



La Corte ed il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti ...

di
Vincenzo Baldini *

1. Generalmente, appare a chi scrive poco opportuno svolgere una sia pur breve chiosa su un comunicato della Corte costituzionale, che anticipa il deposito di un pronunciamento riferendone gli esiti essenziali.

Nondimeno, il comunicato sull'inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari Pd contro le modalità di approvazione (tempi di discussione eccessivamente contingentati) della legge di bilancio in alcuni passaggi testuali lascia intravedere aspetti problematici della decisione, che qui si intende quanto meno enunciare. La Corte spiega, tra l'altro, che la contrazione dei tempi dell'iter legislativo deriva, nella specie, da "un insieme di fattori derivanti sia da specifiche esigenze di contesto sia da consolidate prassi parlamentari ultradecennali sia da nuove regole procedimentali. Tali fattori hanno concorso a un'anomala accelerazione dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei". "Nelle violazioni denunciate" –conclude allora la Corte- "non si riscontra ... quel livello di manifesta gravità che, solo, potrebbe giustificare" l'intervento (ed, eventualmente, la censura) del giudice delle leggi.

2. Da sempre, nell'esperienza dei lavori parlamentari, ci sono ragioni politiche ritenute più o meno congruenti (a seconda dall'angolazione politica da cui

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Cassino

vengono prospettate...) che sollecitano una rapida approvazione di un disegno o di una proposta di legge, con innegabile sacrificio della discussione parlamentare. Tra gli strumenti in uso a tale riguardo, non può non segnalarsi, ad es., il ricorso – a volte esasperato alla questione di fiducia, con il precipuo intento non di misurare la tenuta della maggioranza quanto, piuttosto, di superare i rischi dell'ostruzionismo parlamentare abbattendo i tempi della discussione (fiducia tecnica)¹.

Anche nel caso che si considera, dunque, ha fatto premio l'esigenza di una rapida approvazione del d.d.l. di bilancio, motivata tra l'altro dalla volontà della maggioranza parlamentare di prestare sollecito ossequio al rispetto dei vincoli europei². Ne è conseguita una sensibile contrazione dei tempi del confronto parlamentare e, così, un sacrificio dell'esercizio di quelle prerogative di iniziativa e confronto spettanti ai singoli parlamentari in quanto rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.) nel corso dell'iter di formazione della legge. Ciò non può non aver implicato un reale pregiudizio al "corretto esercizio della funzione parlamentare"³ e, perciò, ai caratteri stessi della democrazia rappresentativa.

La Corte –in conformità peraltro alla linea di giurisprudenza costituzionale adottata da altri Tribunali a livello europeo⁴- ha espressamente riconosciuto la legittimazione processuale attiva del parlamentare a sollevare il conflitto di attribuzioni allorquando si prefigurino "violazioni gravi e manifeste delle (sole:

¹ Sulla questione di fiducia tecnica, crf. per tutti A. Manzella, *Il parlamento*, 2. ed., Bologna 1991, p. 203 ss. e p. 310 ss., part. p. 315. L' A. sottolinea, peraltro, come in generale la "questione" serva a "richiamare i termini della relazione stabilita tra governo e parlamento", pertanto, debba inerire aspetti rientranti nell'attività di indirizzo politico. Sulla capacità della questione di fiducia di trasformare il dibattito parlamentare in un dibattito (sempre e comunque) fiduciario, v. S. Tosi, *Diritto parlamentare*, nuova edizione (a cura di A. Mannino), Milano, 1993, pp.443/444.

² Si ricordi, in particolare, la tensione insorta tra l' Esecutivo nazionale e la Commissione europea in merito alla determinazione del deficit previsionale, con relativa minaccia di attivazione, da parte dell'UE, della procedura di infrazione per debito e deficit eccessivo.

³ Sul punto, richiamando la pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale, v. ancora, A. Manzella, *Il parlamento*, cit., p. 43 ss.

⁴ Si veda, al riguardo, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco (BVerfGE, EuGRZ, 2005, p. 517 ss., part. p. 526) circa la impugnabilità, da parte del singolo parlamentare, di atti lesivi delle proprie prerogative di rappresentante politico nazionale, connesso al funzionamento ed al senso proprio dell'esercizio della democrazia (tra l'altro, v. la sentenza sulle dimissioni del Governo federale e la cd. sentenza-Lisbona).

n.d.r.) prerogative che la Costituzione attribuisce loro”⁵. Tuttavia, nella fattispecie dedotta in giudizio ha ritenuto di non riscontrare la presenza di quelle violazioni che avrebbero giustificato un intervento censorio dello stesso giudice.

3. Non può occupare lo spazio di un editoriale la questione –tutt’altro che lieve- circa il suddetto riconoscimento da parte della Corte della legittimazione processuale dei parlamentari a sollevare un conflitto tra poteri davanti al giudice costituzionale⁶. Interessa, invece, al riguardo, cogliere l’importanza dell’essersi, il giudice, messo definitivamente alle spalle l’intangibilità del principio organizzativo della cd. giurisdizione interna del Presidente di Assemblea in merito alla corretta osservanza della procedura parlamentare in nome della tutela di diritti fondamentali, quantunque funzionali all’esercizio del libero mandato parlamentare.

Nondimeno, vanno censiti alcuni interrogativi di fondo che la decisione di inammissibilità annunciata nel comunicato lascia percepire, a partire da quello relativo ai presupposti che integrano, relativamente all’iter di formazione di una legge, la fattispecie delle “gravi e manifeste” violazioni delle prerogative di *status* del singolo parlamentare. In proposito, in carenza della rappresentazione di figure sintomatiche, verrebbe da chiedersi quanto la decisione in parola finisca, almeno potenzialmente, per strappare il velo della consistente politicità che da sempre

⁵ Cfr. Corte cost., ord. nn. 277 e 280 del 2017 ed ivi, i riferimenti ad altri precedenti giurisprudenziali. In dottrina, cfr. M. C. Carbone, *Legge elettorale e conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in www.dirittifondamentali.it, fasc. 1/2017. Peraltro, sulla configurazione in generale dell’evoluzione giurisprudenziale circa le figure individuabili come poteri dello Stato, legittimati a sollevare un conflitto di attribuzioni, cfr. in generale G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, vol. II, 2. ed., Bologna, 2018, p. 289 ss. Per ciò che, nello specifico, attiene al Parlamento, si precisa come, almeno fino all’emissione dell’ord.za n. 280/2017 la Corte costituzionale ritenesse inammissibile un conflitto sollevato da parlamentari (singoli o gruppi) ritenendosi, in generale, che conflitti per supposte violazioni di status dovessero essere risolti attraverso strumenti endoparlamentari (v. ord.za n. 149/2016).

⁶ Sul punto, con specifico riguardo alle citate ord.ze della Corte costituzionale, v. anche L. Grimaldi, C. Guarini *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 280 del 2017)*, in *Consulta online*, fasc. 1/2018; nonché C.P. Guarini, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4

copre la produzione ed applicazione delle norme dei regolamenti parlamentari, pur dopo la svolta segnata attraverso la nota sent. n. 1150/88 della Corte costituzionale⁷. In effetti, la fattispecie richiamata resta avvolta in un limbo di incertezza che, forse, solo lo stesso giudice sarà in grado di superare in successivi pronunciamenti.

Del pari poco perspicuo sembra essere il richiamo operato alle cause di giustificazione dell'agire del Parlamento: dalle "specifiche esigenze di contesto" alle "consolidate prassi parlamentari ultradecennali" in grado di imprimere, alternativamente o sinergicamente, un'accelerazione "anomala" "dei lavori del Senato, anche per rispettare le scadenze di fine anno imposte dalla Costituzione e dalle relative norme di attuazione, oltre che dai vincoli europei" i parametri enunciati non sembrano in grado di offrire ex sé una giustificazione plausibile alla compressione di diritti e prerogative strettamente connessi all'effettività del modello di democrazia parlamentare⁸ delineato in Costituzione.

Quanto, in fine, al richiamo alle "nuove regole procedimentali", anch'esse opposte a ragione di tale anomala contrazione del confronto parlamentare, resterebbe forse da interrogarsi, ancora una volta, sulla loro plausibilità in generale (benché il tema degli *interna corporis* appaia ormai piuttosto usurato...) e nella specifica applicazione che se ne possa fare, quando dalla stessa derivino lesioni concrete al corretto esercizio di funzione parlamentare.

L'esercizio congruo ed effettivo delle prerogative di *status* del singolo parlamentare –si ripete- condiziona la realtà dell'esperienza di funzionamento del modello di democrazia definito in Costituzione, così che l'anomala contrazione (come cita espressamente il comunicato) di tali diritti deve trovare una convincente base di giustificazione nella tutela di interessi generali fissati nella stessa Costituzione⁹, secondo un fondamentale criterio di ragionevolezza/proporzionalità. Tale sacrificio, dunque, deve corrispondere, in principio, oltre che a logiche di

⁷ V. ancora A. Manzella, *Il parlamento*, cit., p. 43.

⁸ Peraltro, sull'originaria antitesi tra parlamentarismo e democrazia, v. anche M. Weber, *Parlamentarismus und Demokratisierung*, in K. Kluxen (Hrsg), *Parlamentarismus*, 5. Auf., Königstein/Ts, p. 27 ss. Inoltre, ivi cfr. G. Leibholz, *Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie*, p. 349 ss.

⁹ Sull'esigenza di un'adeguata valutazione di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, v. ancora A. Manzella, op. cit., p. 44.

adeguatezza, alla fondamentale esigenza di necessità che, in generale, può legittimare la limitazione/bilanciamento di un diritto fondamentale. Pertanto, non può risolversi *tout court* in un mero calcolo di convenienza politica di accelerare i tempi di approvazione della legge.

Peraltro, andrebbe anche ben compreso (il comunicato ovviamente non offre elementi significativi al riguardo) se l'efficacia dirimente dell'esigenza politica sia contingente, poiché connessa esclusivamente all'approvazione della legge di bilancio (atto di indirizzo politico per eccellenza) o, invece, operi in generale con riguardo all'iter di formazione di (altre) leggi -ad es., quando il Parlamento operi sotto l'impulso della giurisprudenza costituzionale.

4. Una chiosa, in fine, sull'*obiter* del monito lanciato dalla Corte a Governo e Parlamento a non indulgere nel ricorso frequente a prassi procedurali lesive dei diritti di rappresentanza politica del singolo parlamentare, per scongiurare in futuro un intervento censorio dello stesso giudice. L'avvertimento sembra riecheggiare *mutatis mutandis* il pronunciamento monitorio emesso dalla stessa Corte in relazione alla prassi abusata della reiterazione dei decreti-legge (sent. n. 302/1988), poi seguita dalla pronuncia di illegittimità costituzionale¹⁰. Successivamente, peraltro, la Corte ha sempre inteso in modo restrittivo la sussistenza dei presupposti necessari a far dichiarare l'illegittimità del decreto iterato (tra le altre v. Corte cost. sentt. nn. 79/2011 e 83/2010), confermando una certa, spiccata prudenza nell'intervenire in prassi e meccanismi di dotati di una chiara densità politica¹¹.

Il monito ora lanciato incita i soggetti politico-istituzionali ad un superamento di prassi inveterate, intrise di una notevole dose di tatticismo politico e nel tempo praticate da tutti gli attori politico-parlamentari, incluso quello di appartenenza dei parlamentari odierni ricorrenti. In tale monito risuona anche

¹⁰ Corte cost., sent. n. 360/96, peraltro in qualche modo anticipata da Corte cost., sent. n. 297/95.

¹¹ Al riguardo, cfr. R. Romboli, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla scomparsa*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3, e ivi, gli ulteriori riferimenti bibliografici.

l'affermazione, da parte della Corte costituzionale, della sua irretrattabile signoria di controllo delle regole del gioco (parlamentare), perché non si realizzino gravi pregiudizi agli interessi costituzionalmente protetti che qui vengono in rilievo. In particolare, l'attenzione incrementale al profilo relativo alla tutela di diritti fondamentali sembra il tratto decisivo di questo indirizzo giurisprudenziale, suscettibile di ulteriori sviluppi.

Vero è che gli standard di giudizio fissati per il controllo sull'iter di formazione della legge sono –si è detto- piuttosto indefiniti (v. supra). Nondimeno, il pronunciamento che il comunicato in parola anticipa vale in qualche modo a ribadire, da parte della stessa Corte, la sua piena integrazione nei gangli del funzionamento anche politico degli equilibri di maggioranza ed opposizione, sia pure nella posizione di custode e garante del rispetto delle regole costituzionali che connotano la forma di governo e l'esercizio del confronto democratico.

Insomma, se gli sviluppi futuri della giurisprudenza costituzionale in materia appaiono allo stato non del tutto prevedibili (forse, leggendo il provvedimento del giudice costituzionale potrà assumersi qualche ulteriore elemento d'interpretazione...) si avverte la sensazione che quel giudice possa in qualche modo percorrere nuovi sentieri nell'apprezzamento delle dinamiche parlamentari, se le stesse finiscano per pregiudicare in modo grave ed evidente i contenuti essenziali della democrazia parlamentare. Non può essere escluso, allora, che sia "a tempo" l'atteggiamento di *self restraint* del giudice costituzionale (e che per ora ha inteso ancora mantenere).