



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

INTERVENTO*

di Felice Besostri**

Un ringraziamento al prof. Lanchester non è formale, ma gli sono grato come cittadino, prima ancora che come avvocato e componente in pensione, ma non ancora in stato di acquiescenza, del corpo docente. Con le sue iniziative non si limita a registrare gli eventi ma, in un certo senso li anticipa, come è stata la discussione sull'ordinanza n. 12060 del 17 maggio 2013 della prima sezione civile della Corte di Cassazione, che sollevò la questione di legittimità costituzionale in via incidentale della legge elettorale n. 270/2005 decisa con la storica sentenza n. 1/2014. e più recentemente quando nel dicembre 2017 ci chiamò a discutere della legge elettorale n. 165/2018, la cui procedura di approvazione, in particolare gli otto voti di fiducia 3 alla Camera e 5 al Senato, a mio avviso in violazione dell'art. 72 comma 4 Cost. sarebbe stato oggetto di un ricorso per conflitto di attribuzione, con adesione numerosa e qualificata di parlamentari del M5S, compresi i capigruppo di Camera e Senato, allora all'opposizione, spero non si siano pentiti. Anche quel conflitto il n. 8/2017 fu dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 181/2018, ma che commentai positivamente in quanto era una specie di libretto d'istruzioni per un prossimo ricorso per conflitto di attribuzioni, come lo sarà l'ordinanza di non ammissibilità del ricorso del gruppo PD del Senato di cui si discute, che aveva comunque un limite di non aver posto l'attenzione sul voto di fiducia, ma sulla compressione dei tempi di discussione. Il singolo parlamentare potrà sollevare il conflitto di attribuzione, I gruppi in quanto tali no. In passato non era chiaro in quanto incidentalmente nella motivazione di un ricorso sottoscritto da un capogruppo sempre del M5S si annotava, che non vi fosse stata una deliberazione del gruppo di autorizzazione a presentare il ricorso.(Ordinanza n. 280/2017 di inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione nn. 5, 6 e 7 del 2017) Il ricorso PD dal punto di vista dei soggetti legittimati ha offerto una panoplia di possibili soluzioni singoli parlamentari, gruppo parlamentare, che comprendendo più del 10% dei membri della Camera di appartenenza era un gruppo

*Intervento svolto al Convegno “Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale”, tenutosi il 31 gennaio 2019 presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Roma ‘La Sapienza’ in occasione dell'inaugurazione dei corsi del Master in Istituzioni parlamentari ‘Mario Galizia’ per consulenti d'Assemblea per l'A.A. 2018-2019.

** Avvocato amministrativista; già Professore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi di Milano.

Anticipazioni al n. 1 del 2019 della “Rivista Nomos. Le attualità nel diritto”

di parlamentari qualificato a presentare una mozione di sfiducia ex art.94 c. 5 Cost.: la scelta è caduta sul singolo parlamentare diamolo per un punto fermo, anche se non convincente.

Geog Jellinek si rallegherà nell'empireo dei giuristi dove si trova, che la sua tesi, essere il singolo parlamentare un organo dello Stato, sia stata accolta, anche se 110 anni dopo la sua formulazione. Più recentemente e circostanziatamente, è stato notato che, se la violazione avviene “*in relazione a diritti sostanzialmente collegati all'esercizio della funzione rappresentativa (a diritti che hanno perciò fondamento costituzionale, l'efficacia dei quali non è circoscritta al Parlamento ma si espande nell'intero ordinamento), il sacrificio che eventualmente dovesse derivarne ad opera del Presidente d'Assemblea non potrebbe restare senza rimedio. [...] Giudice «naturale» rispetto alle violazioni di diritti che si sono appena prospettate dovrebbe essere la Corte costituzionale, adita dal parlamentare attraverso la strada del conflitto d'attribuzioni sollevato contro la camera d'appartenenza*” (Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 311-312).

Se il giudizio di ammissibilità si dovesse limitare alla qualità del ricorrente sarebbe stato più logico dichiarare il ricorso ammissibile e respingerlo poi nel merito, ma allora non andava fissato a tambur battente. Tuttavia finché il ricorso diretto nella forma della *Verfassungsbeschwerde* tedesca o del *recurso de amparo* spagnolo non sarà risolto dal legislatore com'è doveroso in un sistema di controllo accentrato di costituzionalità, è assolutamente condivisibile la prudenza della Corte di innovare allargando la platea dei soggetti ammessi, anche se già a creato precedenti ammettendo singolo elettori, partiti e movimenti politici e un gruppo parlamentare del Senato tra i soggetti legittimati ad opporsi all'ammissione di *referendum* abrogativi (sentenze nn. 5 e 16 del 2008). La nostra Costituzione fornisce l'appiglio alla scelta del singol parlamentare con l'art. 67, letto in combinato disposto con l'art. 1 comma 2. Il popolo è un potere dello Stato, perché gli appartiene la sovranità, una affermazione più forte di una sovranità che derivi o promani da popolo. Tuttavia non sarebbe sufficiente se non aggiungesse che questa sovranità la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Se non può esercitarle direttamente come corpo elettorale, formalmente un quarto potere nelle Costituzioni bolivariane, lo può fare attraverso il membro del Parlamento. Il singolo membro del Parlamento non rappresenta i partiti che l'hanno candidato, benché abbiano il monopolio delle liste e della candidature ex art. 14 dpr 361/1957 pur in mancanza di organica attuazione dell'art. 49 Cost., Non rappresenta neppurei cittadini che l'hanno votato, eletto è parola da usare con cautela con le leggi elettorali vigenti e men che meno la circoscrizione di candidatura e proclamazione, bensì la Nazione, un altro modo di dire il popolo sovrano..

Parafrasando Madame Rolland “AUTODICHIA QUANTI DELITTI IN TUO NOME” DA ULTIMO CON I VITALIZI. Paradossalmente l'autodichia è l'ostacolo maggiore ad un effettiva centralità dl Parlamento, come può essere centrale il Parlamento se i singoli parlamentari sono il soggetto più debole del potere legislativo? L'autodichia non è messa in discussione, troppo comodo sottrarre le elezioni al controllo giurisdizionale, insieme con lo status del parlamentare, malgrado le affermazioni di principio desumibili dalla sentenza n. 262/2017 sul nesso inscindibile tra autocrinia e

autodichia due parole di etimologia greca, che rimandano ad un periodo di sistemi non democratici con il potere *ex legibus solutus* e totalmente irresponsabile perché sottratto al controllo della Corte dei Conti al pari della presidenza della Repubblica (N. 169 SENTENZA 5 giugno - 20 luglio 2018.).

L'orientamento che alla fine è prevalso era già contenuto nell'ordinanza di inammissibilità N. 149 del 18 maggio - 16 giugno 2016 ricorso Giovanardi e altri nella Parte motiva:

“Che, come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, a ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione» (sentenza n. 78 del 1984);”

Si spera quindi che la questione della legittimità di porre il voto di fiducia su leggi in materia costituzionale ed elettorale sia affrontata e risolta in senso negativo. L'endiadi materia costituzionale ed elettorale e il fatto che si parli di leggi in materia e non di leggi con specifico oggetto, come negli altri casi del quarto comma dell'art. 72 Cost. raccomanda una particolare attenzione perché creato il precedente per le leggi elettorali diventerebbe naturale superare la barriera e applicarlo anche a leggi costituzionali: una tentazione forte per maggioranze vere e non gonfiate da incostituzionali premi di maggioranza ove trovassero difficoltà ad attuare misure qualificanti previste dal contratto di governo. La scelta di giurisdizionalizzare il conflitto politico va valutata caso per caso ed è sempre una scelta politica. Capire quali sono i limiti della Corte Costituzionale, come guardiana della Costituzione è anche questa una scelta politica, che per sua natura non sostituisce l'afonia delle forze politiche. L'afonia della politica non mi pare il problema principale, anzi il confronto politico è fin troppo urlato. Semmai è la mancanza di idee di una politica attiva che ponga al centro, più che la difesa -compito assolto direttamente dal popolo italiano-, l'attuazione della Costituzione rafforzando la centralità del Parlamento, alla fine mai messa veramente in pericolo dalle deformazioni costituzionali sconfitte nei referendum del 2006 e del 2016, ma piuttosto da scelte regolamentari che privilegiano gli uffici di presidenza e i gruppi rispetto all'aula e ai singoli parlamentari e dagli atti compiuti dai presidenti delle Camere ammettendo la fiducia su 2 leggi elettorali per il Parlamento, subordinandolo così all'esecutivo.

Una considerazione finale: purtroppo la legge di bilancio non è la legge esempio più calzante per contrapporre il diritto del singolo alla Presidenza regolatrice dei lavori parlamentari. In materia di bilancio è il Parlamento nel suo complesso che è stato espropriato dall'UE, cosa importa la compressione del dibattito quando sono le scelte di fondo, che sono decise fuori dal Parlamento, i cui membri paiono essere stati soddisfatti dal ritorno massiccio delle mance elettorali clientelari, la vera ragione del maxi emendamento e dei ritardi della sua presentazione: sono rientrati così emendamenti non ritenuti ammissibili alla Camera in prima lettura.