

Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l'intervento della Corte?*

di Leonardo Brunetti**
(18 marzo 2019)

1. L'ordinanza della Corte costituzionale del 10 gennaio-8 febbraio 2019, n. 17, ha chiarito, tra le altre cose, che il ricorso alla Corte in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato dal singolo membro nei confronti della propria camera di appartenenza, è – teoricamente – ammissibile, alla condizione che sia superata quella “soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte” stessa, volto ad arginare eventuali abusi commessi dalla maggioranza parlamentare, in danno – appunto – di “attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare” (punto 4.3, ult. cpv., del *Considerato in diritto*).

La Corte ha, altresì, posto due chiari paletti, che contribuiscono, in parte, a definire tale – ad oggi, non ben delineata – soglia di rilevanza: un primo paletto è rappresentato dalla insindacabilità, anche in sede di conflitto tra poteri, delle libere “valutazioni politiche” del Parlamento, al quale è necessario che sia garantito il più “ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari” (punto 3.5). In altri termini, l'intervento della Corte trova – nelle parole stesse del giudice delle leggi – un primo “limite nel principio di autonomia delle Camere”, così come i giudici di palazzo della Consulta hanno delineato, in passato, in particolare nelle sentenze n. 379/1996 e n. 262/2017.

Un secondo paletto è rappresentato, poi, dalle prassi parlamentari, che – seppur valutabili dalla Corte, nel senso di elevare (non certo di abbassare) la soglia di intervento – non possono, però, mai svolgersi *contra Constitutionem* (punto 4.3).

In breve, mi sembra che il punto centrale della decisione in commento si possa riassumere nell'affermazione – sostanzialmente contenuta al punto 3.5 della decisione – che perchè si giustifichi un intervento della Corte, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, a tutela delle prerogative del singolo parlamentare, debba trattarsi di “sostanziali negazioni”, o di “evidenti menomazioni” (rilevabili “già in sede di sommaria deliberazione”) delle funzioni costituzionalmente attribuitegli, che non siano interamente sussumibili nel diritto parlamentare, ovverosia che non trovino, all'interno delle Camere, la loro tutela.

All'atteggiamento di apertura della Corte costituzionale, sotto il profilo soggettivo della ricorribilità del singolo parlamentare in sede di conflitto tra poteri, in apparente superamento del precedente orientamento restrittivo espresso in precedenti occasioni (ma è la Corte stessa a sottolinearne l'apparenza: cfr. il punto 3.1 in diritto), fa, quindi, da *pendant* una notevole limitazione sotto il profilo oggettivo.

2. I primi commentatori dell'ordinanza – n. 17/2019 –, le cui osservazioni sono, in generale, pienamente condivisibili, hanno, sufficientemente, evidenziato come gli aspetti più discutibili della decisione riguardino, tra le altre cose, l'“idea [stessa] della soglia”, che potrebbe essere di ostacolo – come già, in passato, per i decreti legge – all'accoglimento di futuri ricorsi (G. DI PLINIO, *Chi e come difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in www.lacostituzione.info, 10 febbraio 2019), chiarendo, altresì, come – nonostante l'intenzione contraria espressa dai ricorrenti – fosse difficilmente immaginabile che, in caso di accoglimento del ricorso, la Corte non dichiarasse la nullità della legge di bilancio, e come ciò possa aver influito sulla decisione di dichiarare l'inammissibilità del ricorso (E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 febbraio 2019; anche in *Quaderni costituzionali*, 1, 2019); altri commentatori hanno, poi,

* Scritto sottoposto a *referee*.

doviziosamente ricostruito l'*iter* della legge di bilancio, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica, fornendo, molti ed interessanti spunti di riflessione, anche in chiave comparatistica (G. BUONOMIO e M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 febbraio 2019).

Vorrei, invece, soffermarmi su due diversi aspetti della pronuncia, uno dei quali – il rapporto tra l'autodichia e il ricorso del singolo parlamentare per conflitto tra poteri – mi pare particolarmente centrale nella decisione *de qua*; l'altro – la ricorribilità da parte dei gruppi parlamentari – che, seppur non meno interessante del primo, rimane completamente celato (anzi, quasi del tutto obliterato) nell'economia dell'ordinanza.

3. Prima di affrontare tali questioni partitamente, mi pare, però, utile fissare, per entrambe, un comune punto di partenza della riflessione. La Corte afferma, nell'ordinanza n. 17/2019, che nella giurisprudenza costituzionale la nozione di “potere dello Stato” è centrale ai fini della legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione, ex art. 37 L. n. 87/1953: una tale legittimazione spetta a tutti quegli “organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali [...] o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita” (punto 3.2).

La Corte osservò, già nella sentenza n. 262/2017, che “nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato, [essa] non è chiamata a decidere singole questioni di legittimità costituzionale di atti normativi, sollevate in relazione a specifici parametri costituzionali, bensì ad assicurare l'*ordine costituzionale delle competenze* tra gli organi in conflitto”: mio il corsivo. Ora, il punto zero della nostra riflessione non può, quindi, che essere il seguente: in presenza di una norma costituzionale che, espressamente, affidi ad un singolo parlamentare (ma lo stesso vale, ovviamente, anche per il numero rilevante di parlamentari, menzionato in Costituzione, al fine dell'esercizio di una specifica funzione: ad esempio, un decimo della camera, od un quinto della commissione), è, oggi, assolutamente certa la legittimazione del singolo ad adire la Corte in sede di conflitto di attribuzioni. È il caso, ad esempio, dell'art. 94, c. 2, che parla di “appello nominale”; è, ancora, il caso delle “dichiarazioni di voto” dell'art. 72, c. 3; per non parlare, ovviamente, dell'iniziativa legislativa di “ciascun membro” delle Camere, di cui all'art. 71, c. 1.

Poca cosa, si dirà, ma è, oggi, certo – dopo la sentenza n. 262/2017 e la decisione qui commentata – che qualora il regolamento, oppure la prassi parlamentare negassero un diritto costituzionalmente riconosciuto al singolo parlamentare, nonostante la peculiarità della fonte primaria, l'autonomia (*rectius*: l'autodichia) della camera di appartenenza non sarebbe, di per sé, un ostacolo al ricorso diretto alla Corte, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Venendo, allora, al primo dei due distinti profili, che ho più sopra evidenziato, non è irragionevole ipotizzare che qualora un singolo parlamentare fosse titolare – non in base alla Costituzione, ma – in base ai soli regolamenti camerale, di una funzione bensì di rilevanza costituzionale assegnatagli dai regolamenti, il problema che potrebbe porsi sarebbe quello di comprendere se egli avrebbe, ugualmente, la possibilità di ricorrere alla Corte per la tutela di tale prerogativa, ovvero se l'autodichia dell'organo parlamentare escluderebbe il rimedio del conflitto tra poteri.

Nel caso in cui la prerogativa in esame trovasse un'adeguata copertura costituzionale, rispondendo, cioè, all'esercizio di una funzione che, direttamente o indirettamente, potesse derivarsi dalla Carta costituzionale, la risposta potrebbe – astrattamente – essere positiva: in concreto, non appare, però, semplice immaginare un caso in cui la soluzione si delinei con assoluta nettezza.

Sarebbe, allora, auspicabile che – *de lege ferenda* – fosse la Costituzione stessa, o comunque una normativa di rango costituzionale, a risolvere, per quanto possibile, un tale problema, istituendo e garantendo un vero e proprio “Statuto dell'opposizione”.

4. Veniamo, allora, al secondo profilo di interesse dell'ordinanza, da me indicato: la legittimazione dei gruppi parlamentari ad adire la Corte in sede di conflitto tra poteri.

La Corte risolve (ma sarei tentato di dire: “liquida”) la questione in poche righe – al punto 3 in diritto –, correttamente osservando come mancasse, nel ricorso, la “necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto”.

Tale giurisprudenza non è nuova: già nell'ordinanza 12-21 dicembre 2012, la Corte ebbe a dire che “l'indeterminatezza del profilo soggettivo” (aggravata, nel caso di specie del 2012, sia dall'incertezza, da parte dei ricorrenti, su come qualificarsi dal punto di vista soggettivo – se come singoli parlamentari, o come rappresentanti del gruppo – sia dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui erano Presidente, l'uno, e Vicepresidente vicario, l'altro, seppur ribadita svariate volte nel ricorso, non fosse, però, minimamente documentata) dev'essere “supportata dalla *necessaria indicazione delle modalità* con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale”: mio il corsivo.

Ciò che più mi interessa, però, è osservare come non possa non valere per i gruppi quanto più sopra osservato per i singoli parlamentari: in altri termini, identico è il problema che – anche in relazione ai gruppi parlamentari – potrebbe, in futuro, prospettarsi nel caso in cui (ammesso, quindi che) si potesse sostenere che i regolamenti parlamentari attribuissero ai gruppi una funzione di rilevanza costituzionale.

Si potrebbe, forse, più agevolmente che nel caso precedente fornire qualche esempio, basato sui regolamenti parlamentari, ma mi pare che basti l'osservazione teorica testé fatta, per permettere di convenire che, anche in questo secondo caso, sia confermata l'opportunità, se non la necessità, di uno Statuto costituzionale dell'opposizione, il quale radichi – in capo ai singoli, come ai gruppi parlamentari – precisi diritti di rango costituzionale.

Seppure l'autodichia parlamentare – nata già con l'art. 9 *Bill of rights* del 1689 – sia, indubbiamente, uno strumento efficace nel garantire l'indipendenza delle Camere dagli altri poteri dello Stato, essa non appare, infatti, adeguata, nei moderni ordinamenti democratici e costituzionali, ad “arginare [il possibile: ndr.] abuso da parte delle maggioranze” – come si è espressa la Corte costituzionale stessa: punto 4.3 in diritto, la quale è, certamente, un miglior giudice del rispetto dei diritti delle minoranze, ovvero dei singoli parlamentari, anche nei confronti del Parlamento.

** Avvocato e dottore di ricerca in Diritto pubblico