

LA LEGITTIMAZIONE DEL SINGOLO PARLAMENTARE A SOLLEVARE
CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI. UNA NUOVA “VOCE” NEL SISTEMA DELLE
GARANZIE COSTITUZIONALI*

MARIA CRISTINA GRISOLIA**

Sommario

1. La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Un punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale. – 2. I requisiti oggettivi richiesti per il suo accoglimento. – 3. L'importanza dell'ammissione della Corte nel sistema delle garanzie costituzionali.

Suggerimento di citazione

M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova “voce” nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Contributo pervenuto alla redazione a seguito del seminario “L’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale”, tenutosi a Firenze il 25 febbraio 2019 nell’ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi”.

** Professoressa ordinaria di diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Firenze.
Contatto: cristina.grisolia@unifi.it

1. La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Un punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale

Solo poche osservazioni sull'aspetto soggettivo del conflitto.

Sotto tale profilo la pronuncia del giudice costituzionale, pur nei limiti che sono stati evidenziati, chiude un percorso interpretativo iniziato ben venti anni fa (nel bel mezzo della giurisprudenza in tema di insindacabilità: v. le ordinanze nn. 177, 178, 179 del 1998), allorquando giunsero alla Corte i primi conflitti sollevati da parlamentari (o meglio, da un unico parlamentare, Vittorio Sgarbi, messo alle strette dalla giurisprudenza sull'art. 68, primo comma, della Costituzione).

Come è noto fu allora che il giudice delle leggi, pur respingendo le relative istanze, attivò per la prima volta quella sorta di clausola di sicurezza – poi richiamata in tutte le successive pronunce (fino alle ultime del 2017 e del 2018) – con la quale non ha mai escluso che si potessero comunque configurare “attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare potesse essere legittimato a ricorrere”.

Del resto la questione è apparsa, fin dall'inizio, assai problematica.

Maggioritaria era, infatti, la dottrina che sosteneva, in nome di una visione tradizionale dei conflitti, l'impossibilità di configurare in capo a ciascun membro delle Camere la qualifica di potere dello Stato; qualifica – si sottolineava – spettante soltanto alla Camera di appartenenza. In ogni caso, non in grado di esprimere (il parlamentare) alcuna volontà definitiva, potendo questa derivare soltanto dal collegio o dalla sua maggioranza (MAZZIOTTI).

E, d'altra parte, anche chi è stato più propenso ad ampliare i possibili soggetti legittimati a sollevare conflitto, riconosceva tale potere più che al singolo parlamentare, alle minoranze politiche di cui esso fosse espressione. Le quali soltanto si riteneva potessero essere tutelate contro il comportamento omissivo o ingiustamente repressivo di una maggioranza particolarmente ostile o aggressiva (SORRENTINO, BIN, PISANESCHI). Una tesi, questa, che ha poi avuto un suo seguito nella più ampia problematica sviluppatasi intorno alla necessità di uno statuto delle opposizioni, che ancora oggi caratterizza il dibattito parlamentare e che appare tutt'altro che trascurabile.

La tesi opposta era, invece, quella di chi, operando un forse ardito parallelismo tra funzione giurisdizionale e quella rappresentativa, riconosceva al singolo parlamentare, al pari di ogni giudice, il potere di esprimere, nelle varie modalità in cui gli è consentito dai regolamenti parlamentari, una volontà definitiva e quindi in grado di aprire un eventuale conflitto in caso di violazioni delle facoltà ad esso riconosciute dalla Costituzione (ZANON, ZAGREBELSKY).

2. I requisiti oggettivi richiesti per il suo accoglimento

Comunque la si voglia pensare, il caso, tante volte evocato dalla Corte, si è

finalmente verificato.

E, tuttavia, nonostante il lungo lasso di tempo e le molte aspettative maturate in tal senso, non si può dire che la vicenda si sia conclusa con quella “chiarezza” che gli anni in cui essa è venuta maturando avrebbe richiesto o comunque ci saremmo aspettati che dovesse avvenire.

Si è parlato di una pronuncia “timida e cauta”, potenzialmente “virtuale” in quanto non in grado – per il detto e il non detto – di essere facilmente applicata in futuro (RUGGERI).

E ciò probabilmente – possiamo pensare – anche in ragione delle diverse posizioni assunte all’interno del collegio, che molto potrebbero aver contribuito a diminuire la forse originaria chiarezza.

Ma su questo è inutile spendere altre parole se non per sottolineare il grande rilievo, oltre che la forte valenza politica, assunta da questo conflitto e, quindi, la necessità per la Corte di decidere, epurandolo da tutti quegli elementi capaci di innescare pericolosi precedenti non facilmente governabili in futuro.

Abbiamo detto del particolare rilievo e della politicità assunta dal conflitto. E ciò in riferimento sia all’oggetto che ai soggetti – attivi e passivi – del medesimo.

In riferimento all’oggetto, la legge di bilancio, sulla quale, come ha puntualmente sottolineato la Corte – “si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e della allocazione delle risorse pubbliche”, oltre che costituire “ il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dalla istituzione dei primi parlamenti”.

In riferimento ai soggetti attivi e passivi, rappresentati, da un lato, dai singoli parlamentari, in quanto tali, ma anche quali componenti di un gruppo parlamentare e di una quota legittimamente rappresentativa della minoranza; dall’altro, oltre che dal Governo, dal Presidente del Senato e della Commissione bilancio, dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e della stessa Assemblea: tutti accusati di avere assunto, nell’esercizio dei propri poteri, comportamenti gravemente lesivi dei diritti e delle libertà sia dei singoli parlamentari sia delle componenti interne di essi rappresentative.

A guardare, dunque, ai soggetti coinvolti e all’importanza della *materia del contendere*, si può anzi dire che, a ben vedere, l’avvenuta ammissione della legittimazione del singolo parlamentare – sia pure, come vedremo, assolutamente importante e positiva – abbia rappresentato per la Corte il profilo meno pericoloso e preoccupante quanto ai possibili effetti sul sistema.

Esclusi, per difetto del ricorso, i gruppi parlamentari; escluse anche le minoranze, in virtù di una lettura assai restrittiva delle loro posizioni costituzionalmente protette (che darebbe loro legittimazione solo in riferimento alle prerogative testualmente previste in Costituzione), la Corte ha finalmente sciolto

“la clausola di sicurezza” ed ha risolto il problema, utilizzando l’ormai ricco bagaglio argomentativo accumulato nel tempo.

Con una chiarezza e puntualità che ha meno caratterizzato il resto della pronuncia, ha così affermato 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 ad iniziativa di altro organo parlamentare, sicché – ha concluso il giudice delle leggi – 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”.

Il singolo parlamentare, dunque, finalmente legittimato a tutelare prerogative che gli spettano in quanto rappresentante della Nazione e, quindi, come tale, posto in grado di esprimere in modo definitivo e concluso la propria volontà.

E tuttavia, lo sappiamo, nonostante questo risultato, non ancora ammissibile il conflitto per difetto, questa volta, dei necessari requisiti oggettivi. E cioè delle condizioni legate alla reale possibilità per la Corte di accertare le avvenute lesioni.

Il giudice costituzionale, infatti, non rinunciando alla difesa dell’ autonomia riconosciuta alle Camere, ha attribuito ancora una volta ad esse “un ampio margine di apprezzamento” ogni qualvolta le violazioni contestate dai loro membri ricadano nell’ampia sfera di attività sottesa alla disciplina e all’applicazione del diritto parlamentare e alle prassi legate alla sua attuazione.

Un margine, questo, che diventa ancora più sfumato se al di là del quale si aggiunge – come vuole la Corte – l’ulteriore requisito della comprovata “sostanziale negazione” o la “evidente menomazione” delle funzioni direttamente attribuite dalla Costituzione al ricorrente nell’esercizio dell’attività legislativa.

E’ questa una condizione che può non sorprendere. Essa, infatti, è stata già ampiamente utilizzata dal giudice costituzionale ogni qual volta abbia deciso di assumere un ruolo arbitrale circa la valutazione di atti o comportamenti riguardanti i supremi organi costituzionali, epurando il suo giudizio da qualsivoglia valenza politica (come è stato in tema di immunità parlamentari, come è stato in tema di decreti legge).

Ciò che sorprende è piuttosto il contorto ragionamento utilizzato dalla Corte per includere, in questo caso, nel suo giudizio elementi che, dirimenti per la sua decisione, appaiono tuttavia privi di una qualche certezza in quanto non aprioristicamente individuabili (l’esistenza di prassi già ampiamente consolidate, il contesto politico che fa da sfondo alle violazioni, la non chiara attuazione della recente riforma del regolamento del Senato).

3. L'importanza dell'ammissione della Corte nel sistema delle garanzie costituzionali

E, tuttavia, nonostante ciò, come dicevamo, una pronuncia, quella posta in essere dal giudice costituzionale, niente affatto *inutiliter data*.

La ipotetica possibilità che il medesimo conflitto possa essere ammesso “in situazioni diverse”, come la Corte ha sottolineato alla fine del suo giudizio, appare, infatti, una promessa che assume oggi un significato che va anche al di là della sua affermazione nel caso in esame.

Nel momento, infatti, in cui il nostro sistema denuncia un evidente affaticamento dei supremi organi di garanzia, la nuova legittimazione riconosciuta al singolo parlamentare a sollevare conflitto aggiunge inaspettatamente un importante “tassello” nel circuito di controllo del rispetto di principi e valori costituzionali; principi e valori troppo spesso messi in discussione dalle scelte operate dal Governo.

D'altra parte, proprio la particolare situazione verificatasi durante l'approvazione della legge di bilancio, aveva già dato importanti segnali quanto al necessario rafforzamento dei meccanismi di garanzia del nostro sistema.

Non è sfuggita, infatti, alla dottrina la significativa “convergenza” determinatasi tra Capo dello Stato e Corte nel preoccupato tentativo di mantenere saldi gli equilibri istituzionali tra Governo e Parlamento, resi incerti durante il complicato *iter* legislativo legato all'approvazione della legge (LANCHESTER).

Essi, infatti, ben consapevoli dell'importanza del momento, hanno aperto una sorta di “dialogo a distanza” che li ha visti uniti nell'esercizio della medesima funzione: così, prima è intervenuto il Presidente invitando, nel suo discorso di fine anno, Governo e Parlamento “ad (assicurare) per il futuro condizioni adeguate di esame e di confronto”. Condizioni che – ha aggiunto Mattarella – non garantite durante il dibattito parlamentare avrebbero ora richiesto una “attenta verifica dei contenuti del provvedimento” durante la sua attuazione. E, dopo, è stata la Corte costituzionale che, ripetendo la stessa raccomandazione alla fine della sua pronuncia, ha prospettato la possibilità di interventi ben più severi in situazioni che registrassero “una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari”.

Quasi che i due organi avessero deciso di unirsi in un'azione comune per potenziarne gli effetti, avviando così una collaborazione che potrebbe anche assumere la promessa di una comunione di intenti.

Non è questa la prima volta che ciò accade. Già in passato vi sono stati esempi significativi in tal senso: ricordo, in particolare, i reciproci richiami, così frequenti durante la Presidenza Napolitano, operati da Corte e Presidente nel difficile controllo sui decreti legge approvati dal Governo.

E, tuttavia, ciò che è nuovo è che in questo dialogo, si è aggiunta, con la legittimazione del parlamentare a sollevare un conflitto, una voce ulteriore e

assai significativa. Una voce che, sia pure potenziale ed ancora non ben imposta, sta lì ad indicare un nuovo limite a tutela del corretto svolgimento dei rapporti tra maggioranza ed opposizione, oggi sottoposti ad una così preoccupante tensione.

Non sappiamo come andranno in futuro le cose. La promessa della Corte è però, per chi ha a cuore il corretto funzionamento del nostro sistema, motivo di sollievo e di incoraggiamento.