



3 LUGLIO 2019

L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo
parlamentare tra profilo soggettivo e
profilo oggettivo

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno



L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo^{*}

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università Telematica Internazionale Uninettuno

In una riflessione, quale quella che ci impegna oggi, incentrata sul tema dell'accesso alla Corte costituzionale, l'ord. 17/2019 si qualifica senza dubbio come centrale per diverse ragioni.

In primo luogo, perché si tratta di una pronuncia emessa nella fase liminare dell'ammissibilità di un conflitto tra poteri, giudizio che, come noto, presenta le maggiori peculiarità sul fronte processuale e che si configura – anche in ragione di queste peculiarità – come il più “politico” (con tutte le accortezze del caso sull'utilizzo del termine, quando riferito ad un soggetto di giurisdizione quale è la Corte costituzionale) tra i giudizi della Corte. In assenza, infatti, di un catalogo di soggetti cui l'ordinamento riconosce la qualifica di potere dello Stato e conseguentemente la legittimazione a sollevare conflitto, è la stessa giurisprudenza della Corte, che sulla base dei criteri di cui all'art. 37 della legge n. 87/1953, stabilisce di volta in volta l'ammissibilità al conflitto sotto il profilo soggettivo e dunque *chi* può accedere.

La pronuncia è, pertanto, centrale perché segna proprio con riferimento al soggetto legittimato un'apertura che potrebbe definirsi “storica”, se il termine non suonasse enfatico nonché abusato; i giudici costituzionali hanno, infatti, riconosciuto la qualifica di potere dello Stato al singolo parlamentare, nei termini che si dirà, segnando così una significativa evoluzione giurisprudenziale.

L'apertura al singolo parlamentare, tema su cui già la dottrina più risalente si è ampiamente soffermata, non era in verità mai stata esclusa dalla Corte, la quale fin dalla ord. 177/1998 su un caso di insindacabilità *ex art. 68* che vedeva coinvolto il deputato Sgarbi, aveva in tutte le occasioni usato la famosa clausola di salvaguardia (che aveva finito col sembrare piuttosto una mera clausola di stile) secondo la quale “ il conflitto sollevato dal deputato Sgarbi é circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria delineati dall'art. 68, primo comma, Cost., *restando 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*” (corsivo nostro).

^{*} Relazione al Convegno “Recenti tendenze in tema di accesso al giudizio costituzionale”, organizzato da *federalismi* e svoltosi a Roma, il 22 maggio 2019.

Rispetto a tale consolidato orientamento, questa volta la Corte costituzionale ha definitivamente accolto la tesi del singolo parlamentare come potere dello Stato, elencando anche le attività con riferimento alle quali tale qualifica può essere riconosciuta.

L'ord. 17/2019 si segnala, tuttavia, anche per quella sensazione, che potrebbe definirsi “di irrisolto”, che lascia nel commentatore, il quale nel corso della lettura si trova continuamente di fronte a spinte in avanti e battute di arresto. L'apertura al singolo parlamentare, infatti, ammessa in astratto viene però poi negata in concreto sotto il profilo oggettivo che travolge la in ipotesi legittimazione del singolo parlamentare e che comporta la dichiarazione di inammissibilità del conflitto.

Torna alla mente, dunque, il titolo del commento di Paolo Barile alla sentenza del 1959 sugli *interna corporis* che definiva, appunto, “storica ma insoddisfacente”¹.

Sia consentito in questa sede dare per noti i fatti di causa: l'ord. 17/2019 è la pronuncia con cui la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto tra poteri che prendeva le mosse dalle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato, nella notte tra il 22 e il 23 dicembre 2018, il disegno di legge di Bilancio dello Stato per il 2019. La macroscopica compressione dei tempi di esame e di voto, così in Commissione come in Aula, veniva valutata come non tollerabile dai 37 senatori ricorrenti e dal gruppo di opposizione del Partito Democratico, perché palesemente in violazione dell'art. 72, commi 1 e 4, Cost., e sulla base di questa considerazione avevano deciso di sollevare conflitto.

Sono altresì scontati ed evidenti – e non occorre dunque soffermarsi a lungo - anche i profili di estrema delicatezza che il conflitto presentava, dettati in primo luogo dalla circostanza che si trattava dell'approvazione non di un qualsiasi atto normativo, bensì della Legge di Bilancio che avrebbe dovuto ricevere la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica entro il 31 dicembre per evitare l'esercizio provvisorio. Proprio in ragione di tale considerazione, ed anche per evitare il coinvolgimento del Capo dello Stato, il conflitto è stato depositato immediatamente dopo l'approvazione da parte del Senato, ma prima della approvazione dell'altro ramo del Parlamento e prima della promulgazione.

Come si evince anche dalla lettura del testo del ricorso, l'intento sembrava essere quello di sollecitare la Corte ad una pronuncia sulla spettanza del potere, senza necessariamente travolgere l'atto, richiesta che infatti non veniva esplicitata. Questo punto, particolarmente delicato, non era peraltro affatto scontato né facile da argomentare ed, infatti, nella ponderazione finale compiuta dai giudici costituzionali certamente un peso dirimente lo ha avuto la constatazione dell'inevitabile travolgimento dell'atto (e di

¹ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 240 ss.

quale atto!); merita tuttavia di essere sottolineato perché sintomatico di una impostazione: lo strumento del conflitto utilizzato per sanzionare non tanto e non solo il prodotto della forzatura – perché per contestare il contenuto della Legge di Bilancio la strada sarebbe stata quella del sindacato di legittimità – quanto la forzatura in sé.

Essendo oggi chiamati a riflettere sul tema dell'accesso, concentrerò l'attenzione sul profilo soggettivo, facendo qualche rapido cenno a quella che era stata la prospettazione dei ricorrenti e poi illustrando brevemente la risposta data dalla Corte.

Sulla scorta dei precedenti, ed in particolare dell'ordinanza n. 149/2016 sul caso Giovanardi che pure aveva visto singoli parlamentari sollevare conflitto con riferimento alla procedura di approvazione della legge Cirinnà, il ricorso ha provato a varcare la porta del Palazzo della Consulta identificando come soggetti legittimati i 37 senatori *uti singuli*, ma anche come Gruppo parlamentare e prospettando altresì che una minoranza qualificata, nello specifico un decimo dei componenti l'Aula, potesse configurarsi come potere dello Stato.

Delle tre ipotesi prospettate – singolo, Gruppo e minoranza qualificata – quella del singolo parlamentare era ed è la soluzione che mi convinceva di meno per una ragione che ritengo difficilmente sormontabile, ossia che risulta arduo – e la stessa Corte costituzionale sembra esserne consapevole – attribuire al singolo parlamentare la qualifica di soggetto che esprime *definitivamente* la volontà del potere cui appartiene, dal momento che nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa, nessun voto del singolo è in grado di impegnare la Camera di appartenenza.

Grosse difficoltà certamente si incontrano anche nella qualifica di potere dello Stato per il Gruppo parlamentare, non fosse altro perché, anche in questo caso, nessuna azione del Gruppo è in grado di impegnare la volontà della Camera nel suo complesso. Certamente, a favore di questa soluzione va considerato che in passato la qualifica è stata riconosciuta ad articolazioni interne dei due rami del Parlamento e soprattutto non si può trascurare la menzione costituzionale di cui i Gruppi godono, segnatamente agli articoli 72 e 82 Cost. Peraltro, sulla qualifica del Gruppo parlamentare la Corte in verità non si è mai pronunciata nel merito e non lo ha fatto neppure in questa circostanza, lasciando in qualche modo un piccolo varco aperto.

Mi sembrava, invece, che potesse essere valida la strada della minoranza qualificata che prendeva le mosse dalla previsione di cui all'art. 94, comma 5.

La ricostruzione prospettata mi convinceva per due ordini di ragioni.

In primo luogo ed innanzitutto per una ragione di sistema. Come ho avuto modo di argomentare in un lavoro monografico sui conflitti interorganici di prossima pubblicazione, quando la Corte costituzionale

si pronuncia su di un conflitto tra poteri dello Stato, essa è chiamata a ristabilire le competenze costituzionali e, fondamentalmente, a tutelare la forma di governo costituzionalmente prevista.

Nel caso di specie, si trattava in buona sostanza di stabilire il ruolo delle opposizioni nel procedimento legislativo in relazione al *continuum* governo-maggioranza e la fattispecie rientrava, dunque, pienamente, nel problema della definizione della forma di governo. Nel momento in cui, infatti, l'art. 94 Cost. prescrive la necessità del rapporto di fiducia da votare con appello nominale e scrutinio palese tra Parlamento e Governo, cardine della forma di governo parlamentare, certifica da quel momento l'esistenza di una maggioranza e di una opposizione. E proprio a quel rapporto di contrapposizione-equilibrio tra maggioranza e opposizione parlamentare – rapporto che sostituisce (ma non elimina) il principio della separazione inteso tradizionalmente come divisione tra governo e Parlamento² – si deve far riferimento per interpretare correttamente la forma di governo.

La tutela del giusto procedimento legislativo e, dunque, la giustiziabilità dei vizi formali da parte della Corte costituzionali intacca direttamente, a mio modo di vedere, il tema della divisione dei poteri nella misura in cui, come peraltro è dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale sul d.l., inficia l'equilibrio tra il Parlamento, anche nella sua quota di forze minoritarie, ed il *continuum* maggioranza-esecutivo.

In aggiunta a questa considerazione “di sistema”, vi era anche un'altra considerazione sulla base della quale la tesi prospettata poteva essere convincente. La previsione della legittimazione di una minoranza qualificata avrebbe, infatti, consentito alla Corte di aprire sì, ma senza correre il rischio di ritrovarsi inondata di ricorsi, dovendosi comunque raggiungere il requisito dei 32 senatori e dei 63 deputati.

I giudici costituzionali sono stati di avviso esattamente inverso al mio.

La legittimazione del Gruppo è stata liquidata assai sbrigativamente – troppo sbrigativamente - “*per l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale*”.

Un eccesso di formalismo, sembrerebbe, peraltro non troppo fondato dal momento che tra gli atti allegati del ricorso risultava depositata alla cancelleria della Corte anche la dichiarazione del Capogruppo che agiva sulla base dello Statuto del Gruppo e su indicazione del Consiglio di Presidenza. Il tutto, al netto della considerazione che il medesimo ricorso era stato sottoscritto anche da 37 senatori che di quel Gruppo parlamentare, comunque, rappresentano la maggioranza.

Ma egualmente e forse addirittura maggiormente sfuggente è la risposta che l'ordinanza offre alla legittimazione della quota di minoranza qualificata. Si legge nella pronuncia, infatti, che “*non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (ex art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei*

² A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino* n. 4/2003, p. 641.

componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto. Segnatamente, la Costituzione attribuisce, in via definitiva, a tale quota qualificata di parlamentari unicamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica tramite presentazione di mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma, della Costituzione) o di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.). Con tutta evidenza si tratta di poteri non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto di ricorso”.

Qui la Corte addirittura riconosce che, in base all'art. 94, comma 5, Cost., ad un decimo dei parlamentari è attribuito *in via definitiva* il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo, ma respinge il ricorso in considerazione del fatto che, nello specifico, non si è trattato della violazione dell'art. 94, comma 5, Cost.

La “scorciatoia argomentativa”³ lascia tanto più perplessi per la evidente mancanza di visione di sistema: è, infatti, chiaro che – prendendo in prestito le parole di Andrea Manzella - “una procedura condizionata dalla questione di fiducia non è un ‘ambito diverso’ rispetto a quello stesso ambito in cui c’è legittimazione a presentare mozioni di sfiducia”⁴, e questo a meno di non voler dare – per usare proprio il termine usato dalla Corte costituzionale in un'altra notissima pronuncia su un caso di conflitto, la sent. n. 1/2013 – una lettura del dettato costituzionale “primitiva”.

I giudici costituzionali hanno, invece accolto la tesi del singolo parlamentare come soggetto legittimato. Nell'ordinanza infatti, si ricollega all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.) una sfera di prerogative “*che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea*” e sulla base di questa premessa l'ordinanza afferma che “*lo status costituzionale del parlamentare comprende [...] un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimovibili 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*”.

Come è stato correttamente fatto notare, la Corte ha così implicitamente accolto la dottrina che aveva distinto all'interno dello *status* di parlamentare, tra diritti di cui il parlamentare è titolare in quanto rappresentante della nazione, fondati sulla Costituzione, ricollegabili alla funzione rappresentativa e in ipotesi giustiziabili a livello costituzionale, e diritti del parlamentare in quanto membro della assemblea, fondati sui regolamenti parlamentari e sacrificabili alle esigenze del parlamento⁵.

³ Per riprendere le parole di A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 2.

⁴ A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, n. 4/2019, p. 3.

⁵ V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2019, p. 6.

Una sorta, dunque, di nuovo “nesso funzionale” rimesso alla valutazione della Corte, come per l’insindacabilità ex art. 68 Cost.? Forse, anche se non è molto agevole comprendere come possa essere aggirato il problema della sindacabilità del regolamento parlamentare, atteso che anche tutte le prerogative del singolo parlamentare – seppur fondate sull’art. 67 Cost. – trovano poi la loro applicazione in dettaglio nei Regolamenti.

La decisione lascia, come detto, qualche perplessità anche perché la linea che sembrava aver guidato fino ad oggi la giurisprudenza costituzionale in materia di accesso – quanto meno sul fronte dei conflitti interorganici – era stata una linea volta a circoscrivere il più possibile il numero dei soggetti legittimati (no al singolo cittadino, no al singolo parlamentare, no ai partiti, no alle associazioni, e via di questo passo) onde evitare da un lato la creazione, per via giurisprudenziale, di un accesso diretto che il nostro ordinamento non contempla e scongiurare altresì l’ipotesi di un eccessivo intasamento per i lavori della Corte.

Ora, aver aperto la strada a mille parlamentari non è certamente una mossa cauta, anche alla luce di tutta una serie di considerazioni che si potrebbero fare non solo sul livello qualitativo di detti parlamentari – considerazione che ha però forse un fondamento poco scientifico – ma soprattutto con riferimento alla mutazione ed alla evoluzione nel rapporto singolo/Gruppo/partito alla quale si è assistito nel corso degli ultimi anni e sulla quale, però, non è possibile soffermarsi in questa sede.

Sussiste, dunque, il fondato pericolo che la Corte si trovi in agenda tutta una serie di ricorsi di singoli ed il primo banco di prova potrebbe essere quello della eventuale decisione di inammissibilità delle Intese ex art. 116, comma 3.

Tuttavia, la mossa potrebbe rivelarsi meno incauta di quanto non appaia a prima vista, giacché la stessa Corte ha in realtà ampiamente ridimensionato l’apertura storica nel momento stesso in cui ha ritenuto che, nella circostanza di specie, le violazioni non avessero concretizzato “*un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale*”.

Il connubio tra profilo soggettivo e profilo oggettivo – che è la cifra che contraddistingue il giudizio sul conflitto tra poteri dello Stato – ridimensiona ampiamente la legittimazione del singolo che viene ammessa in astratto, ma poi appunto rigettata in concreto.

Sotto il profilo oggettivo, peraltro, ci sarebbero diverse osservazioni da fare che, per ragioni di tempo, potranno essere solamente accennate.

Va certamente sottolineato come la decisione – entrando sostanzialmente nel merito della controversia pur essendo ancora nella fase liminare della decisione – ha qualificato la presentazione del maxi-emendamento e della successiva apposizione della questione di fiducia su di esso quali “prassi consolidata nel tempo”. Certamente non sfuggono alla Corte *“gli effetti problematici dell’approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo”*, che determina il “voto bloccato” e preclude una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina impedendo ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, ma ciò non ha impedito di considerare questa come una prassi legittima.

Lo si afferma nel passaggio successivo dell’ord. n. 17/2019, quello in cui si legge che *“tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”*.

La citazione delle esigenze di governabilità di nuovo conduce ad una riflessione sul bilanciamento che deve compiere la Corte tra il principio di rappresentanza, incarnato nel Parlamento, e l’obiettivo certamente “costituzionalmente legittimo”, secondo quanto affermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, della ricerca della governabilità.

Il bilanciamento sta appunto nel garantire all’esecutivo ed alla sua maggioranza di portare avanti il proprio indirizzo politico, senza mortificare le prerogative costituzionalmente garantite al Parlamento ed in particolare a quella frazione minoritaria che in quell’indirizzo politico non si riconosce.

Una battuta conclusiva, da ultimo, sul ruolo che gioca la Corte in siffatti casi.

Quando la Corte scrive che le violazioni, che pure ci sono state, non sono state “manifestamente gravi” evidentemente ritaglia per sé un ruolo discrezionale assai ampio. Accentra su di sé la decisione su cosa sia qualificabile come “manifestamente grave” e questo è tanto più rilevante se si considera che, nel caso di specie, ciò è avvenuto nella fase preliminare di ammissibilità del conflitto, in assenza dunque di qualsiasi tipo di contraddittorio tra le parti.

Non è dato intravedere, in questo, nessuna “stortura del sistema”: organo di chiusura quale è, la Corte costituzionale è chiamata ad essere il custode, oltre che dei diritti, anche degli equilibri costituzionali; sarebbe tuttavia ingenuo pensare che un’ordinanza di inammissibilità vale a tenere la Corte lontano dalle tensioni che possono crearsi in quegli equilibri.

La Corte costituzionale ha sempre manifestato un certa “ritrosia nell’ammettere la possibilità di un proprio sindacato, in sede di conflitto interorganico, su atti ad alto tasso di politicità” e ciò “al fine di



evitare i rischi derivanti da situazioni di sovraesposizione politica”⁶. Tuttavia è evidente che anche decidere di non decidere, così come ammettere o non ammettere un ricorso, non è mai una scelta neutra.

⁶ M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 356.