestato anche l'impossibilità di esaminare e approvare emendamenti, considerando che il disegno di legge era stato approvato, sempre previo voto di fiducia sull'articolo 1 nel testo trasmesso dal Senato, con conseguente impossibilità per i deputati di intervenire nel procedimento legislativo, che sarebbe stato reso sostanzialmente monocamerale. Peraltro, osserva la Corte, i deputati di opposizione non avevano partecipato ai lavori della Commissione Bilancio della Camera in segno di protesta per i limitatissimi tempi di esame degli oltre mille emendamenti ivi presentati.

¹ Si tratta delle note ordd. n. 17 del 2019 e nn. 274 e 275 del 2019. Per una ricognizione delle numerosi voci di dottrina intervenute a commento di tali ordinanze si vedano, *ex multis*, i contributi i cui *links* sono indicati *in capite* alle ordinanze in *ConsultaOnLine* (www.giurcost.org).

² In quella occasione la Corte non aveva esaminato la questione sulla scorta di un difetto argomentativo nel ricorso introduttivo. Per considerazioni sullo specifico punto si veda R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione contro il disegno di legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, spec. § 3.2, e rif. bibl. ivi cit.

Quanto al ricorso dei singoli parlamentari la Corte ne ha escluso l'ammissibilità, ribadendo la propria consolidata giurisprudenza e gli specifici argomenti espressi a partire dall'ordinanza n. 17 del 2019, in quanto non ha ravvisato in concreto né violazioni manifeste di loro prerogative costituzionali, che fossero evidenti già in sede di sommaria delibazione, né prove di una "sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente".

3. L'esclusione della legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari.

La Corte invece ha escluso la legittimazione ad agire dei gruppi parlamentari ricorrenti, con ciò sciogliendo una specifica riserva nell'ambito dell'ordinanza n. 17 del 2019. In particolare secondo la Corte ai gruppi parlamentari va riconosciuto secondo la propria uniforme giurisprudenza il carattere di "espressioni istituzionali del pluralismo politico"³ in quanto gli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione prescrivono la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni parlamentari; ma questo carattere secondo la Corte "*non comporta*, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento", visto che in concreto nei ricorsi i gruppi ricorrenti hanno lamentato nei propri confronti "la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi".

In breve, nel caso concreto la Corte ancora non esclude in linea di principio la legittimazione al conflitto dei gruppi parlamentari, anche se poi lo fa implicitamente quando chiarisce che la mancanza di ogni originale base costituzionale che conferisca loro specifiche attribuzioni non è supplita dalle citate previsioni degli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost. Afferma inoltre in modo esplicito la mancanza di una qualche base costituzionale che legittimi i gruppi a rappresentare nel giudizio costituzionale i parlamentari ad essi iscritti, per far valere lesioni di loro eventuali specifiche attribuzioni.

Tali indicazioni della Corte chiariscono un altro aspetto di sistema, ai fini della qualificazione del ruolo dei gruppi nel sistema parlamentare. Anche se i regolamenti delle Camere prevedono che tutti i deputati e tutti i senatori appartengano ad un gruppo, questa previsione non può implicare né sul piano applicativo né su quello interpretativo alcuna contraddizione rispetto al principio del divieto di

³ La Corte trae questa definizione dei gruppi dalle proprie precedenti sentt. n. 174 del 2009, spec. punto 5 in diritto; n. 193 del 2005, spec. 2.4 in diritto; n. 298 del 2004, spec. punto 4 in diritto; e n. 49 del 1998, spec. punto 4 in diritto.

mandato imperativo *ex art. 67 Cost.*, che garantisce la libertà di ciascun parlamentare sul piano politico e giuridico-costituzionale, pertanto all'occorrenza anche nei confronti del gruppo al quale è iscritto. Il che chiude il ragionamento della Corte sul piano del diritto costituzionale positivo, dove non può trovarsi nemmeno in via interpretativa alcuna base di legittimazione del ruolo dei gruppi in termini autonomi dalla dimensione regolamentare di ciascuna Camera di riferimento.

Con questa pronuncia si può dunque ritenere acquisito alla giurisprudenza costituzionale che i gruppi parlamentari non sono legittimati al conflitto di attribuzione né in proprio né in rappresentanza dei parlamentari iscritti.

4. La soggettività 'organica' e 'politica' dei gruppi parlamentari si risolve all'interno dell'ordinamento delle Camere.

In questa sede non c'è modo di proporre una riflessione organica sulla natura del gruppo parlamentare⁴. Ci si limita a sottolineare la rilevanza delle affermazioni

⁴ La bibliografia in materia è piuttosto ampia, anche se occorre considerare che la disciplina dei gruppi ha subito varie e profonde revisioni soprattutto dopo la soppressione del finanziamento pubblico ai partiti politici, disposto dal d.l. n. 47 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014; per una sintesi della disciplina vigente si veda, volendo, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, III ed, Jovene, Napoli, 2018, spec. 32 ss. Per il dibattito dottrinale si segnalano comunque, tra i contributi usciti nell'ambito temporale in cui si sono registrate le più importanti novità in materia: M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, pp. 140 ss.; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Carocci, Bari, 2019; E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, pp. 177 ss.; ID., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 133 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del Regolamento del Senato*, in *forumcostituzionale.it*, n. 3/2018; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *forumcostituzionale.it*, n. 3/2018; R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017; S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Il Filangieri*, 2017, pp. 117 ss.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; T. GIUPPONI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari tra autonomia contabile e autodichia*, in *Scritti G. Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. 2, pp. 1114 ss.; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015; F. BIONDI, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I Presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014, 127

della Corte sul punto, che, pur concise, presentano consistenza di principio generale, capace di riverberarsi anche nella dinamica interna ai gruppi parlamentari. Dopo questa pronuncia risulta chiaro che essi rilevano soggettivamente, sul piano organico e politico, solo all'interno delle Camere⁵, quindi ad essi non è consentito l'esercizio legittimo di alcun ruolo rappresentativo (o costrittivo) nei confronti dei parlamentari iscritti, quanto meno in ordine alle loro prerogative e attribuzioni costituzionali, *che invece hanno sul piano della natura giuridica una vocazione anche esterna all'organo parlamentare*.

I gruppi parlamentari inoltre non sono esponenziali di funzioni e attribuzioni costituzionali delle Camere.

Presentano piuttosto una rilevanza funzionale di tipo organico *interna* alle Camere nell'economia di quanto previsto dai (soli) regolamenti parlamentari, che ne definiscono competenze prive pertanto di rango costituzionale. In tale contesto i gruppi esprimono una caratterizzazione politica originale, che ne consente la qualificazione come "di maggioranza" o "di opposizione" in termini corrispondenti al voto fiduciario, presupposto per il quale sono chiamati dai (soli) regolamenti allo svolgersi della rappresentazione democratica in Parlamento. Tale ruolo si qualifica nell'economia degli istituti regolamentari della democrazia rappresentativa e non rileva come originale attribuzione costituzionale.

Il regolamento della Camera in particolare definisce i gruppi come "associazioni di deputati" e come "soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento" (art. 14, comma 01, RC). Tali attributi sono validi anche nella prassi del Senato. I gruppi possono considerarsi organi (temporanei) delle Camere *funzionalmente*, in connessione alle competenze ad essi attribuite dai regolamenti parlamentari, che disciplinano anche i presupposti e le condizioni per la loro costituzione, vincolandone la funzionalità organica. Questa soggettività organica dunque, radicandosi nei regolamenti parlamentari, è tutta interna alle Camere e si svolge in termini tali da non consentire in alcun modo condizionamenti o limitazioni dell'esercizio di attribuzioni costituzionali delle Camere stesse o dei propri membri. Si tratta di una indicazione che dopo questa ordinanza si può ritenere univoca nella giurisprudenza costituzionale e che

ss.; E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, n. 2/2013, pp. 22 ss.

⁵ È evidente che i rappresentanti dei gruppi, ed i gruppi stessi, sono attivi anche all'esterno delle Camere; sotto questo profilo possono essere coinvolti in attività istituzionali informali o non procedimentalizzate, nell'ambito delle quali esprimono solo la propria soggettività politica, non anche il ruolo funzionale loro riconosciuto dai regolamenti parlamentari.

trova consistenza anche alla luce delle indicazioni con le quali la stessa Corte ha escluso la qualità di poteri dello Stato in capo ai partiti politici⁶.

In conclusione la rilevanza dei gruppi si esaurisce sul piano e nell'ambito del *modus procedendi* delle Camere e la relativa organizzazione funzionale a tal fine è di esclusiva competenza dei regolamenti parlamentari, nello svolgimento dell'autonomia costituzionale dei due rami del Parlamento, che la Corte ha chiaramente escluso dalla portata del proprio sindacato⁷.

5. Il necessario bilanciamento tra ortodossia del procedimento ed efficienza e tempestività delle decisioni legislative.

Il secondo ordine di argomenti di cui si ritiene di dare sommario conto in questa sede emerge dalla riflessione della Corte sulla 'duttilità' dei regolamenti parlamentari⁸, specie nella disciplina del procedimento legislativo di esame del disegno della Legge annuale di Bilancio.

Secondo quanto indica la Corte nell'ordinanza in commento esiste una stretta connessione tra procedimento legislativo ed efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari; la questione, sempre secondo la Corte, è più evidente in materia

⁶ L'argomento è relevantissimo. Una disamina del dibattito dottrinale è pertanto impossibile in questa sede. Basti rinviare sul punto a Corte cost., ord. n. 79 del 2006, a partire dalla quale tale dibattito si è ampiamente articolato (per una rassegna selettiva di tale dibattito si veda la bibl. cit. in R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile*, cit., spec. nt. 7).

⁷ La Corte, sulla base degli argomenti svolti nelle note sentt. n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, ampiamente commentate in dottrina (si vedano anche in tal caso, *ex plurimis*, i contributi i cui *links* sono riportati *in capite* alle sentenze in *ConsultaOnLine* - www.giur-cost.org), ha chiaramente escluso la propria competenza con riferimento al sindacato degli *interna corporis acta* delle Camere sia per quanto concerne gli aspetti inerenti propriamente lo svolgimento delle attribuzioni espressive di autonomia parlamentare sia in ordine allo svolgimento del 'momento applicativo' di tale autonomia sulla base delle discipline interne dell'organo parlamentare. In tal senso, per quanto concerne l'organizzazione del procedimento legislativo, si veda anche Corte cost., sent. n. 1 del 2008, spec. punto 5.1 in diritto, in ultimo confermata in ord. n. 17 del 2019, punto 4.4. in diritto, dove la Corte si è riservata il vaglio delle procedure parlamentari solo ove sia implicato lo svolgimento di competenze ed attribuzioni di natura costituzionale.

⁸ Anche questo tema ha generato un ampio ed approfondito dibattito dottrinale. Per praticità si fa rinvio, volendo, alla disamina della natura e della competenza dei regolamenti parlamentari come fonti del diritto offerta in R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti parlamentari come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, dove si dà altresì conto della giurisprudenza costituzionale e di ampi rif. bibl. sulla base dei quali ricostruire tale dibattito dottrinale.

economica e di bilancio, da un lato in ragione delle previsioni di cui all'art. 81 Cost., alla legge cost. n. 1 del 2012 ed alla legge rinforzata di attuazione n. 243 del 2012, e successive modifiche, nonché di cui alla legislazione generale in tema di contabilità generale e degli enti locali, essenzialmente imperniata sulla legge n. 196 del 2009, e successive modifiche, e sulla legge n. 42 del 2009, e successive modifiche; e dall'altro in ragione dei vincoli normativi del Semestre europeo.

Tali prescrizioni secondo la Corte hanno imposto che l'esigenza di un contraddittorio parlamentare ampio ed articolato debba trovare un opportuno *bilanciamento* con l'esigenza di decisioni corrette, efficaci e tempestive, determinando condizionamenti nell'evoluzione e nell'interpretazione dei regolamenti parlamentari, che si giustificano sulla base della "naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche", in modo da ritenere che le prassi che ne sono scaturite, pur in assenza di modifiche testuali dei regolamenti, costituiscono "un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità"⁹.

In sostanza secondo la Corte la dimensione formale del procedimento legislativo, ancorché imperniata su previsioni costituzionali, costituisce, sì, un modulo decisionale formalizzato in modo da valorizzare il dibattito politico, e le esigenze del pluralismo che vi devono trovare costante espressione e garanzia, ma non può precludere la tempestività e l'efficacia delle decisioni di finanza pubblica, che oltretutto si svolgono su di un piano ordinamentale che travalica la dimensione dei regolamenti parlamentari e si incardina nella Costituzione e nel diritto europeo, ai fini della garanzia degli equilibri di bilancio. Sotto questo profilo i regolamenti configurano il procedimento legislativo, nella cornice della Costituzione, come un modulo procedurale 'duttile', quindi suscettibile di adattamento in omaggio alla citata esigenza di garantire un efficace bilanciamento tra i valori del pluralismo politico, propri del modello democratico che vi si svolge, ed i valori dell'efficacia e della tempestività delle decisioni di finanza pubblica¹⁰. La dimensione alla quale attingere per un costante adattamento a questi fini del procedimento legislativo (e dei procedimenti parlamentari in generale) è dunque l'esperienza operativa, che peraltro gli stessi regolamenti parlamentari riconoscono quale fonte per la relativa

⁹ Tale qualificazione del diritto parlamentare è contenuta anche nell'ord. n. 17 del 2019, punto 4.4 in diritto.

¹⁰ Tale posizione, anche se perfettamente allineata, pare invero più 'morbida' di quella rivelata dagli argomenti in diritto dell'ord. n. 17 del 2019, dove (spec. punti 4.1 e 4.3 in diritto) la Corte aveva rimarcato la necessità di un proprio sindacato molto approfondito circa la rispondenza del procedimento di esame del disegno della legge annuale di bilancio alle esigenze del pluralismo politico, al fine di non consentire derive del dibattito parlamentare ispirate dalla prevalenza delle esigenze della governabilità.

evoluzione (l'art. 16, comma 3, RC lo prevede in modo espresso; il RS accoglie tale principio nella relativa dimensione interpretativa).

Per tali ragioni la Corte, pur rilevando nello svolgimento del procedimento di esame del disegno della Legge annuale di bilancio 2020-2022 una serie di “deformazioni e dilatazioni” (che passa in accurata rassegna), non le ritiene, “di per sé e *prima facie*” espressione di violazioni lesive di attribuzioni parlamentari in ragione del bilanciamento dei valori evidenziati raggiunto in concreto in quel procedimento, escludendo conseguentemente l'ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione ad essa presentati.