



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**IL PARLAMENTARE E IL SUO RICONOSCIMENTO QUALE "POTERE DELLO
STATO" SOLO... VIRTUALE O IN ASTRATTO
(NOTA MINIMA A CORTE COST. N. 17 DEL 2019)**

11 FEBBRAIO 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a [Corte cost. n. 17 del 2019](#))

SOMMARIO: L'astratto riconoscimento della legittimazione dei parlamentari *uti singuli* al conflitto interorganico, la sua “rigorosa” delimitazione per il profilo oggettivo e la sua negazione *in concreto*, a motivo della mancanza di “evidenza” della violazione delle competenze dei ricorrenti. – 2. Lo slittamento dal piano della violazione “manifesta” delle competenze a quello della sua gravità e il conseguente “bilanciamento” al quale la stessa è assoggettata con altri interessi costituzionalmente protetti.

1. *L'astratto riconoscimento della legittimazione dei parlamentari uti singuli al conflitto interorganico, la sua “rigorosa” delimitazione per il profilo oggettivo e la sua negazione in concreto, a motivo della mancanza di “evidenza” della violazione delle competenze dei ricorrenti*

Timida e cauta e – temo – meramente virtuale l'apertura fatta dalla decisione in commento all'ammissibilità di conflitti aventi per parte¹ singoli parlamentari. Al riguardo, la Corte si appoggia a talune, seppur sibilline, indicazioni in tal senso contenute in precedenti pronunzie (in ispecie, nella [ord. n. 181 del 2018](#), a firma dello stesso giudice redattore della ordinanza in commento²) in cui, pur rilevandosi la inammissibilità del ricorso, si riconosceva essere “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”³. Oggi si fa un passo avanti precisandosi a quali condizioni l'ammissibilità in parola può aversi, che nondimeno restano ugualmente avvolte da una nebbia concettuale che la Corte si riserva di volta in volta di diradare secondo occasionali convenienze e – come si dirà a momenti – all'esito di operazioni di bilanciamento dagli esiti imprevedibili.

Sta di fatto che il parlamentare riceve un riconoscimento, invero non privo di significato⁴ ma nella circostanza di sicuro non appagante, di *possibile* “potere dello Stato” *in astratto*, restandone tuttavia, una volta di più, *in concreto* esclusa la legittimazione al giudizio⁵. Solo in chiusura della decisione, come si vedrà, in qualche modo andando oltre (e, forse, contro...) quanto in precedenza detto, la Corte parrebbe non escludere la eventualità che, anche al ricorrere di circostanze analoghe a quella odierna, il verdetto possa risultare di segno opposto. L'avvertimento indirizzato al Governo e agli organi parlamentari cui si deve la lesione portata alla cognizione della Corte⁶, è chiaro; e ricorda le formule assolutorie con cui un tempo i sacerdoti erano soliti chiudere le confessioni dei pentiti: “figliolo, hai sbagliato, ma io ti assolvo; vai e non peccare mai più”⁷.

¹ Nella specie (e, verosimilmente, anche in future occasioni) solo attiva; nulla tuttavia si oppone a che possano immaginarsi casi che vedano il parlamentare *uti singulus* quale parte passiva nei conflitti, per quanto la simmetria delle due posizioni non sia affatto scontata (molto discussa è – come si sa – la questione in relazione alla Corte costituzionale che, per alcuni, potrebbe rivestire unicamente la qualità di attore e che, però, è organo dalla peculiare posizione nel sistema, usualmente e con una certa improprietà qualificato di “chiusura” dello stesso).

² ... la quale rimanda, a sua volta, a [Corte cost. ord. n. 163 del 2018](#) e [177 del 1998](#).

³ Il riferimento è tratto dal punto 3.1 del *cons. in dir.*

⁴ Quali poi possano esserne gli sviluppi nell'esperienza a venire nessuno può dire. Malgrado il riconoscimento in parola possa incoraggiare una pioggia di ricorsi, portando all'esito indesiderabile della sistematica “giurisdizionalizzazione” della lotta politica, non sarei tuttavia pessimista a riguardo di questo scenario che dubito possa davvero delinarsi, salvo un incattivimento della lotta stessa conseguente ad un grave sfilacciamento del tessuto sociale ed istituzionale.

⁵ Indicazioni di dottrina e giurisprudenza sulla vessata questione, ora, in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*⁶, Giappichelli, Torino 2019, 328 s.

⁶ ... tra i quali è la stessa Assemblea cui appartengono i ricorrenti. Il vero però è che le maggiori responsabilità sono da imputare al Governo, per quanto gli stessi ricorrenti non abbiano inteso farle valere fino in fondo sollecitando la rimozione degli effetti incostituzionali causati dagli organi citati in giudizio.

⁷ Come dirò sul finire di questa succinta riflessione, v'è un'ulteriore aggiunta che non desidero ora anticipare.

Per l'aspetto ora considerato, risalta – una volta di più – in tutta la sua evidenza il carattere (latamente) “politico” della pronunzia della Consulta⁸, nel quale si specchia e risolve il carattere parimenti politico del ricorso: carattere palesato non solo dalla qualità dei ricorrenti (senatori che, peraltro, dichiaravano di agire, oltre che a titolo individuale, nella veste di componenti un gruppo parlamentare e di esponenti di una minoranza pari ad un decimo dei componenti l'assemblea di appartenenza) ma anche (e soprattutto) dalla materia del contendere e dalla stessa richiesta – alquanto inusuale – fatta al giudice costituzionale di non far luogo all'annullamento degli atti lesivi della loro sfera di competenze⁹.

La Corte ha buon gioco nel negare rilievo alcuno all'ultima delle qualità suddette, menzionata dalla Carta costituzionale unicamente in riferimento ad attività estranee all'odierno contendere¹⁰; d'altro canto, la circostanza per cui non è, in via di principio, categoricamente esclusa la legittimazione del parlamentare *uti singulus* assorbe la questione relativa alla qualità in parola, al pari dell'altra concernente l'appartenenza dei ricorrenti al gruppo parlamentare¹¹.

La parte di maggior interesse della decisione in commento è quella in cui la Corte circoscrive – si tiene a precisare, “rigorosamente”¹² – la legittimazione del parlamentare per il profilo oggettivo. Non sorprende che siano, in partenza, esclusi i casi di denuncia di “violazioni o scorrette applicazioni” di norme dei regolamenti camerale o di prassi sulla loro base e ad integrazione delle stesse affermatesi; duole, tuttavia, che si sia persa, ancora una volta, l'opportunità per rivedere (o, diciamo pure, abbandonare) il risalente e – ahimè – radicato orientamento volto a “blindare” i regolamenti suddetti, escludendone il rilievo tanto sul fronte del parametro quanto su quello dell'oggetto dei giudizi davanti alla Corte. In passato – come si sa – non era mancato qualche segno che poteva indurre ad un sia pure parziale ripensamento; qui, la Corte sembra chiudere risolutamente la partita una volta per tutte, facendosi portatrice di un'idea ormai invecchiata e logora di autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna Camera, assumendo che la stessa non consentirebbe di porre a fondamento dei ricorsi per conflitto norme dei regolamenti in parola.

Anche però con riferimento ai casi di denuncia della violazione in modo diretto ed esclusivo di norme della Costituzione che delimitano le sfere di competenza dei parlamentari, la Corte stringe il cerchio, e lo fa appellandosi ad una clausola evocativa di una condizione già sperimentata in altri ambiti materiali e con riguardo a vicende diverse da quella che ha portato al giudizio odierno: la condizione del carattere “evidente” o “manifesto” della violazione. Sappiamo bene qual è la ragione che sta a base di siffatta strategia processuale, riportabile alla preoccupazione, intensamente avvertita dalla Corte, di potersi trovare esposta alla censura di sovrapporre ad una precedente decisione politica il proprio apprezzamento, esso stesso, intrinsecamente ed inevitabilmente, politico. Il sindacato sui decreti-legge, circoscritto – com'è noto – ai soli casi di “evidente mancanza” dei presupposti fattuali giustificativi della loro adozione, è altamente istruttivo al riguardo.

Qui, in buona sostanza, si ha la stessa cosa. Stranamente, tuttavia, la Corte sembra non avvedersi della circostanza per cui, per il mero fatto di porre la condizione in parola, inventata di sana pianta e priva di riscontro alcuno nella Carta, anziché mettersi al riparo dalla censura suddetta, spiana la via alla sua affermazione. Dove sta scritto, infatti, che una fonte di primo grado, qual è il decreto-legge,

⁸ La tendenza alla sempre più marcata emersione dell'“anima” politica della Corte rispetto a quella giurisdizionale – come si è soliti chiamarla – è rilevata, con non celata preoccupazione, da una nutrita schiera di studiosi (tra i quali, C. DRIGO, *Le Corti costituzionali fra politica e giurisdizione*, Bononia University Press, Bologna 2017; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017, e, in prospettiva comparata, AA.VV., *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bonomo, Bologna 2018). Non ho dubbi a riguardo del fatto che la pronunzia in commento s'inscriva a pieno titolo in questo quadro.

⁹ Lo rammenta la stessa Consulta, al punto 1.

¹⁰ ... e, segnatamente, a quelle, richiamate al punto 3, di cui agli artt. 94, c. 5 e 72, c. 3, Cost.

¹¹ ... nondimeno esclusa a motivo del fatto che il ricorso non indicava le modalità con le quali il gruppo avrebbe deliberato la proposizione del conflitto.

¹² Punto 3.5.

è passibile di controllo di costituzionalità unicamente laddove il vizio di cui sia affetto risulti “evidente”¹³? E, venendo al caso nostro, dove sta scritto che la sfera di competenze del parlamentare fatta oggetto di attacco da altro “potere dello Stato” meriti di essere protetta solo in presenza di “violazioni manifeste”? E, ancora, qual è il parametro o – se si preferisce dire altrimenti – quali sono gli indici rivelatori del carattere “evidente” della violazione?

Qui, ci si avvede subito del fatto che, imboccata la via prescelta dalla Corte, il giudizio sull’ammissibilità del ricorso viene fatalmente a confondersi con il sindacato sul merito dello stesso. Non a caso, d’altronde, ancora una volta manipolando la struttura delle proprie decisioni¹⁴, la pronuncia odierna, pur presentandosi come un’ordinanza di natura processuale, è in buona sostanza una sentenza sfavorevole nel merito ai ricorrenti; e delle sentenze riproduce la partizione interna risultante dal *ritenuto in fatto* e dal *considerato in diritto*.

La Corte dà fondo alle sue non comuni, raffinate risorse argomentative per escludere che, nella circostanza, la violazione della competenza dei parlamentari fosse “evidente”; è però... *evidente* l’affanno dell’argomentazione stessa, reso ancora più marcato dalla posta in gioco, la violazione non essendosi consumata in occasione della discussione ed approvazione di una legge “qualunque” ma proprio della legge – per dirla con la stessa Corte – “in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell’allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dalla istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare”¹⁵. Ed è sempre la Corte a dirci che “non v’è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell’esame parlamentare”¹⁶: se non “v’è dubbio”, la violazione è, dunque, certa, come certo è che la prassi, ormai inveterata, dei *maxi-emendamenti* “coperti” dalla posizione della questione di fiducia faccia a pugni col dettato costituzionale¹⁷. Né consola la circostanza per cui si tratta di prassi che si ripete da tempo (una convenzione ormai convertitasi in consuetudine *contra Constitutionem*?): argomento, questo, evocato nella stessa pronuncia in commento¹⁸ che, lungi dal rendere ancora più saldo il ragionamento svolto, ulteriormente lo indebolisce, rimarcandosi il carattere reiterato e “manifesto” del *vulnus* recato al parlamentare.

2. *Lo slittamento dal piano della violazione “manifesta” delle competenze a quello della sua gravità e il conseguente “bilanciamento” al quale la stessa è assoggettata con altri interessi costituzionalmente protetti*

¹³ Ciò che, poi, come si è fatto in altri luoghi notare, equivarrebbe ad ammettere la sindacabilità degli atti di urgenza unicamente laddove la loro incompatibilità con la Carta sia talmente vistosa da comportare l’“anticostituzionalità”, piuttosto che la mera “incostituzionalità” degli atti stessi (così, A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, ESI, Napoli 1990, 262 ss.), traducendosi dunque nella loro invalidità “in senso forte” (R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*², Giappichelli, Torino 1992, 207 ss.), vale a dire, in buona sostanza, nella loro radicale nullità-inesistenza. Solo che, ove così fosse, non vi sarebbe bisogno, al fine di avere accertata la sussistenza del vizio, che essi siano portati alla cognizione della Corte, alla quale di contro ci si rivolge al fine di avere la risoluzione di “controversie” – come sta scritto nell’art. 134 della Carta – in ordine alla osservanza della Carta stessa. Se poi si conviene con l’antico brocardo secondo cui *quod nullum est nullum producit effectum*, parrebbe che il ricorso alla Consulta al fine di avere l’accertamento in parola, anziché non necessario, sia da considerare impossibile, giusta la previsione di cui all’art. 136 che fa decorrere l’effetto ablativo a far data dalla decisione della Corte. Se ne ha che, in presenza di atti affetti da radicale nullità, la Corte dovrebbe pronunciare la inammissibilità della questione che li assuma ad oggetto. Sappiamo, però, che così non è stato (e non è), avendo la Corte più volte (ad es., in [sent. n. 238 del 2014](#)) qualificato come “inesistenti” le norme portate alla sua cognizione, pronunciandosi ugualmente su di esse nelle forme usuali dell’annullamento.

¹⁴ Il caso più di recente avutosi è dato – come si sa – dalla discussa [ordinanza n. 207 del 2018](#) su *Cappato*.

¹⁵ Punto 4.1.

¹⁶ Punto 4.2.

¹⁷ Una conclusione, questa, sulla quale molti di noi (e da tempo) si riconoscono: riferimenti, ora, in G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018).

¹⁸ Punto 4.3.

Il vero è che siffatto carattere non risulta dal suo modo oggettivo di essere, sì da potersene affermare ovvero escludere a seconda dei casi la sussistenza, bensì dagli interessi in gioco, dalla posta in palio insomma. L'andamento dei lavori parlamentari ha, infatti, palesemente risentito della "lunga"¹⁹ interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea"²⁰; e, dunque, si tratta in buona sostanza di stabilire se il risultato raggiunto (il varo della legge di bilancio) giustifica il (palese...) sacrificio del ruolo – ahimè sempre più meramente coreografico e simbolico, praticamente svilito – non soltanto dei singoli membri delle Camere ma, di più e peggio, di queste ultime nel loro complesso²¹.

Ora, aspettarsi una lagnanza da parte delle assemblee *ut sic* in relazione allo schiacciamento della loro competenza sarebbe stato (e un domani) sarebbe fuori della realtà, equivalendo a conti fatti ad un voto di sfiducia nei riguardi del Governo; ed è questa la ragione – dico di sfuggita – per cui occorre tenere rigorosamente distinti i casi di conflitto interorganico riguardanti l'operato di singoli parlamentari e coinvolgenti organi esterni alla istituzione parlamentare, quale la magistratura, dai casi in cui il conflitto risulti essere interno alla istituzione stessa (dunque, tra maggioranza ed opposizioni). Per la prima evenienza, infatti, ha senso mantenere la delibera dell'assemblea cui il parlamentare appartiene (come, ad es., si ha in materia d'insindacabilità²²), un senso che invece chiaramente non si ha in alcun caso per la seconda: sarebbe come immaginare che la maggioranza, che abbia calpestato i diritti delle opposizioni, sia chiamata a proteggere coloro che appartengono a queste ultime dai soprusi commessi da... *se stessa*.

La Corte non lo dice chiaramente ma lascia perfettamente intendere di aver effettuato un "bilanciamento" tra fine e mezzo, giustificando il secondo alla luce del primo: la violazione della sfera costituzionale delle competenze del parlamentare, insomma, v'è stata (e, francamente, è assai arduo immaginare che possa darsene una ancora più grave e vistosa di questa) ma davanti allo scopo dell'accordo faticosamente raggiunto con la Commissione, preludio del varo della legge di bilancio non accompagnato dall'avvio della procedura d'infrazione agli obblighi discendenti dall'Unione, essa deve essere lasciata nell'ombra o, diciamo pure, restare impunita. In fondo, un bilanciamento era, con senso di responsabilità, sollecitato dagli stessi ricorrenti che – come si è rammentato – non chiedevano l'annullamento degli atti lesivi delle loro attribuzioni, contentandosi dell'*astratto* riconoscimento da parte del giudice costituzionale della bontà delle loro ragioni: un riconoscimento che – come pure si è accennato –, al tirar delle somme, non fa difetto nella sibillina chiusa della pronunzia, laddove si avverte che "in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti"²³. Una chiusa studiatamente cauta e, appunto, ambigua, per una duplice ragione: vuoi per l'ossimoro che potrebbe vedersi racchiuso nell'*incipit* dell'affermazione fatta ("altre", nel senso di diverse e "simile" nel senso di somigliante?)²⁴ e vuoi per il fatto che – quale che sia il *vulnus* di cui un domani dovesse aversi riscontro – non è affatto detto che esso sia sanzionato ("potrebbe"...).

Insomma, la Corte si riserva di autodeterminarsi come crede essere di volta in volta maggiormente opportuno, a seconda della posta in palio portando ora più in alto ed ora più in basso l'asticella della

¹⁹ ... e – non è superfluo rammentare – particolarmente sofferta.

²⁰ Punti 4.4 e 4.5.

²¹ Temo che non sia ormai più differibile interrogarsi se sia ancora oggi appropriato etichettare come "parlamentare" la forma di governo del nostro Paese, pur negli originali, incerti e confusi sviluppi avutisi specie nel tempo a noi più vicino.

²² ... in relazione alla quale, nondimeno, l'appartenenza del parlamentare allo schieramento di maggioranza ovvero a quello delle opposizioni potrebbe ugualmente fare aggio sulla bilancia, orientando il deliberato dell'assemblea nell'uno ovvero nell'altro verso e giustificando pertanto, a salvaguardia del parlamentare, l'eventuale prospettazione di un ricorso per conflitto avverso il deliberato stesso (A. SAIITA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2001, 305 ss., spec. 328 ss.).

²³ Punto 4.5.

²⁴ Non è detto, però, che l'ossimoro davvero vi sia: "altre" potrebbe, infatti, significare tanto diverse quanto simili e persino uguali. Si vedrà, in prossime vicende processuali, come sciogliere il dubbio.

“evidenza” della violazione. Si consuma, come si vede, uno slittamento di piano di non poco rilievo, prestandosi strumentalmente il connotato della “evidenza” allo scopo di misurare la “gravità” della violazione, da quest’ultima facendosi dipendere l’esito del bilanciamento. È tuttavia da chiedersi quale mai possa essere il pratico effetto di un ipotetico accertamento della violazione stessa laddove quest’ultima si sia avuta in occasione dell’approvazione della legge di bilancio, ove si convenga a riguardo del fatto che immaginare la caducazione di quest’ultima, nella presente congiuntura segnata da un’avanzata integrazione sovranazionale, potrebbe rivelarsi un autentico esercizio accademico, incalcolabili essendo i guasti che potrebbero aversene al piano dei rapporti con i *partners* europei e gli operatori internazionali (con lo *spread* schizzato alle stelle, le conseguenti speculazioni dei mercati, e via dicendo). Non credo che la Corte si renderebbe facilmente disponibile ad assumersi una responsabilità politica (in senso largo e diffuso) di tale entità né, come si diceva, verosimilmente ciò le sarebbe chiesto²⁵.

Il timore è, allora, che resti sterile il monito racchiuso in coda alla decisione in commento, al pari della sollecitazione rivolta dal confessore al peccatore pentito: “non farlo mai più ma, se dovessi rifarlo, io sono qui pronto ad assolverti nuovamente”.

²⁵ Non dimentichiamo quanto stiano a cuore ai massimi garanti del sistema le ragioni riportabili al complessivo equilibrio del sistema stesso ed alla sua tenuta, secondo quanto ha testimoniato la pur discussa (e discutibile) vicenda relativa al diniego della nomina di Savona quale Ministro dell’economia.