

Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018

di Roberto Bin

(20 luglio 2018)

Scrivendo la Corte costituzionale in una celebre sentenza sul decreto legge e sul suo rapporto con la legge di conversione: «se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi... non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso»; e quindi, con riferimento più specifico al tema della sua riflessione, «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie» (sent. 171/2007). Perché la stessa riflessione non viene ripresa nel caso deciso con l'ord. 163/2018?

Il caso affrontato non è affatto privo di interesse e di rilevanza costituzionale. Alcuni deputati presentano ricorsi individuali per conflitto di attribuzione contro il Governo, perché non avrebbe attivato la procedura legislativa che l'art. 80 Cost. prevede per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati c.d. "politici" in relazione al «*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana*», accordo approvato con procedura semplificata senza alcun coinvolgimento delle Camere. La Corte non affronta il merito, e quindi la natura del *Memorandum*, poiché l'ordinanza è pronunciata in sede di esame preliminare di ammissibilità, in camera di consiglio e senza contraddittorio. Per cui il punto deciso riguarda esclusivamente l'ammissibilità di un conflitto sollevato da singoli parlamentari per difendere le attribuzioni della Camera di appartenenza.

L'inammissibilità è pronunciata per un motivo preciso: le norme costituzionali individuano «nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare». Il che porta ad escludere con nettezza che si possa «configurare alcuna concorrenza tra la

legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza».

Si deve notare che i ricorrenti avevano dichiarato – e la motivazione ne dà conto – di aver proposto il conflitto solo dopo il tentativo di attivare «gli strumenti a propria disposizione per informare la Camera dei deputati della violazione dell'art. 80 Cost., oltre che per sollecitare il Governo al rispetto di questa stessa disposizione» senza però ricevere «risposte soddisfacenti». Il che è del tutto credibile: la maggioranza detiene il controllo della Camera ed è solidale con il Governo; solidarietà che diviene necessaria soprattutto in presenza di questioni altamente politiche come sicuramente era l'accordo con la Libia fortemente voluto dall'allora ministro Minniti. Siamo dunque in una situazione che presenta forti analogie con la questione della conversione del decreto legge, che ha dato luogo alla sentenza citata all'inizio: c'è la stessa esigenza di porre le norme costituzionali dirette a garantire le prerogative parlamentari e il controllo parlamentare sul Governo al riparo dagli smottamenti provocati dalla solidarietà politica tra il Governo e la "sua" maggioranza politica.

Come si può garantire il rispetto di queste norme costituzionali? Raramente lo si può fare attraverso il giudizio incidentale sulle leggi, che pure per la legge di conversione del decreto-legge si è dimostrata una via praticabile, anche se al prezzo di qualche coraggiosa interpretazione da parte della Corte costituzionale. Lo strumento appositamente predisposto dalla nostra Costituzione è proprio il conflitto di attribuzione, che è un tassello fondamentale nel processo di «estensione del principio di legalità, proprio dello "Stato di diritto", alle determinazioni massime dei pubblici poteri e ai rapporti tra i poteri dello Stato» (F. MODUGNO, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Giur.cost.* 1978, I, 1234). L'esigenza del rispetto della legalità costituzionale – di ogni norma scritta in Costituzione – non può essere sacrificata in nome di ragionamenti formali, come quelli che separano con un tratto di penna le attribuzioni delle Camere dalle funzioni che i parlamentari ricoprono in esse. Giustamente i ricorrenti si appellano alla concezione "residuale" del conflitto, a cui si deve poter ricorrere «quando nessun altro strumento di tutela giuridica sarebbe praticabile, perché tutti gli organi ed i procedimenti interni - quelli, cioè, cui dovrebbe essere affidata di norma la composizione dei conflitti "interni" - verrebbero attraversati dalla linea di scontro tra maggioranza e minoranza» (R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano 1996, 105).

L'ordinanza in commento non chiude affatto la porta al problema generale «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»; lo lascia impregiudicato, come sempre in precedenza, nei precedenti che cita. Però in questo caso è evidente che vengono lasciate senza una tutela, che non sia affidata alla politica, le norme costituzionali che regolano il concorso delle fonti e le prerogative “di sistema” del Parlamento. Al rispetto delle riserve di legge può appellarsi solo la singola Camera, non altri. E perché invece il rispetto dei presupposti del decreto-legge può essere invocato anche *contro* la volontà espressa dalle Camere? «La rigidità della costituzione deve essere garantita attraverso il rispetto delle competenze che la costituzione stessa prevede. I soggetti risultano essere dei tramiti qualificati per l'attivazione di un giudizio che non avrebbe potuto essere altrimenti attivato e che serve a garantire la rigidità costituzionale in una zona «franca» dal controllo di costituzionalità» (A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano 1992, 151).

In altre circostanze il problema delle “zone franche” è stato sollevato dalla Corte costituzionale per giustificare decisioni, alquanto clamorose e politicamente delicatissime, in cui considerazioni “formalistiche” in tema di rilevanza della questione sono state messe da parte in nome, appunto, dell’esigenza di «evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico dell’ordinamento». Il riferimento è evidentemente alle due ben note sentenze con cui si è dichiarata la parziale invalidità delle leggi elettorali (sent. 1/2014 e 35/2017, da cui è tratta la citazione). Esiste un metro “oggettivo” di valutazione della rilevanza delle “zone franche”? Il fatto che il Governo venga meno alle norme costituzionali in materia di *treaty-making power* – una delle aeree più critiche della storia del diritto costituzionale – con il compiacente benestare della maggioranza politica che governa le Camere, non mi sembra una violazione “minore” dell’ordine costituzionale, di cui ci si possa liberare con un’ordinanza “succintamente motivata”. Prima o poi sarà inevitabile che la Corte smetta il *self restraint* che ha opposto sinora a tutti i tentativi di farla intervenire nelle vicende interne delle Camere. Il rispetto delle riserve di legge è una questione che coinvolge l’intero assetto costituzionale, che non sembra possa essere liquidata nel modo in cui si trattano di solito gli *interna corporis acta*.