

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

ISBN 979-12-5965-203-4



9 791259 652034

L'articolo 1 della Costituzione garantisce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.



Alessandro Lauro

Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI A TUTELA DEL SINGOLO PARLAMENTARE

Prospettive e problematiche di una via incerta

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme internazionali.

Lo straniero, qualunque sia la sua nazionalità, non ha diritto di esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele



CACUCCI EDITORE

BARI

La presente Collana di Studi di diritto pubblico ha il suo ascendente storico-scientifico e si inserisce in piena continuità nel solco fecondo tracciato dalla precedente, recante lo stesso titolo, che, fondata e diretta nell'anno 2000 dal prof. Francesco Gabriele in stretta collaborazione con il già istituito "Dottorato di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia" anche al fine di parteciparne i risultati della ricerca scientifica, ha al suo attivo numerose ed apprezzate pubblicazioni.

Sempre con la direzione del Prof. Gabriele (e con la collaborazione attiva degli studiosi del diritto pubblico con lui via via formati), la Collana, in veste parzialmente rinnovata, è caratterizzata da una nuova struttura tecnico-scientifica e dall'adozione di rigorose procedure di valutazione degli Studi destinati alla pubblicazione, in linea con le esigenze manifestatesi nel corso dei tempi più recenti.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Giovanni Luchena, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Marina Chiarelli, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

ALESSANDRO LAURO

IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI
A TUTELA DEL SINGOLO PARLAMENTARE

Prospettive e problematiche di una via incerta

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2022 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.
10. **Marco Podetta**, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, 2020.
11. **Cosimo Pietro Guarini**, *Partecipazioni pubbliche e responsabilità amministrativa*, 2020.
12. **Francesco Gaspari**, *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali. Una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, 2021.
13. **Lorenzo Spadacini**, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, 2022.
14. **Alessandro Lauro**, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, 2022.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.

3. **Alessandro Lauro**, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII Legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, 2020.
4. **Francesco Gabriele, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Anna Maria Nico, Vittorio Teotonico**, *Costituzione, diritti sociali, economia*, 2020.

*A chi ha guardato oltre,
a chi ha visto altro*

Sommario

Introduzione

Il conflitto dei parlamentari come *panopticon*

1. Premessa generale: uno studio sui conflitti dei parlamentari come panopticon 1
2. Una precisazione di metodo: un approccio de iure condito (con spunti *de iurisprudencia condenda*) 3
3. I conflitti dei parlamentari nell'infinita crisi del parlamentarismo (*rectius*, della democrazia rappresentativa) 4

CAPITOLO I

Il lungo cammino del singolo parlamentare prima del riconoscimento, fra storia e dottrina

1. Il conflitto fra poteri nell'elaborazione della legge n. 87 del 1953: la sicura esclusione dei parlamentari singoli, pur nella generale apertura al futuro 9
2. Nel frattempo, in Germania: una comparazione fondativa per i conflitti di attribuzione 13
3. Mazziotti e la chiusura al singolo parlamentare, a vantaggio di altri soggetti delle Camere 17
4. L'inizio della giurisprudenza sui conflitti fra poteri e l'apertura al comitato referendario 20
5. *Segue*: la tesi di Zagrebelsky sulle immunità parlamentari 22
6. Convergenze parallele: le tesi della dottrina degli anni '90, nei sommovimenti della forma di governo 23
7. La sentenza n. 379 del 1996: una semplice riflessione "a voce alta"? 28
8. Il passaggio dal teorico al concreto con l'ord. n. 177/1998 ed il "peccato originale": il parlamentare contro il giudice 31
9. Un'affermazione sfumata e un'occasione mancata nel "caso Previti" 34
10. Funzioni del parlamentare *versus* funzioni parlamentari nella legge n. 140 del 2003 37
11. La questione dei diritti delle minoranze e la tutela della legalità costituzionale nella democrazia maggioritaria 39

12. Dalla latenza alle “glorie” della XVII legislatura	44
13. La XVIII legislatura e l’ordinanza n. 17 del 2019: un punto di svolta apparente	49
14. Verso la XIX legislatura e oltre	52

CAPITOLO II

L’azione dei parlamentari nella sistematica dei conflitti: un potere *sui generis* per un conflitto *sui iuris*

Premessa	56
----------	----

SEZIONE I

Un potere *sui generis*

1. Il paradosso dell’uovo e della gallina applicato al Parlamento ed ai suoi membri: sintetizzando due concezioni divergenti	57
2. Un potere-persona “moltepllice” e “centripeto”	65
3. La possibilità di inserire il parlamentare nella cornice dell’art. 37 l. n. 87/1953	71
4. <i>Segue</i> : sulla protezione dello <i>status</i> tramite il conflitto. La posizione della dottrina e della giurisprudenza tedesche	75
5. Usi “conflittuali” del ricorso a tutela di diritti fondamentali: la chiara differenziazione nel sistema tedesco e lo sviluppo sussidiario dell’ <i>amparo parlamentario</i> spagnolo	81
5.1. Il chiaro confine tra <i>Verfassungsbeschwerde</i> e <i>Organsklage</i> nella giurisprudenza tedesca	83
5.2. L’ <i>amparo parlamentario</i> spagnolo come “conflitto in via sussidiaria” a tutela dei diritti del parlamentare	87
5.3. Traendo alcune conclusioni sulla presunta alternatività fra conflitto interorganico e ricorso individuale	91
6. Critica all’argomento negativo tratto per comparazione dalla <i>Bundesverfassungsgerichtsgesetz</i>	93
7. <i>Excursus</i> sulla legittimazione ad agire dei membri di assemblee elettive “minori” innanzi al giudice amministrativo	96
8. Una questione spinosa: proiezione del mandato e <i>perpetuatio legitimationis</i>	102
9. In conclusione: la “grande regola dello Stato di diritto” e la sua valenza anche a vantaggio (e non solo a discapito) dei parlamentari	104

SEZIONE II
Un conflitto *sui iuris*

1. Le regole peculiari del conflitto parlamentare	108
2. La delimitazione della legittimazione passiva: dalla flessibilità del conflitto fra poteri al suo irrigidimento, oltre ogni ragionevole preoccupazione	109
2.1. Gli organi parlamentari legittimati passivi	116
3. La soglia di evidenza nel giudizio di ammissibilità	119
3.1. Il discutibile fondamento della soglia di evidenza nel principio di autonomia parlamentare e l'irragionevole sua estensione <i>extra moenia ed extra iter legis</i>	123
3.2. L'attuale <i>probatio diabolica</i> a carico dei parlamentari e i tentativi di concretizzare la soglia di evidenza	127
3.3. Per l'abbandono della soglia di evidenza ed il riconoscimento processuale del carattere "sussidiario" del conflitto	132
4. <i>Segue</i> : quale tipologia di conflitto?	136
5. Il "tono costituzionale" nei conflitti parlamentari e la parametrività delle fonti interne	140
6. Gli oggetti del conflitto parlamentare. Atti endoprocedimentali e casi notevoli	147
6.1. Atti endoprocedimentali	148
6.2. Casi notevoli: il contenuto materiale della legge (con un particolare riferimento all'ambito elettorale)	151
6.3. <i>Segue</i> : il regolamento parlamentare	154
6.4. <i>Segue</i> : l'inafferrabile questione di fiducia	157
6.5. I "codici di condotta" dei parlamentari	160
7. Posizione del parlamentare e organi dell'autodichia: il conflitto di attribuzioni come "giudizio di cassazione" a critica vincolata?	161
8. Quale ordine per le cause di inammissibilità?	164
8.1. Sull'inammissibilità da "sviamento del conflitto"	165
9. Conflitti dei parlamentari e intervento in giudizio	167
10. Il problema di azioni contermini fra singolo parlamentare, liti-sconsorzio e entità parlamentari collettive	168
11. La polivalenza del conflitto: oltre i procedimenti legislativi (obbligatoriamente al plurale)	179
12. La forma di governo parlamentare, grande assente dalla giurisprudenza costituzionale italiana nell'interpretazione dei conflitti intraorganici: lezioni da Karlsruhe	182

13. Un primo punto fermo: le regole sul conflitto dei parlamentari fra valorizzazione e rivisitazione (anche a favore delle minoranze organizzate) 189

CAPITOLO III

La sfera di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare

1. Alla ricerca delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare: questioni di metodo 193
- 1.1. Alla fonte delle attribuzioni: poteri espliciti, impliciti e di origine consuetudinaria; la ridondanza delle violazioni di altre norme costituzionali 194
- 1.2. Concezioni “puntuali” e “lineari” dell’attribuzione costituzionale 198
2. *Segue*: Attribuzioni delle Camere e sfera del singolo: limiti e prospettive della giurisprudenza attuale 200
3. Il contenuto proteiforme dell’art. 67 Cost. come catalizzatore dell’attribuzione parlamentare 201
- 3.1. Declinazioni del “potere rappresentativo” del parlamentare 203
- a) Partecipazione ai lavori camerale e circolazione del parlamentare sul territorio, con particolare riguardo alla recente emergenza pandemica 203
- b) Le attribuzioni inerenti al sindacato ispettivo come esplicazione della funzione rappresentativa nel quadro del tipo parlamentare di governo: rinvio 209
- c) Un diritto alla pubblicità e completezza dei resoconti parlamentari 211
- d) Sulla composizione delle Camere rispondente al principio di rappresentanza 214
- e) La resistenza contro scioglimenti arbitrari, sulla scorta della giurisprudenza tedesca 217
- f) Regole elettorali rescindenti il rapporto rappresentativo: ritorno su alcuni paradossi al confine fra potere di rappresentanza e libertà del mandato 219
- 3.2. La garanzia della libertà del mandato 221
- a) Il rapporto con il gruppo: nelle norme regolamentari... 221
- b) ... e nella quotidianità parlamentare 225
- c) Cariche interne all’ordinamento parlamentare e attribuzioni conseguenti 226

d) Ancora sulla questione di fiducia	229
e) Il voto a scrutinio segreto: una falsa garanzia da ridimensionare	231
f) Impedimenti ulteriori al libero esercizio del mandato: sulla vita del parlamentare precedente all'elezione (la c.d. " <i>Abgeordnetenprüfung</i> ")	234
4. L'attribuzione pacifica: l'iniziativa legislativa e il potere di emendamento	238
4.1. Costrizioni all'iniziativa legislativa	240
4.2. Il potere di emendamento	244
5. Opinioni e voti	249
5.1. Il diritto di parola	250
5.2. Il diritto di voto	255
5.2.1. Il voto deliberativo	256
a) La violazione del diritto ad un voto informato	257
b) Diritto di voto e validità della deliberazione	258
c) Diritto di voto e procedimenti aggravati. In particolare: la partecipazione all'adozione del regolamento	261
5.2.2 Il suffragio in elezioni di competenza del Parlamento	264
5.3. Le sanzioni dell'ordinamento parlamentare come impedimento diretto principalmente alle due facoltà in questione	265
6. <i>Segue</i> : il voto per appello nominale nelle votazioni fiduciarie (art. 94 Cost.) come rivelatore di un rapporto fra singolo e Governo	267
7. Quale spazio per il singolo nelle prerogative di immunità?	270
7.1. Le prerogative espresse dall'art. 68, fra dimensione processuale e sostanziale	270
7.2. Principi impliciti nella disposizione costituzionale e tutela delle libertà del singolo parlamentare	277
8. L'indennità: un'attribuzione giustiziabile?	281
9. Verifica dei poteri e posizione del singolo parlamentare	286
a) La decadenza dal mandato parlamentare a seguito di verifica dei poteri	288
b) La contestazione di cause di incompatibilità <i>ab externo</i>	290
c) L'omessa proclamazione alla carica di parlamentare	291
10. Attribuzioni implicite e prevalentemente fondate sulla consuetudine	294
10.1. La costituzione di un gruppo	294
10.2. Il potere di presentare risoluzioni	296
10.3. I poteri di interrogazione ed interpellanza	298
11. Poteri ispettivi esterni all'ordinamento parlamentare "tipizzati"	310

12. <i>Segue</i> : l'accesso agli atti come funzione ispettiva "atipica"	312
13. Declinazioni dell'eguaglianza fra i parlamentari all'interno delle Camere e fra le Camere	317
13.1. L'unicità dello <i>status</i> di parlamentare	318
13.2. <i>Fair und loyale Anwendung</i> : la leale applicazione delle norme interne	323
13.3. <i>Segue</i> : il divieto di discriminazione tra i parlamentari	327
13.4. Il dovere di leale partecipazione del singolo all'attività collegiale	329
14. Il vero "fronte" possibile del conflitto dei parlamentari	332

Osservazioni conclusive

Rivitalizzare il Parlamento partendo dalle monadi?

1. Sintesi degli approdi cui si è pervenuti	335
2. Dal parlamentarismo del conflitto politico al parlamentarismo dei conflitti giurisdizionali individuali?	337
Appendice	343
Bibliografia delle opere citate	349

Introduzione

Il conflitto dei parlamentari come *panopticon*

«Non seguirai la maggioranza per agire male
e non deporrai in processo per deviare verso la maggioranza
[...].

Non favorirai nemmeno il debole nel suo processo».
(ESODO, 23, 2-3)

SOMMARIO: 1. Premessa generale: uno studio sui conflitti dei parlamentari come *panopticon*; – 2. Una precisazione di metodo: un approccio *de iure condito* (con spunti *de iurisprudencia condenda*); – 3. I conflitti dei parlamentari nell’infinita crisi del parlamentarismo (*rectius*, della democrazia rappresentativa).

1. *Premessa generale: uno studio sui conflitti dei parlamentari come panopticon*

Il presente studio nasce dall’esigenza intellettuale di chi da qualche anno sta seguendo – in maniera appassionata, ma anche un po’ disillusa – l’evoluzione giurisprudenziale che ha portato la Corte costituzionale a riconoscere, in astratto, la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitti di attribuzione¹. L’esigenza è quella di provare a riordinare le idee: ciò comporta non una semplice collazione di quanto già deciso

¹ *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali- Rassegna*, n. 9/2018; *Dopo l’ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2019; *Bis in “niet” (a margine dell’ordinanza n. 60/2020)*, in *Consulta Online*, n. 2/2020; *L’integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa al singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2020; *Parlamentari versus DPCM: due conflitti inammissibili per una questione non marginale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2022; *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare, fra circolari presidenziali ed interpretazioni regolamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2021; *Le parlementaire en tant que “pouvoir de l’État”: une évolution récente de la jurisprudence constitutionnelle italienne*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, n. 1/2022; *Tutte le strade portano a Roma? La libertà di circolazione dei parlamentari e la partecipazione all’elezione presidenziale al tempo della “certificazione verde”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022.

dalla Corte², ma un tentativo di sistematizzazione dell'azione dei parlamentari nel quadro più ampio del processo costituzionale dei conflitti, anche – per forza di cose – nell'ottica di studiarne i limiti e le virtualità.

Trattare della legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzioni dà modo di toccare vari ed importanti profili del diritto costituzionale e, prima ancora, del costituzionalismo moderno. Impone di interrogarsi su capisaldi della forma di Stato democratica, riflettendo sui rapporti rappresentativi e su come essi possano venire tutelati dal giudice costituzionale. Induce a riflettere sulla forma di governo parlamentare, sui suoi meccanismi, sulla sua giuridicità e sulle evoluzioni indotte da fattori esogeni, ma anche endogeni, come l'attività del giudice costituzionale. Visti congiuntamente, questi profili impediscono di trascurare anche il tema delle fonti e della loro rilevanza nell'ambito parlamentare e nella configurazione del mandato e dello *status* dei membri delle Camere.

Ancora, riflettere sulle attribuzioni del parlamentare richiede di prendere in considerazione nozioni quali quelle di *diritto*, di *libertà*, di *prerogativa*, di *interesse*, cioè di confrontarsi non solo con il versante “istituzionale” dei poteri, ma anche con l'anima sostanziale dei diritti e delle posizioni soggettive in genere³. Si tratta di uno studio che obbliga altresì a confrontarsi con dati “tecnici”, come quelli del processo costituzionale, ma anche con le previsioni – altrettanto tecniche, ancorché duttili – del diritto parlamentare.

Insomma, il conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare⁴ è una sorta di *panopticon*⁵, che ha il pregio di offrire una visuale ampia sull'or-

² In una giurisprudenza, peraltro, assai frammentata dove – per prendere a prestito le parole di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tipografia Veneziana, 1984, ried. Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 119 – «ogni sentenza [...] rappresenta soltanto se stessa».

³ D'altra parte, la *Déclarations des droits de l'homme et du citoyen* del 1789, un testo fondatore del moderno costituzionalismo, ha sancito che: «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*» (art. XVI), definendo irrimediabilmente le due grandi ed inscindibili anime delle Costituzioni: l'organizzazione dei poteri e la garanzia dei diritti.

⁴ Lungo il testo si utilizzeranno espressioni parzialmente diverse (conflitto parlamentare), ma che rinviano tutte allo stesso concetto di “conflitto fra poteri sollevato dal singolo membro del Parlamento”: con la speranza che il lettore possa perdonare simili imprecisioni, dettate da licenze meramente stilistiche.

⁵ *Panopticon* è un termine della mitologia greca, ripreso da J. BENTHAM, *Panopticon or the inspection-house*, Londra, T. Payne, 1791. Michel Foucault lo utilizzerà

dinamento costituzionale. Correlativamente, porta con sé il rischio che la trattazione non sia sufficientemente approfondita rispetto a tutti gli aspetti che potenzialmente possono essere toccati.

Di queste potenzialità e di questi rischi si è avvertiti e si è tentato umilmente di dare una prospettiva alla ricerca, nella consapevolezza dell'insufficienza di un'analisi che, necessariamente, deve selezionare gli oggetti di studio ed utilizzare talvolta l'ascia dove andrebbe usato il bisturi⁶. La speranza è comunque di apportare un modesto contributo a dibattiti estremamente vasti.

2. *Una precisazione di metodo: un approccio de iure condito (con spunti de iurisprudencia condenda)*

Definito l'oggetto della successiva analisi, sembra fondamentale spendere alcune parole sul metodo con cui esso verrà affrontato nel prosieguo.

È noto – e vi si ritornerà sin dal primo capitolo – che in Italia i dibattiti riformistici sono senza requie e, «destinati a tornare in forme imprevedibili»⁷, permeano la vita istituzionale del nostro Paese, le disquisizioni dottrinarie e, probabilmente, anche le preoccupazioni del giudice costituzionale nel momento in cui rende le sue decisioni⁸.

Pochi mesi or sono rispetto alla stampa di questo volume, si è aperta una nuova legislatura del Parlamento italiano – la XIX – ed un Governo ha chiesto alle Camere l'investitura fiduciaria proponendo l'ennesimo tentativo di revisione della Costituzione e, in particolare, della sua forma di governo⁹. È evidente che se detti propositi dovessero concretiz-

nei suoi studi sulla sorveglianza sociale e sulla società del controllo (Id., *Surveiller et punir: Naissance de la prison*, Parigi, Gallimard, 1975). Nel testo ne si fa uso indicando un punto privilegiato di osservazione che consegna una visione globale.

⁶ L'immagine è tratta da G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994.

⁷ A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 1 ss.

⁸ S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.

⁹ Nelle sue comunicazioni prima del voto di fiducia del 25 ottobre 2022, la Presidente del Consiglio Meloni ha ribadito la convinzione che «l'Italia abbia bisogno di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una

zarsi, sarà imprescindibile affrontare il tema dell'accesso alla giustizia costituzionale delle minoranze parlamentari, che evidentemente attiene alla ricerca qui introdotta.

Tuttavia, il presente studio non vuole offrire spunti *de lege ferenda*: non vi è alcuna ambizione di contribuire a tale tipologia di dibattito riformista, né di invocare revisioni degli assetti istituzionali vigenti, tanto più della giustizia costituzionale, quand'anche non deprecabili in astratto.

Ciò non significa che si pensa di vivere nel migliore degli ordinamenti possibili, né che la Corte costituzionale italiana abbia dato prova di essere il migliore dei giudici possibili. Di questo si dirà e si criticherà la giurisprudenza di Palazzo della Consulta laddove risultasse incongrua, incompleta o insoddisfacente. Lo si farà, però, partendo dai dati esistenti e, eventualmente, promuovendo interpretazioni processuali o sostanziali che con questi dati appaiano coerenti.

3. *I conflitti dei parlamentari nell'infinita crisi del parlamentarismo (rectius, della democrazia rappresentativa)*

Di crisi del parlamentarismo si discorre da decenni¹⁰ ed è vero che in Italia tale situazione sembra essersi avvertita più che altrove¹¹, proba-

“democrazia interloquente” a una “democrazia decidente”. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni» (A.C. XIX, *Resoconto stenografico di seduta*, 25 ottobre 2022, p. 8).

¹⁰ A partire, almeno, da C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlino, Duncker&Humblot, 1926, p. 30 ss. il quale riteneva che il parlamentarismo di stampo liberale e borghese fosse incompatibile con le istanze egalarie dell'incipiente democrazia pluriclasse, portata dal suffragio universale. Per un'analisi di questa tesi v. H. BECKER, *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas*, Berlino, Duncker & Humblot, 2003; B. SCHEUERMAN, *Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt*, in *Theory and Society*, n. 1/1995, p. 135 ss. Non dissimile pare la concezione di parlamentarismo, con la conseguente identificazione di una sua crisi, in T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967. Più di recente, con particolare riferimento alle possibili varianti della forma di governo parlamentare italiana v. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, in particolare p. 127 ss. Sulla Germania v. F. MEINEL, *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, Monaco, C.H. Beck, 2019, che integra il governo parlamentare nella più ampia dinamica della democrazia rappresentativa.

¹¹ N BOBBIO, *La crise permanente*, in *Pouvoirs*, n. 18, 1981.

bilmente a causa di quegli stessi dibattiti riformistici che hanno come presupposto l'insufficienza del testo costituzionale vigente¹².

In questa circostanza, però, vale forse la pena specificare in maniera più sottile cosa si intenda per *parlamentarismo*, poiché con questa espressione ci si può riferire tanto alla *democrazia parlamentare* in senso lato (cioè, in ultimo, alla *democrazia rappresentativa*), oppure alla *forma di governo parlamentare* propriamente detta¹³.

I conflitti dei parlamentari non sembrano essere l'epifenomeno di una crisi del governo parlamentare: lo dimostra, in maniera abbastanza incontestabile, la giurisprudenza costituzionale tedesca che fungerà da irrinunciabile termine di paragone dell'esperienza italiana. Da essa emerge come il conflitto endo-organico possa fungere da regolatore di dispute strettamente mantenute sul piano giuridico, molto più di quanto non accada quando alle minoranze parlamentari è concesso di deferire al giudice costituzionale una legge ritenuta in contrasto con la Costituzione nelle sue disposizioni materiali¹⁴. La forma di governo

¹² Per una sintesi dei dibattiti v. G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 50 ss.; S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana ed il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

¹³ Distingue fra «*Parlamentarismus, parlamentarische Demokratie und parlamentarisches Regierungssystem*» M. BRENNER, *Das Prinzip Parlamentarismus*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III, Heidelberg, C.F. Müller, 2005, p. 480 ss. V. altresì P. BADURA, *Die parlamentarische Demokratie*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, Heidelberg, C.F. Müller, 1987, p. 954 ss. Il parlamentarismo sarebbe innanzitutto un principio che assegna il ruolo centrale al Parlamento, tanto nella forma di Stato che nella forma di governo. Spunti in questo senso si ritrovano anche in A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 8 ss., che traccia una distinzione fra parlamentarismo (come tipologia di forma di Stato che segna la fuoriuscita dal potere indiviso) e forma di governo parlamentare come dispositivo costituzionale di organizzazione dei poteri politici in senso stretto. Sul rapporto tra democrazia rappresentativa e governo parlamentare v. altresì P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011 (in particolare p. 146 ss.).

¹⁴ È istruttivo, *per differentiam*, quanto afferma A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, p. 97: «l'accentuazione del carattere di indipendenza degli organi cui spetta esercitare funzioni di controllo sui pubblici poteri, e in particolare degli organi giurisdizionali, si risolve in una fondamentale garanzia delle minoranze politiche, in quanto offre loro un terreno su cui riproporre talune almeno

parlamentare, in Italia e in Europa, sembra tutto sommato reggere a vari e molteplici scossoni che la investono da più parti¹⁵, mostrando la

delle questioni che non siano riuscite a far adeguatamente apprezzare dalla maggioranza nell'ambito del dibattito politico. Questa funzione di canale di riserva per la discussione delle grandi questioni che trovano fondamento nei principi della Costituzione è particolarmente evidente nel caso delle giurisdizioni costituzionali, ove essa è utilizzabile da quei movimenti culturali che mal si integrano nei partiti politici quando il controllo assume carattere più spiccatamente giurisdizionale... mentre è a disposizione delle minoranze politiche vere e proprie quando esso offre un'occasione di riesaminare a breve termine le questioni già affrontate in sede parlamentare».

¹⁵ Si pensi agli ultimi convulsi anni nella “madrepatria” del governo parlamentare, ovvero il Regno Unito, che non solo ha sperimentato prima un inedito governo di coalizione fra Conservatori e Liberaldemocratici (dal 2010 al 2015), ma ha poi attraversato le tempeste dell'uscita dall'Unione Europea con il cambio di cinque governi (Cameron, May I, May II, Johnson I, Johnson II). Di questi, due sono stati *minority governments* (May II e Johnson I) e due elezioni anticipate sono state convocate a distanza di pochi anni (dopo le elezioni ordinarie del 2015, si sono verificate nel 2017 e 2019). Nel 2022 si sono susseguiti tre Governi (Johnson II, Truss, Sunak), con un record di brevità per il Governo Truss, durato nemmeno due mesi, dopo la fuoriuscita di Boris Johnson, costretto ad abbandonare la carica dopo dimissioni di massa all'interno del *Cabinet* nel luglio 2022. Con l'elezione a leader conservatore, e dunque Primo ministro, di Rishi Sunak alla fine di ottobre 2022, la situazione – che resta assai complicata per il partito di governo – sembra essere tuttavia rientrata in binari di “ordinaria complessità”, quanto meno dal punto di vista istituzionale.

Viceversa, altre esperienze parlamentari danno prova di tenuta (o, come si usa dire, di “resilienza”): si pensi alla Spagna, dove il Governo di coalizione Sanchez II fra il Partito socialista e *Podemos* (primo nel suo genere) mostra di riuscire a continuare nella navigazione da tre anni, essendosi formato nel gennaio 2020 e malgrado la necessità di contare sull'appoggio esterno di forze parlamentari regionaliste. Questa situazione di stabilità arriva dopo un periodo assai turbolento (con elezioni nel 2015, 2016, nell'aprile 2019 e nel novembre 2019).

Anche la Germania, dopo l'uscita di scena della leadership autorevole e ultradecennale di Angela Merkel, è pienamente restata nell'alveo della fisiologia parlamentare con la formazione del governo di coalizione fra i Socialdemocratici, i Liberali e i Verdi, guidato da Olaf Scholz.

Da segnalare è pure il caso del Portogallo, che è tornato ad avere un governo di maggioranza del Partito socialista dopo le elezioni anticipate del gennaio 2022, causate dalla rottura dell'accordo fra partito socialista e forze di sinistra su cui si reggeva il Governo minoritario di Antonio Costa, riconfermato Primo ministro alla guida di un Esecutivo monocolore.

Se è lecito dire, anche in Italia le elezioni parlamentari del 25 settembre 2022 e la successiva, nonché rapida, formazione del Governo Meloni hanno confermato che è possibile, dopo i convulsi anni della XVIII legislatura, rientrare in dinamiche più fisiologiche nel funzionamento del sistema parlamentare.

sua capacità di adattarsi a situazioni socio-politiche differenti e a contesi mutevoli nello stesso ambiente di riferimento¹⁶.

Semmai, queste azioni dei parlamentari singoli sembrano un ulteriore segno del disagio che investe la democrazia parlamentare e quindi la dinamica rappresentativa¹⁷. Le circostanze che lo dimostrano sono diverse.

Da un lato, si mantiene quella tensione dialettica fra il singolo e il gruppo o il partito di appartenenza, rispetto al quale il primo ha bisogno di emergere e di distinguersi, anche per “rendere conto” ad elettori con i quali può interagire in maniera sempre più diretta grazie agli strumenti di comunicazione digitale. Dall’altro lato, però, i corpi politici intermedi – come è noto – hanno perso molto spessore, sempre più poveri di ideologie da cui farsi guidare nella loro azione. Il che non può che corroborare i tentativi di emersione dei singoli rappresentanti.

Ancora, la perdita di centralità dei Parlamenti nazionali rende più difficile rispetto al passato che i loro membri possano individualmente incidere sulla produzione legislativa. Ciò è forse particolarmente acuito in Europa dalla tendenza alle “grandi coalizioni” di governo¹⁸, che rende ulteriormente complesso il dispiegarsi del mandato parlamentare individuale, a causa delle lunghe trattative che i gruppi dirigenti delle varie anime di queste alleanze devono condurre per giungere ad una soluzione condivisa, poi imposta al singolo parlamentare di maggioranza “votante”. Sul lato dell’opposizione, la situazione non è certo più rosea, poiché, soprattutto quando essa si riduce a termini numerici poco si-

¹⁶ V. ONIDA, *Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, in *astrid-online.it*, 2008, oggi in ID., *Idee in cammino*, Bari, Cacucci, 2019, p. 649: «Il regime parlamentare, appunto perché flessibile, più flessibile di ogni altro, può funzionare bene con un sistema nettamente bipartitico, e può funzionare altrettanto bene con un sistema pluripartitico; può funzionare con un sistema elettorale tendenzialmente proporzionalistico, e altrettanto con un sistema prevalentemente maggioritario: purché non venga meno quella condizione, preliminare appunto, che consiste nel fatto che l’esecutivo ed il suo capo sono espressione della maggioranza e della sua legittimazione rappresentativa».

¹⁷ F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., p. 129 ss., parla di una crisi delle “istituzioni di mediazione” (*Vermittlungsinstitutionen*), fra cui i partiti politici. Inquadra i conflitti di attribuzioni in questo contesto di crisi G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzioni tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 477 ss.

¹⁸ L’appartenenza all’Unione Europea è un elemento che sembra favorire questo tipo di soluzioni: cfr. S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una nuova prospettiva per l’Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

gnificativi, diventa più complicato interagire con una maggioranza che già introietta dentro di sé meccaniche di accentuato conflitto politico e di mediazione. Così, anche la costruzione e la proposta di un'alternativa di governo si trova costretta in spazi angusti.

Queste ragioni possono effettivamente indurre il parlamentare a cercare un «canale di riserva»¹⁹, tramite il quale tentare di esprimersi, o anche solo sfogare una “frustrazione” legata all’incapacità di incidere sulle scelte politiche.

È giusto preliminarmente mettere in rilievo tali considerazioni ed integrarle come “dato di partenza” della ricerca, per meglio inquadrare una fase storica che si sta attraversando. Una volta esplicitate, esse devono tuttavia restare sullo sfondo, non potendo incidere oltremodo sull’analisi giuridica di un modulo processuale che, come vedremo, si sta lentamente sviluppando in Italia a seguito di precise situazioni non meramente contingenti, ma ormai sclerotizzate da qualche decennio.

Il primo capitolo sarà appunto dedicato ad una ricostruzione storica del dibattito dottrinale e delle pronunce giurisdizionali attorno alla configurazione del parlamentare come potere dello Stato, tentando di mettere in luce le correlazioni con le concrete dinamiche politico-istituzionali dell’ordinamento italiano. Il secondo capitolo si concentrerà sul conflitto come modulo processuale, analizzando le peculiarità del singolo parlamentare e della sua azione nel quadro del processo costituzionale dei conflitti interorganici. Infine, il terzo capitolo tenterà di offrire una panoramica delle diverse attribuzioni che compongono la sfera costituzionale del parlamentare, nell’ottica di verificarne le concrete possibilità di tutela davanti al giudice costituzionale.

Non si può nascondere che l’ordine di queste due ultime parti avrebbe potuto anche essere invertito, partendo innanzitutto dalla ricerca delle attribuzioni. Tuttavia, la sequenza si giustifica per il fatto che la Corte costituzionale ha già riconosciuto il parlamentare come “potere dello Stato”, lasciandolo, però, come una specie di *guscio vuoto*, il cui reale contenuto è ancora tutto da definire.

¹⁹ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 97.

Il lungo cammino del singolo parlamentare prima del riconoscimento, fra storia e dottrina

SOMMARIO: 1. Il conflitto fra poteri nell'elaborazione della legge n. 87 del 1953: la sicura esclusione dei parlamentari singoli, pur nella generale apertura al futuro; – 2. Nel frattempo, in Germania: una comparazione fondativa per i conflitti di attribuzione; – 3. Mazziotti e la chiusura al singolo parlamentare, a vantaggio di altri soggetti delle Camere; – 4. L'inizio della giurisprudenza sui conflitti fra poteri e l'apertura al comitato referendario; – 5. *Segue*: la tesi di Zagrebelsky sulle immunità parlamentari; – 6. Convergenze parallele: le tesi della dottrina degli anni '90, nei sommovimenti della forma di governo; – 7. La sentenza n. 379 del 1996: una semplice riflessione "a voce alta"; – 8. Il passaggio dal teorico al concreto con l'ord. n. 177/1998 ed il "peccato originale": il parlamentare contro il giudice; – 9. Un'affermazione sfumata e un'occasione mancata nel "caso Previti"; – 10. Funzioni del parlamentare *versus* funzioni parlamentari nella legge n. 140 del 2003; – 11. La questione dei diritti delle minoranze e la tutela della legalità costituzionale nella democrazia maggioritaria; – 12. Dalla latenza alle "glorie" della XVII legislatura; – 13. La XVIII legislatura e l'ordinanza n. 17 del 2019: un punto di svolta apparente; – 14. Verso la XIX legislatura e oltre.

1. *Il conflitto fra poteri nell'elaborazione della legge n. 87 del 1953: la sicura esclusione dei parlamentari singoli, pur nella generale apertura al futuro*

Nell'inserire all'art. 134 la competenza del giudice costituzionale a decidere i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, i Costituenti non si prefiguravano in maniera chiara né la pletora di soggetti che avrebbero potuto adire la Corte, né la funzione che questa competenza avrebbe concretamente svolto nell'ordinamento¹. A dirla con Crisafulli,

¹ Il vero punto di discussione in Assemblea costituente riguardava il rapporto fra la competenza istituenda ed il già esistente conflitto di attribuzione fra autorità amministrativa e giudiziaria previsto dalla legge 31 marzo 1877 n. 3761 e devoluto alla cognizione della Corte di Cassazione (oggi ancora previsto agli artt. 41, comma 2, e 368 c.p.c.): cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo, 1949 p. 242.

in realtà si pensava – o forse si sperava – che i conflitti interorganici restassero lettera morta².

Di questa situazione incerta era chiaramente avvertito il legislatore degli anni immediatamente successivi, come dimostra la relazione del deputato Alfonso Tesauro al progetto che sarebbe divenuto la legge n. 87 del 1953³. I dubbi erano molti e partivano dalla difficile prevedibilità di come si sarebbero concretamente sviluppate le dinamiche fra i poteri dello Stato. Un esempio su tutti era il Presidente della Repubblica, certamente annoverato tra i nuovi poteri volti a superare la tradizionale tripartizione, ma il cui peso istituzionale restava oggettivamente incerto⁴.

Malgrado questa (in)consapevolezza, avvertita quasi con fastidio dalla dottrina⁵, fu precisa e meditata la scelta di non irrigidire eccessivamente le porte della giurisdizione costituzionale dei conflitti e lasciare che fosse la giurisprudenza della Corte ad estendere il campo degli eventuali ricorrenti, riconoscendo l'esistenza di nuovi poteri volta a volta identificabili⁶.

² V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984, p. 411 ss.

³ A. TESAURO, *Relazione al disegno di legge*, A.C. I, Doc. 469-A del 17 aprile 1950.

⁴ *Ivi*, p. 17 ss. Sull'incertezza nella definizione costituzionale dell'organo basti ripercorrere le tesi di C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, Giuffrè, 1960, p. 233 ss.

⁵ La dottrina che si dedicò allo studio della competenza conflittuale si mostrava piuttosto critica sull' "indecisione" dei Costituenti prima e del legislatore poi, ritenendo che dai lavori preparatori non potessero ricavarsi precise indicazioni a supporto dell'esegesi costituzionale dei conflitti: cfr. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972 p. 107: «Il senso d'insoddisfazione che spesso prova l'interprete della costituzione e delle leggi costituzionali e ordinarie, che ad essa hanno dato attuazione, quando, per cercar di chiarire il significato delle disposizione di esse, ricorre ai lavori preparatori, non è forse mai così acuto, come quello che suscita il tentativo di desumere da questi lavori quali dovessero essere, secondo i costituenti e secondi gli autori della legge 11 marzo 1953 n. 87, quei poteri dello Stato, ai quali si attribuiva qualità di parti, in una delle due categorie dei conflitti di attribuzione». V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 411 parla di un disegno di integrazione «malamente ed incompiutamente svolto» da parte della legge n. 87 del 1953.

⁶ F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1967, p. 703-704, si mostra meno *tranchant* nel giudizio sulla legge n. 87, ritenendo che comunque essa offra indicazioni tali da limitare l'assoluta discrezionalità della Corte nell'identificare i soggetti abilitati al conflitto.

In questo quadro dimorava una sola certezza: i conflitti considerati dalla norma costituzionale dovevano essere esclusivamente *inter-organici* e non *intra-organici*⁷. Organi appartenenti al medesimo potere non avrebbero potuto beneficiare dell' "arbitrato" giurisdizionale⁸, dovendo trovare al loro interno – o nel sistema costituzionale complessivamente considerato – i meccanismi di composizione delle dispute⁹.

Insomma, agli albori della giustizia costituzionale repubblicana non esisteva il dubbio¹⁰ – poiché nemmeno si poneva – sul fatto che i singoli

⁷ A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 1010, si occupa espressamente dei conflitti costituzionali all'interno del Parlamento, ma esclude che possano essere decisi dalla Corte costituzionale, dovendo risolversi secondo altri canali.

⁸ Che nel conflitto fra poteri la Corte svolga un ruolo "arbitrale" è *topos* ricorrente in dottrina: cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto fra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste 26, 28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 170 ss.; R. TARCHI, *L'atto introduttivo dei conflitti tra poteri dello Stato e tra enti*, in *Il Foro italiano*, n. 7-8/1997, p. 213. Di recente, proprio con riguardo ai conflitti dei parlamentari, è stato enfatizzato il ruolo non solo arbitrale, ma anche «pedagogico» e di mediazione del giudice costituzionale: L. BENVENUTI, *Potere e bilancio pubblico*, in AA. VV., *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del secondo Convegno Nazionale di contabilità pubblica. Venezia 28-29 novembre 2019*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, p. 320. L'A. suggerisce che le argomentazioni della Corte «pur apparentemente tortuose o addirittura fuorvianti rispetto all'oggetto del contendere, in realtà sono espressione, riprendendo il linguaggio della filosofia politica, di una sorta di *immunizzazione da parte del diritto* rispetto ad una conflittualità consustanziale al potere che coinvolge vari attori istituzionali» (enfasi aggiunta). L'originalità della tesi – che muove da prospettive di filosofia politica – aiuta probabilmente a spiegare l'atteggiamento della Corte, ma non può essere adottata come criterio giustificativo dell'esercizio di una competenza giurisdizionale quale è e quale rimane la risoluzione dei conflitti fra poteri dello Stato.

⁹ Ad esempio, i conflitti tra le due Camere o fra queste ed il Governo avrebbero dovuto risolversi tramite lo scioglimento anticipato (cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 696 ss.).

¹⁰ In questo senso la dottrina dell'epoca aderiva chiaramente all'intento originale del legislatore di escludere i conflitti infraorganici dalla giurisdizione costituzionale: Cfr. R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 296 che parlava di un'esclusione categorica, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 1004: «l'art. 134 precisa espressamente che i conflitti devoluti alla Corte sono quelli tra "poteri dello Stato", e prevede quindi una duplice limitazione, l'esclusione di organi estranei ai poteri dello Stato, come gli organi regionali in quanto organi dell'ente regione, e l'esclusione degli organi appartenenti ad uno stesso potere, quali le Camere, le commissioni e i gruppi parlamentari, i vari organi governativi, gli organi del potere giudiziario, nei rispettivi rapporti reciproci».

parlamentari potessero esprimere una volontà definitiva, secondo la lettera dell'art. 37 l. n. 87 del 1953, che ne permettesse il riconoscimento come "organi" rappresentativi di un potere confligente. Restava ferma, però, quella clausola implicita di apertura ai casi concreti del futuro¹¹, riconoscendo *de facto* alla giurisprudenza costituzionale il ruolo di fonte integrativa della legge n. 87 anche rispetto all'identificazione dei soggetti del conflitto¹².

Una scelta che – a prescindere da come la si voglia valutare, se saggia, improvvida o rischiosa¹³ – segna sicuramente l'adozione di un "modello" per la giustizia costituzionale italiana¹⁴, che resta sostanzialmente unico nel panorama delle giurisdizioni costituzionali europee, dove a

V. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 1006, che sottolinea la differente formulazione rispetto alla norma tedesca dell'art. 93 GG.

¹¹ A. TESAURO, *Relazione*, cit., p. 17, evoca ad esempio il «potere elettorale».

¹² Tale riconoscimento implicito si accompagna a testuali attribuzioni di un potere regolatorio nell'ambito del processo costituzionale alla stessa Corte, come è il caso delle norme integrative (art. 22, comma 2, l. n. 87/1953).

¹³ La valutazione dipende, in maniera sostanziale, dal ruolo che si vuole assegnare al giudice costituzionale nell'ordinamento: se si ritiene che esso debba essere il più esteso possibile, a vantaggio della normatività superiore della Costituzione (tesi che è stata fortemente sostenuta in Italia dal Crisafulli: v., per es., V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 221 ss. sul rapporto tra giurisdizione costituzionale e principio di legalità), o se, viceversa, è la libertà delle dinamiche interne agli organi politici che deve prevalere. Ricordiamo che una parte della dottrina di matrice liberale riteneva l'istituzione della Corte incompatibile con l'essenza del governo parlamentare, dominato dal principio maggioritario: cfr. V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 5 ss.; similmente T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 175 ss. Meno netto, ma pur sempre incline a riconoscere l'impatto della Corte sul tipo parlamentare P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La Corte costituzionale nel quadro del sistema di governo parlamentare della Repubblica italiana*, in *Il Politico*, n. 4/1961, p. 631 ss. Sul dibattito attorno alla forma di governo parlamentare e, in particolare, sulle tesi di Orlando v. A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., p. 27 ss.

Rispetto al modello di conflitto "aperto", chi aderisce alla prima tesi può salutare con favore la possibilità che vari ambiti della vita politica ed istituzionale non sfuggano al controllo costituzionale. Chi, invece, sposa la seconda opzione può vedere nell'apertura indiscriminata il rischio di un'eccessiva ingerenza del giudice nel gioco politico. Infine, può anche convivere con un *favor* all'intervento del giudice la preoccupazione concreta di chi percepisce il rischio di ingolfamento della giurisdizione costituzionale a fronte dell'indiscriminato accesso ad essa.

¹⁴ A. PIZZORUSSO, voce *Giustizia costituzionale (dir. comp.)*, in *Enc. Dir.*, Anali, I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 701 ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 239.

prevalere è l'indicazione (quantomeno tendenziale¹⁵) degli organi abilitati al conflitto¹⁶.

Questa flessibilità infusa nel testo costituzionale¹⁷ resta il punto di partenza: non si sarebbe mai arrivati al formale riconoscimento del parlamentare come potere dello Stato se l'ordinamento non disponesse di un dispositivo aperto¹⁸ – sia in termini soggettivi, che in termini oggettivi, poiché la distinzione fra l'un profilo e l'altro è restata assai sfumata¹⁹ – volto all'attivazione del massimo garante della Costituzione.

2. *Nel frattempo, in Germania: una comparazione fondativa per i conflitti di attribuzione*

Non si potrebbe tracciare la storia dei conflitti fra poteri in Italia – cosa che qui si intende fare molto sinteticamente e solo in relazione all'aspetto che ci occupa – senza prendere in considerazione gli sviluppi, quasi coevi, della giustizia costituzionale in Germania, della quale la riflessione dottrinale è stata sicuramente tributaria²⁰. Del resto, bisogna ricordare che proprio le precedenti esperienze costituzionali degli Stati

¹⁵ Come vedremo, nel caso tedesco esiste un elenco di organi, considerato non tassativo dalla giurisprudenza costituzionale. M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 115 osserva la differenza fra l'atteggiamento della Corte tedesca che «passata sopra la norma di legge ordinaria [...] si è riferita però alle disposizioni della costituzione» e il mandato affidato al giudice costituzionale italiano di determinare «in via sostanzialmente piena [...] la delimitazione di una delle sue principali competenze».

¹⁶ Cfr. per una prospettiva comparata G. TUSSEAU, *Contentieux constitutionnel comparé*, Parigi, LGDJ, 2021, p. 717 ss.

¹⁷ È solo il caso di accennare che la flessibilità dello strumento conflittuale sembra fare da contrappunto alla tanto predicata «elasticità» della forma di governo parlamentare prevista nella Costituzione italiana.

¹⁸ R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, *passim*.

¹⁹ F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2606: «il concetto di potere è quantomeno ambivalente, indicando sia l'attribuzione sia l'organo o il complesso di organi che ne sono titolari».

²⁰ Basti qui citare ancora M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 112 ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, cit., p. 999 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, cit., p. 716 ss. A questi *adde* S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989, p. 362 ss.

tedeschi avevano fornito un sistema di risoluzione di controversie fra organi costituzionali decise da una giurisdizione superiore²¹.

Approvata la Costituzione di Bonn nel 1949, due anni più tardi entra in vigore la legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) che disciplina le varie competenze della nuova Corte di Karlsruhe, fra le quali spicca – come prima competenza enumerata nel testo costituzionale – l'*Organstreitsverfahren*, cioè il conflitto fra organi supremi dello Stato in caso di violazione o messa a repentaglio di diritti e doveri derivanti dalla Costituzione²².

Lo strumento tedesco appare tanto più interessante poiché, diversamente dal legislatore italiano, vi è una precisa e nitida scelta di sottoporre a controllo giurisdizionale i rapporti e le dinamiche della forma di governo parlamentare²³, come dimostra l'identificazione dei possibili

²¹ Il riferimento è al *Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich* previsto dalla Costituzione di Weimar (art. 108) e disciplinato dalla *Gesetz über den Staatsgerichtshof* del 9 luglio 1921. Il Tribunale era a sua volta erede di una tradizione già principiata nei regni federati dell'Impero tedesco: cfr. A. LE DIVELLEC, *Des conflits constitutionnels dans un «Etat constitutionnel»: le mécanisme des «litiges entre organes» devant la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne*, in J. HUMMEL (a cura di) *Les conflits constitutionnels*, Rennes, P.U. de Rennes, 2010, p. 99 ss.

²² Art. 93 GG, comma 1, n. 1: «*Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind*». («Il Tribunale costituzionale federale decide sull'interpretazione di questa Legge fondamentale all'occasione di conflitti sulla portata di diritti e doveri di un supremo organo federale o di altre parti processuali che siano dotate di diritti propri da questa Legge fondamentale o dai regolamenti di un supremo organo federale», *traduzione nostra*). Sul tema v. tra le pubblicazioni più recenti: R. GROTE, *Der Verfassungsorganstreit*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2010; M. SACHS, *Verfassungsprozessrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2016; T. BARKZAK (a cura di), *BVerfGG: Mitarbeiterkommentar Zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, Berlino, De Gruyter, 2017; K. SCHLAICH, S. KORIOH, *Das Bundesverfassungsgericht*, Monaco, Beck, 2018; C. HILGRUBER, C. GOOS, *Verfassungsprozessrecht*, Berlino, C.F. Müller Verlag, 2020.

²³ Aleggiana sui costituenti tedeschi, ovviamente, il fantasma di Weimar e la preoccupazione che la democrazia potesse ancora degenerare come avvenuto negli anni Trenta del XX secolo. Il conflitto fra organi si inserisce, dunque, in un quadro di forte giurisdizionalizzazione della vita politica, volta a proteggere la democrazia in tutti i suoi aspetti, non solo sostanziali (come nei casi della privazione dei diritti fondamentali in caso di attentato all'ordine democratico ex art. 18 GG o del *Parteiverbot* previsto all'art. 21, comma 2, GG), ma anche formali ed istituzionali. Cfr. G.E. RUSCONI, H.A. WINKLER, *L'eredità di Weimar*, Roma, Donzelli, 1999, p. 74.

ricorrenti²⁴. A questo scopo la norma sul processo costituzionale integra nella sua *ratio* alcuni “dati di fatto” che la giurisprudenza costituzionale del *BVerfG* col tempo renderà espliciti: in un sistema dove l’Esecutivo è emanazione del Legislativo (o di una sua parte) cui è vincolato dal rapporto fiduciario ed è in continuo rapporto di coordinamento²⁵, è implausibile che sorga un conflitto di natura giuridica fra i due. Ciò, però, non esclude che nella dinamica del parlamentarismo il *continuum* maggioranza-governo possa espropriare in parte i diritti della Camera nel suo complesso, riducendola alla sola maggioranza. Per questa ragione il legislatore tedesco sceglie sin da subito di riconoscere una legittimazione straordinaria alle frazioni e componenti delle Camere²⁶ per insorgere a tutela delle prerogative del Parlamento.

Il Tribunale costituzionale dà subito prova di aver colto il punto e di voler pienamente investirsi nella missione affidatagli. Così, nella sentenza del 7 marzo del 1952²⁷, la seconda in materia di conflitti interorganici, resa l’anno successivo alla creazione della Corte di Karlsruhe, viene dato il passo di tutta l’evoluzione giurisprudenziale successiva, sgombrando il campo da eventuali equivoci e fissando subito i criteri di ammissibilità di conflitti interorganici che interessino il Parlamento. Del singolo parlamentare, i giudici riconoscono la legittimazione attiva al solo scopo di difendere diritti e doveri suoi propri. Al singolo non può spettare la sostituzione processuale del *Bundestag*, salvo che dalla violazione dei diritti della Camera derivi una menomazione diretta al suo *status*²⁸.

²⁴ L’art. 63 della *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG)* identifica come parti del conflitto di attribuzione: il Presidente federale, il *Bundestag*, il *Bundesrat*, il Governo federale, nonché parti di questi organi dotate di diritti propri previsti dalla Costituzione o dai regolamenti del *Bundestag* o del *Bundesrat*.

²⁵ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Parigi, LGDJ, 2004, p. 52 ss.

²⁶ Più in generale la *BVerfGG* parla di frazioni di organi, ma il riferimento alle Camere è evidente, tant’è che si menzionano esclusivamente i regolamenti parlamentari, sebbene – in realtà – anche il Governo federale sia provvisto di un regolamento interno. Non è comunque escluso che il singolo ministro possa agire come organo confliggente.

²⁷ *BVerfGE* 2, 143 del 7 marzo 1953 (*EVG-Vertrag*).

²⁸ *Ivi*, par. 78-79 (testo disponibile all’indirizzo <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv002143.html>): « c) Die Parteifähigkeit der einzelnen Abgeordneten wurde wegen ihrer eigenen Organstellung bejaht. Daraus ergibt sich für ihre Aktivlegitimation, daß sie nur ihre eigenen Rechte im Verfassungskstreit geltend machen können, wenn ihr verfas-

Rispetto a questa pronuncia, si registreranno ovviamente evoluzioni nel corso del tempo²⁹, ma in un senso di ampliamento delle tutele e della cognizione del giudice³⁰. Da allora, comunque, il sistema conflittuale tedesco contempla inequivocabilmente due elementi: *a)* i conflitti *intraorganici*, tramite i quali i soggetti parlamentari individuali o collettivi possono reclamare giustizia al Tribunale per lesioni delle loro sfere; *b)* i conflitti *interorganici a legittimazione straordinaria*, in cui i soggetti interni ad un organo sono abilitati ad agire in via sostitutiva per tutelare le attribuzioni di esso³¹.

Il sistema tedesco resta dunque un termine di paragone fondamentale anche per il successivo sviluppo della ricerca. Possiamo però cogliere sin d'ora la differenza profonda che intercorre fra una presa di posizione "genetica", agli albori della giustizia costituzionale della Repubblica tedesca, rispetto alla evoluzione che è chiamata a fare la Corte italiana

sungsrechtlicher Status durch eine Handlung des Bundestages selbst (z. B. Übertragung seines Gesetzgebungsrechtes an einen Ausschuß) oder durch die Handlung eines anderen Organs bedroht ist. Eine Beeinträchtigung der Rechte und Pflichten des Bundestages läßt ihre Aktivlegitimation nur entstehen, soweit ihr eigener Status davon mitbetroffen ist. Passiv legitimiert sind Abgeordnete nur dann, wenn sie durch ein Verhalten, das sie gerade in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete gezeigt haben, in die verfassungsrechtliche Sphäre eines anderen Organs oder Organteils eingegriffen haben» («La capacità processuale dei deputati individuali è stata affermata sulla base della loro propria posizione in quanto organi. Dal che deriva per la loro legittimazione attiva che essi possono far valere in conflitto solo i loro propri diritti, quando il loro status costituzionale è minacciato da un atto del Bundestag stesso (ad esempio il trasferimento della competenza legislativa ad una Commissione) o da un atto di un altro organo. Una lesione dei diritti e dei doveri del Bundestag lascia impregiudicata la loro legittimazione attiva solo nella misura in cui il loro status sia egualmente intaccato. I deputati sono legittimati passivi solo quando abbiano interferito con la sfera costituzionale di un altro organo o parte di organo tramite una condotta posta in essere nella loro qualità di deputati», traduzione nostra).

²⁹ SI v. la Tabella 3 nell'Appendice a questo volume, che riporta le principali pronunce del giudice tedesco sui conflitti sollevati dai parlamentari.

³⁰ V. di recente F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., p. 140 ss.

³¹ I caso classico è l'azione dei gruppi che lamentano la lesione di prerogative del Bundestag: BVerfGE 2,143, par. 75 e ss., che chiarisce come possano attivarsi a tutela delle competenze parlamentari solo i Gruppi propriamente detti (*Fractionen*) e non raggruppamenti di deputati cui siano riconosciuti di volta in volta singole facoltà procedurali dai regolamenti parlamentari. In senso conforme: BVerfGE 45, 1 (*Haushaltsüberschreitung*); BVerfGE 68, 1 (*Atomwaffenstationierung*); BVerfGE 70, 324 (*Haushaltskontrolle der Nachrichtendienste*). Tale possibilità è stata definita un "artificio processuale" (*prozessuale Kunstbegriff*), W. HUFNER, *Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2014, p. 152).

dopo decenni di attività, resa certamente più difficile dal peso della pregressa storia giurisdizionale e dei precedenti.

3. *Mazziotti e la chiusura al singolo parlamentare, a vantaggio di altri soggetti delle Camere*

Il sistema tedesco sarà un punto di riferimento fondamentale per quello che può essere definito il primo studio monografico organicamente ed espressamente dedicato al conflitto *fra poteri*³², pubblicato da Manlio Mazziotti nel 1972 in due volumi³³, dopo una prima edizione del 1962³⁴. Si tratta di una pubblicazione obbligata a guardare oltre i confini nazionali e a ragionare esclusivamente *de lege lata* e non *de iure condito*, in assenza di una giurisprudenza italiana in materia³⁵, ma che sicuramente segna anche l' "emancipazione" della riflessione in materia di conflitti interorganici dal tema – prossimo, ma distinto – dei conflitti intersoggettivi³⁶.

³² M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, vol. 1 e 2, Milano, Giuffrè, 1972.

³³ Nella produzione monografica, l'interesse per la competenza "arbitrale" della Corte in materia di conflitti costituzionali aveva condotto alla pubblicazione dei volumi di A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, Giuffrè, 1957; G. GROTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione fra lo Stato e le regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.

³⁴ È a questa che, qualche anno dopo la pubblicazione, fa riferimento il corposo saggio di F. SORRENTINO, *Il conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato*, cit., p. 670 ss., che prende in considerazione la tesi del Mazziotti («ciò che caratterizza i poteri dello Stato è di essere elementi del sistema di *check and balances* istituito dalla Costituzione», citato *ivi*, pp. 702-703) e, pur riconoscendone l'ineccepibilità sul piano prettamente teorico volto a superare la questione relativa alla separazione fra poteri e funzioni, critica il fatto che tale concezione omette di «chiarire in qual modo il concetto di potere s'inserisca nel nostro ordinamento costituzionale, con riguardo alla legislazione relativa al conflitto di attribuzioni» (p. 703). L'analisi del Sorrentino è infatti rivolta ad una ricostruzione del conflitto come rapporto processuale, onde identificare gli organi abilitati ad elevarlo (p. 704 ss.).

³⁵ Dal 1965 (ord. n. 91) si registrano tentativi di investire la Corte di conflitti interorganici. Per dieci anni la fortezza "resiste" (e si contano così cinque ordinanze di inammissibilità, oltre a quella già citata: ord. n. 10 del 1967; n. 39 del 1968; n. 101 del 1970; n. 57 del 1971; n. 118 del 1971), fino alle ord. n. 228 e 229 del 1975 (relatore Crisafulli) che apriranno le porte di Palazzo della Consulta ai conflitti fra poteri.

³⁶ A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 5 rileva che l'interscambiabilità fra le due competenze della Corte anche

Tracciando parallelismi e differenze con il sistema tedesco e la sua tradizione, Mazziotti fonda il riconoscimento dei poteri dello Stato, in realtà, su una concezione più francese, sintetizzata nel famoso sintagma *faculté d'empêcher*³⁷. Per l'Autore un organo è capace di esprimere in maniera definitiva la volontà del potere cui appartiene solo nella misura in cui tale volontà è suscettibile di trasformarsi in una capacità di "blocco" di una procedura costituzionale o all'esercizio di un potere da parte di altri³⁸. Se è in questa capacità e nell'appartenenza al complesso dei *checks and balances* costituzionali che va ricercata l'essenza del potere ai sensi dell'art. 134 Cost., è evidente che si riduce notevolmente il numero degli aspiranti ricorrenti; tuttavia, non a tal punto da rendere unici legittimati gli "organi supremi"³⁹, come nelle prime elaborazioni dottrinali (e come afferma, in linea di principio, anche l'ordinamento tedesco).

In effetti, Mazziotti riconosce anche ad altre entità la possibilità di farsi "poteri impediendi", sì da vedersi riconoscere un'autonoma legittimazione processuale. È il caso delle minoranze parlamentari previste all'art. 72 Cost., il cui potere di blocco risiede nel diritto potestativo di chiedere ed ottenere l'assegnazione di un progetto di legge in sede

in termini concettuali – abbracciata in dottrina all'inizio della storia repubblicana – viene meno con lo sviluppo del conflitto fra poteri.

³⁷ L'espressione è utilizzata da M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 273 con riguardo ai singoli ministri, che ne sarebbero sprovvisti non potendo dunque essere configurati come poteri dello Stato. Sulla ricostruzione di questo concetto v. oggi M. FRAU, *La natura della faculté d'empêcher e la titolarità della puissance législative secondo Montesquieu. Un'analisi storico-comparativa intorno all'ipotesi della piena partecipazione dell'organo esecutivo alla funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, p. 59 ss.

³⁸ M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 150: ciò comporta per ciascun organo la possibilità «d'influire in modo determinante sulla formazione della volontà dello Stato, arrestando o limitando l'azione degli altri poteri in caso di dissenso, o contribuendo al completo svolgimento di essa in caso d'accordo».

³⁹ A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 705 ss. (oggi in ID., *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, I, Napoli, Jovene, 1990, p. 401 ss.), nonché ID., *La giustizia costituzionale in Italia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1961, p. 830 ss. (oggi in ID., *Scritti giuridici*, cit., p. 453 ss., da cui si cita), p. 468, indica chiaramente che poteri dello Stato non debbono ritenersi «i soli organi costituzionali [...], ma tutti quei complessi unitari dell'organizzazione statale che godono, in seno all'ordinamento, di una posizione di tale, per cui i singoli elementi che compongono il complesso non possono essere considerati sottoposti, nel loro operato, al sindacato di altri organi (sia pure costituzionali) estranei al complesso stesso».

referente, con il rispetto del procedimento ordinario previsto dalla disposizione costituzionale⁴⁰. Organi capaci di esprimere una volontà definitiva rispetto a questo potere possono essere, ad avviso dell'Autore, gli stessi gruppi parlamentari, purché – ovviamente – di sufficiente consistenza numerica⁴¹.

Viene così segnata una tappa importante: lo strumento conflittuale previsto in Costituzione inizia ad aprirsi – almeno nella speculazione dottrinale, che supera la precedente visione più conservatrice – verso i conflitti *intraorganici*, sollevati cioè da *parti di organo*, in ipotesi contro l'organo complessivo. In questa ricostruzione non c'è ancora spazio per il singolo parlamentare come potere dello Stato: sulla scorta della giurisprudenza tedesca, il Mazziotti prende espressamente in considerazione l'eventualità⁴², ma tende ad escluderla proprio per l'assenza in capo a ciascun membro delle Camere della capacità di impedire una qualche attività di altri organi costituzionali. Se è questa la tesi che, in definitiva, sostiene, bisogna osservare come in alcuni passaggi il tono dell'Autore sembri – se non possibilista – quanto meno riflessivo⁴³, sintomo di una questione che era più complessa di quanto non potesse a prima vista apparire⁴⁴.

⁴⁰ M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 262.

⁴¹ *Ivi*, p. 263.

⁴² *Ivi*, p. 234: «il singolo deputato o senatore non è in grado, come tale, di frenare o equilibrare l'azione dell'assemblea cui appartiene, né quella di un diverso potere dello Stato. Solo in unione con altri egli può svolgere una funzione di questo genere, ma, in tal caso, è evidente che la questione della capacità processuale dei conflitti si pone non per i singoli, ma per le minoranze parlamentari, cui essi eventualmente appartengono».

⁴³ È significativo il passaggio in cui sono menzionati i Presidenti delle Camere, i quali «se non sono in grado di fungere essi stessi da freni e da elementi equilibratori rispetto agli altri poteri dello Stato, sono però la premessa naturale e talora necessaria [...] perché il meccanismo di freni e di elementi equilibratori predisposto dalla costituzione possa entrare in funzione» (*ivi*, p. 268).

⁴⁴ Ed in effetti – allo stato del diritto costituzionale dell'epoca – si sarebbe potuto anche discutere della circostanza che nell'art. 68 Cost. vi fosse una facoltà “impediente”, ad uso del singolo, nei confronti del potere giudiziario che volesse procedere contro un parlamentare. L'esempio che facciamo non è casuale, poiché nel sistema tedesco cui Mazziotti guardava il potere giudiziario *non può* essere parte nell'*Organstreitsverfahren*, espressamente riservato agli organi della forma di governo in senso stretto. Non a caso F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 720 tende a ritenere il conflitto applicabile anche alla denuncia di violazioni dello *status*, sulla scorta del modello tedesco che menziona i diritti e i dover dell'organo costituzionale. Lo stesso SORRENTINO (p. 711) lascia impregiudicata la questione relativa al

4. *L'inizio della giurisprudenza sui conflitti fra poteri e l'apertura al comitato referendario*

Nella seconda metà degli anni '70 si registra un doppio tornante per la storia dei conflitti fra poteri, che influenzerà, di conserva, anche le vicende che ci occupano sul riconoscimento dei parlamentari.

Innanzitutto, la Corte – sotto la spinta degli apporti dottrinali, ben rappresentati dalla presenza di Vezio Crisafulli nel collegio – ammette per la prima volta dei conflitti fra poteri dello Stato e li risolve⁴⁵. Ed in questi primissimi conflitti (decisi congiuntamente dalla sent. n. 231 del 1975) già si pone il problema di come qualificare gli organi parlamentari diversi dalle due Camere: il caso riguardava la legittimazione a resistere delle Commissioni parlamentari d'inchiesta *ex art. 82 Cost.* Riecheggiando la tesi del Sorrentino⁴⁶, la stessa Commissione chiamata in giudizio eccepeva il proprio difetto di legittimazione passiva, così come la legittimazione attiva del ricorrente Tribunale di Torino: a loro avviso, il conflitto avrebbe dovuto radicarsi fra la Corte di Cassazione (come vertice del potere giudiziario) e le Camere, organi esponenziali del potere legislativo.

La Corte, tuttavia, rigetta questi argomenti poiché riferisce la nozione di conflitto non già al rapporto processuale che si instaura con il ricorso, ma all'oggetto sostanziale della lite. Ciò le consente di individuare prima gli organi confliggenti e poi di riconoscere loro la legittimazione, e non l'inverso. Questa ragione, corroborata dall'ampia sfera di autonomia riconosciuta alla Commissione d'inchiesta in questione

riconoscimento di «partiti politici, corpo elettorale o altre entità quali organi e quindi poteri dello Stato», sottolineando che un'esatta definizione «sarà data dalla Corte costituzionale, non appena questo ed analoghi problemi saranno scesi dall'empireo degli studiosi al più solido terreno delle quotidiane lotte politiche».

⁴⁵ Sent. n. 231 del 1975, preceduta dalle ordd. n. 228 e 229 dello stesso anno. Il motore di ricerca della Corte costituzionale include nell'elenco dei "giudizi sui conflitti fra poteri dello Stato" anche la sent. n. 13 del 1975. Bisogna però osservare che tale pronuncia, volta a dirimere una controversia fra un giudice istruttore e la Commissione parlamentare inquirente, non era resa dalla Corte nella sua competenza derivante dall'art. 134 in combinato disposto con l'art. 37 della legge n. 87 del 1953. Essa risolveva un conflitto di "giurisdizione-competenza" ai sensi dell'art. 13, secondo comma, della legge 25 gennaio 1962, n. 20. Tale tipologia di conflitto tipizzato prevede un rito parzialmente diverso, poiché non è prevista la fase del giudizio di ammissibilità – soggettiva e oggettiva – del conflitto.

⁴⁶ F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 705 ss.

sul fenomeno mafioso (tanto più che si trattava di Commissione istituita per legge e senza preventiva fissazione di termini per il suo operato), induce il giudice costituzionale a riconoscere a tali collegi una piena legittimazione ad agire per conflitto e a resistervi.

Detta indicazione si rivelerà fondamentale: il giudice si allontana dall'idea – propria dei redattori della legge sul processo costituzionale – che le Camere siano organi monolitici, alla cui totalità sarebbero riferibili le attribuzioni costituzionali suscettibili di dar luogo a conflitto. Da allora, la giurisprudenza ha riconosciuto che sussiste un pluralismo istituzionale interno allo stesso ordinamento parlamentare ed esistono componenti in grado di esercitare delle attribuzioni loro proprie che non si fondono, né si confondono, con quelle di ciascuna Camera collettivamente intesa e del Parlamento in seduta comune⁴⁷. Sono queste attribuzioni che si prestano ad essere oggetti del conflitto e consentono, di conseguenza, di identificare gli organi che esprimono definitivamente la relativa volontà.

Il secondo tornante della storia si registra nel 1978, quando la Corte riconosce la qualità di “potere dello Stato” al comitato promotore del referendum abrogativo, legittimandolo così a sollevare il conflitto⁴⁸. Non solo la nozione di potere è dilatata per ricomprendere anche corpi estranei allo Stato-apparato ed appartenenti allo Stato-comunità⁴⁹, ma viene riconosciuto che le caratteristiche che fondamentano il potere soggettivamente inteso sono «la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite».

Si tratta di due affermazioni che scardinano le precedenti teorie dottrinarie: da un lato, si amplia in maniera considerevole la possibilità di riconoscere la qualità di ricorrenti a soggetti dell'ordinamento costituzionale, oltre agli organi della “classica” divisione dei poteri. Dall'altro, si focalizza la funzione del conflitto, volto a proteggere non solo specifici poteri impedienti, ma un più vasto ventaglio di facoltà e posizioni consacrate e protette dalle norme costituzionali.

Non è dunque un caso che, seguendo tale impostazione, si registra in autorevole dottrina la prima netta apertura al riconoscimento del singolo parlamentare come “potere dello Stato”.

⁴⁷ Cfr. ord. n. 17 del 2019, punto 3.4. *Cons. Dir.*

⁴⁸ Ord. n. 17 del 1978; sent. n. 69 del 1978.

⁴⁹ M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 337 ss.

5. Segue: *la tesi di Zagrebelsky sulle immunità parlamentari*

È nella monografia di Gustavo Zagrebelsky del 1979 dedicata alle immunità parlamentari⁵⁰ che per la prima volta si ipotizza a chiare lettere la legittimazione attiva del singolo parlamentare a tutela delle prerogative fissate all'art. 68 Cost.

L'ipotesi parte da una domanda fondamentale: *quid* se un deputato o senatore venisse privato, per inerzia o malafede della Camera di appartenenza, «della tutela che dovrebbe essergli assicurata contro iniziative prevaricatrici dell'autorità giudiziaria»⁵¹? L'Autore ben sottolinea che non si tratta di un mero caso di scuola, «soprattutto in situazioni di estrema debolezza politica delle opposizioni»⁵².

La soluzione è appunto aprire il conflitto al singolo parlamentare⁵³, peraltro aderendo ad una rilettura delle garanzie parlamentari che veda come primi titolari di queste deputati e senatori e non le Camere cui essi appartengono⁵⁴.

Senza interagire direttamente con il Mazziotti e la dottrina occupatasi della disciplina processuale del conflitto interorganico, Zagrebelsky presenta – confortato dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – un quadro di analisi rinnovato, che sposta il *focus* dall'organo all'attribuzione: nell'identificare i “poteri dello Stato”, occorre partire dalle facoltà, prerogative e garanzie iscritte nella Costituzione, per poi interrogarsi sulla titolarità soggettiva di queste⁵⁵.

La prospettiva meramente organicistica del conflitto si mostra così in via di superamento, per lasciare spazio ad un approccio maggiormente

⁵⁰ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979.

⁵¹ *Ivi*, p. 98.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*: «Certamente, il parlamentare non è un “potere” dello stato, ma semmai solo un membro di un collegio che è esso stesso potere. Tuttavia, un'estensione di questo concetto fino a ricomprendere tutti i soggetti costituzionali ai quali la costituzione stessa riconosca uno *status* garantito, potrebbe, in prospettiva, riguardare anche i singoli parlamentari, ai quali spettano poteri costituzionalmente riconosciuti e garantiti e uno *status* giuridico particolarmente preciso». *Ibidem*, nota 2, l'A. richiama espressamente l'ord. n. 17 del 1978, prima citata, che riconosceva la legittimazione del comitato referendario, in quanto titolare di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita.

⁵⁴ *Ivi*, p. 99.

⁵⁵ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit. p. 143 ss., seguirà questa traiettoria.

sostanzialistico, che, di fatto, valorizza ed estrinseca meglio lo scopo della giurisdizione conflittuale, più che non la sua disciplina processuale.

La tesi di Zagrebelsky non avrà nell'immediato riflessi pratici, né, sul punto, verrà presa e sviluppata dal dibattito dottrinale. Pur avviandosi la storia repubblicana verso una nuova fase di graduale abbandono dell'impronta consociativistica che aveva dominato i decenni precedenti e, in particolare, gli anni '70⁵⁶, il sistema partitico è ancora in un periodo di forza e le dinamiche della vita politica sembrano lasciare poco spazio per una maggiore "giurisdizionalizzazione" dei loro rapporti.

Tuttavia, il mutamento prima descritto offre alla successiva riflessione dottrinale un nuovo armamentario di strumenti ed argomenti idonei ad esplorare le potenzialità del conflitto, fra le quali anche la legittimazione individuale del parlamentare.

6. *Convergenze parallele: le tesi della dottrina degli anni '90, nei sommovimenti della forma di governo*

Fra la fine degli anni '80 e i primi anni della successiva decade, vari autori in dottrina si trovano a considerare l'estensione del conflitto ai membri delle Camere *uti singuli*⁵⁷. Viste in retrospettiva, non sembra

⁵⁶ Si noterà che il periodo in cui scrive Zagrebelsky corrisponde all'epoca degli anni di piombo e alla c.d. "solidarietà nazionale" certificata dai voti fiduciari ai Governi Andreotti III (c.d. "governo della non sfiducia") e Andreotti IV (sostenuto dal voto favorevole – c.d. appoggio esterno – anche del Partito comunista italiano).

⁵⁷ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 164, con spunti già in EAD., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 660 e 679; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 312 ss., ma già ID., *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1989, p. 1147 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 270 ss. Di qualche anno più tardi è la monografia R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 140. Nello stesso periodo anche A. CERRI, voce *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1990 p. 3, auspica che «in via interpretativa o di riforma» si arrivi anche in Italia a riconoscere una più completa garanzia, includente parti di organo e minoranze, al fine di tutelare i valori costituzionali. Similmente, J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri*, Torino, Giappichelli 1993, p. 99 ss., riprende il modello tedesco per ipotizzare conflitti dei parlamentari «in difesa dell'esercizio delle loro "funzioni" di cui all'art. 67

azzardato dire che si tratta di riflessioni generate e sospinte dai venti che spiravano all'epoca.

Con il superamento dell'emergenza terroristica e la fine della "solidarietà nazionale", gli anni '80 si caratterizzano per l'inizio di una riflessione sull'impianto costituzionale e sulla necessità di rinnovare le istituzioni, secondo un indirizzo di cui si fa principale (ancorché non esclusivo) protagonista il Partito Socialista Italiano di Bettino Craxi⁵⁸.

Nel 1983 viene costituita la prima Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (c.d. Commissione Bozzi), che terminerà i suoi lavori con la presentazione di una relazione nei primi mesi del 1985. Nel 1988, con una sorta di questione di fiducia extraparlamentare, il Governo De Mita "impone" la riforma dei regolamenti parlamentari, per superare le norme approvate nel 1971 e considerate di eccessivo stampo consociativo, inidonee, dunque, a proiettare l'Italia verso un funzionamento della forma di governo parlamentare in senso più spiccatamente "maggioritario"⁵⁹.

In questi stessi anni, il sistema partitico che aveva retto l'Italia sin dalla fine della seconda guerra mondiale inizia a presentare i primi scricchiolii (con la netta perdita di consenso per il partito di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana, nelle elezioni politiche generali), che culmineranno poi con lo scoppio di Tangentopoli e il definitivo acclararsi della crisi politica, cui tenderà di rispondere la riforma del sistema elettorale in senso maggioritario.

Immersa in questo substrato politico-culturale, non stupisce che la dottrina fosse naturalmente portata ad interrogarsi sulla resistenza del

Cost.» (p. 111). Anche R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 289-290, dà conto delle proposte dottrinali e sembra favorevole a siffatta apertura, della quale riconosce che non esistono «obiezioni di ordine teorico», quanto la necessità di verificare «sul piano pratico» se tale apertura «potrà acquistare rilievo [...] nella misura in cui [potrebbe] consentire un'effettiva tutela dei diritti delle minoranze parlamentari». L'A. (nota 116) menziona peraltro il caso dell'*amparo parlamentario* spagnolo, su cui torneremo nel prossimo capitolo.

⁵⁸ B. CRAXI, *Una democrazia governante*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La grande riforma di Craxi*, Padova, Marsilio, 2010, p. 255: trattasi di un estratto dal dibattito parlamentare sulla mozione di fiducia al Governo Spadolini, 31 agosto 1982. Nello stesso volume v. G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, p. 39 ss.

⁵⁹ S. TRAVERSA, *L'abolizione del voto segreto e la riforma dei regolamenti parlamentari*, in G. ACQUAVIVA, L. COVATTA, *La grande riforma di Craxi*, cit., p. 79 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 41.

sistema – ed in particolare della forma di governo parlamentare, dei suoi presupposti e delle sue dinamiche – al rischio di disfacimento e dunque a cercare nel vigente ordinamento i presidi opportuni per garantire la tenuta della Costituzione. Il principale di questi appare essere proprio il conflitto fra poteri, strumento aperto che la giurisprudenza della Corte costituzionale stava sviluppando e consolidando, sebbene a ritmi contenuti rispetto a quanto sarebbe accaduto negli anni successivi⁶⁰.

Ognuno di questi autori – ed è interessante osservarlo – parte da presupposti di ricerca diversi. Michela Manetti si interroga sulla legittimazione del diritto parlamentare e, per quanto qui più ci interessa, sull'effettività delle sue norme e la giustiziabilità dei regolamenti. Nicolò Zanon parte da una connotazione strettamente soggettiva, concentrandosi su uno dei capisaldi della democrazia rappresentativa, ovvero il libero mandato parlamentare recepito nell'art. 67 Cost.

Andrea Pisaneschi, prima, e Roberto Bin, poi, esplorano invece il conflitto fra poteri come modulo processuale, anche se con metodi diversi: l'uno intende rilanciare l'approccio dogmatico all'istituto, divenuto ormai non più meramente speculativo, ma di applicazione concreta da parte della Corte; l'altro, dopo la svolta maggioritaria, propugna la flessibilità dello strumento, come istituto di chiusura del sistema di giustizia costituzionale.

Questi punti di partenza diversi risultano comunque convergenti rispetto alla questione che ci interessa, sebbene ad essa si giunga, talvolta *incidenter tantum*, secondo argomentazioni distinte e con intenti diversificati.

Difatti, Manetti arriva ad ipotizzare un conflitto aperto alle minoranze parlamentari e ai singoli per contrastare le maggiori violazioni del regolamento o di altre norme interne⁶¹, posto che l'invalidità della legge

⁶⁰ Negli anni '80 si contano sette sentenze e tredici ordinanze, contro le svariate decine degli anni '90 e 2000. Fondamentale in questi anni sarà la sent. n. 1150 del 1988, su cui v., anche per altre indicazioni bibliografiche, M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 282 ss. Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 60 ss., tramite la via del conflitto fra poteri e il sindacato sul cattivo uso del potere in concreto affermati dalla sent. n. 1150, «il dogma degli *interna corporis* [è], dunque, definitivamente infranto» (p. 61).

⁶¹ M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., pp. 163-164: «Certo è peraltro che l'utilizzabilità del conflitto può estendersi oltre le ipotesi – tutto sommato marginali – appena ricordate solo ove si ammetta il ricorso dei soggetti interni all'Assemblea. Questa sembra invero la forma di giudizio più rispondente alle caratteristiche del

per vizi formali⁶² – pur affermata dalla Corte⁶³ – resta limitata al non rispetto delle sole regole ricavabili direttamente dalla Costituzione, con l'esclusione delle norme regolamentari e la salvaguardia degli *interna corporis*.

Pisaneschi, partendo da una concezione oggettiva del potere⁶⁴, ritiene che la legittimazione del parlamentare non possa essere esclusa, sebbene tenda a confinare le ipotesi in cui essa può realizzarsi alla violazione del potere di iniziativa legislativa⁶⁵. Per parte sua, Bin sostiene che è il caso concreto ad essere alla base del “potere”⁶⁶ e non va ricercata una preconcetta definizione di questo per selezionare gli accessi alla Corte⁶⁷. Alla

diritto parlamentare, se si considera che il conflitto tra poteri presenta la massima ampiezza dal punto di vista oggettivo, e allo stesso tempo si basa su parametri assai estesi, che ricomprendono non solo le norme costituzionali (spesso lacunose in materia), ma tutte le regole, anche provenienti da fonti-fatto, idonee a determinare, nel dato momento storico, i rispettivi ambiti di competenza dei soggetti costituzionali.

⁶² F. MODUGNO, voce *Legge (vizi della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 1009 ss.

⁶³ Il riferimento è alla nota sentenza n. 9 del 1959, in cui la Corte si riconobbe competente per valutare la legittimità costituzionale dell'*iter legis* in relazione alle norme direttamente poste dalla costituzione (si v. il celebre commento di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 240 ss.).

⁶⁴ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 271: «Se infatti potere è quell'organo dotato di una sfera di competenza costituzionale autonoma e indipendente, il primo problema consiste nel verificare se il parlamentare sia dotato o meno di un ambito di attribuzioni costituzionalmente garantito».

⁶⁵ *Ivi*, p. 272. L'iniziativa legislativa è «indice di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita». L'A. tratta anche dello *status* discendente dagli artt. 67 e 68. A questo ultimo riguardo sottolinea che «è in ogni caso assai dubbio che, anche se si volesse ritenere che il vero titolare delle immunità ex art. 68 sia il parlamentare e non l'organo Parlamento, tale attribuzione costituzionale possa essere ritenuta come esercitabile in maniera autonoma e indipendente».

⁶⁶ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 143: «è la situazione concreta a creare il “potere”; ma questo, lungi da entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, nel “caso”».

⁶⁷ *Ivi*, p. 141: «non è certo pensabile che la Corte se ne resti trincerata dietro a preconcette nozioni di potere, a formalistiche considerazioni in merito all'appiglio costituzionale delle attribuzioni rivendicate [...] Equivarrebbe a rinunciare a svolgere il proprio compito, e proprio nel momento in cui ad esso viene richiesto di assumere il significato più intenso». L'assunto è che la Corte innanzi a gravi violazioni che mettano a rischio «uno dei termini “cardine” della forma di governo e di stato» debba sempre poter intervenire.

luce di questa ricostruzione teorica generale⁶⁸, non si pongono particolari problemi per la legittimazione dei singoli parlamentari, nel momento in cui le loro attribuzioni sono poste in pericolo⁶⁹.

Il lavoro di Zanon è quello che più si concentra *ex professo* sul riconoscimento del parlamentare come potere dello Stato⁷⁰, poiché ricostruisce la sua indagine in senso soggettivo, utilizzandone l'oggetto – l'art. 67 Cost. e il divieto di mandato imperativo – come punto di appoggio della sfera di attribuzioni individuali del singolo. La ricerca è orientata nel senso di «riconoscere che atti e decisioni od anche omissioni della camera d'appartenenza possono ledere i diritti costituzionali del parlamentare, e mettersi alla ricerca dei possibili rimedi»⁷¹.

Queste «convergenze parallele» segnano il definitivo avanzamento della dottrina – o almeno di una sua autorevole parte – verso l'abbandono dei canoni iniziali che avevano inquadrato in maniera più rigida la giurisdizione costituzionale sui conflitti interorganici. Di conseguenza, l'invito implicito (e anche questo, tutto sommato, condiviso dagli autori) alla Corte è quello di esplorare più approfonditamente le possibilità dell'istituto, valorizzandone soprattutto la capacità di completare

⁶⁸ *Ivi*, p. 125-126: «L'agnosticismo porta ad affidare alle procedure di voto e alla regola maggioritaria la scelta di ciò che è "meglio"; il pluralismo porta a tutelare determinati interessi dagli effetti di quelle procedure e di quella regola; l'importanza della tutela di tali interessi è in se, costituisce il motivo per cui una certa attribuzione viene assegnata e garantita; la valutazione della gravità del pericolo che gli interessi occasionalmente corrono e dell'opportunità della conseguente reazione non può che essere affidata alle istituzioni cui è attribuita la loro tutela; non v'è spazio per altre considerazioni (giuridicamente rilevanti, s'intende) sull'importanza, o sul "tono" del conflitto che viene promosso».

⁶⁹ Sicché l'A. fa l'esplicito esempio di «limitazioni assai pesanti al diritto di parola o il divieto di presentare emendamenti a certi disegni di legge» (*ivi*, p. 141).

⁷⁰ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., pp. 312-313: «Il potere di rappresentare la Nazione è un potere "diffuso", al pari di quello giurisdizionale: esso spetta ad ogni membro del Parlamento, come testualmente prevede l'art. 67 cost. In questo senso, si potrebbe dire che per il solo fatto di esercitare la funzione rappresentativa, nelle varie modalità in cui ciò gli è consentito dal regolamento nell'ambito della camera, il parlamentare dichiara una "volontà definitiva"».

⁷¹ *Ivi*, p. 314. L'A. esclude quindi che il parlamentare possa elevare conflitto contro altri soggetti «indiscriminatamente», poiché «se conflitti di questo genere fossero originati da dirette lesioni di competenze spettanti ai singoli parlamentari (ciò che però appare improbabile), legittimata a stare in giudizio per il singolo sarebbe la camera di appartenenza, in quanto l'atto che origina il conflitto certamente ridonderebbe in violazione o menomazione della sua sfera di attribuzione» (*ibidem*, nota 167).

il quadro delle garanzie costituzionali in ambiti che si sottraggono al “giudice delle leggi”⁷².

7. *La sentenza n. 379 del 1996: una semplice riflessione “a voce alta”?*

Il giudice dei conflitti non resterà del tutto sordo alle sollecitazioni che abbiamo prima descritto⁷³ e coglierà presto l’occasione per mostrare la sua attenzione al tema. L’opportunità si presenta nel 1996, quando la Corte è investita di un conflitto tra le Camere e il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma e la procura della Repubblica. La questione verteva sull’apertura di un’indagine penale a carico di due deputati, colti nelle registrazione televisive dei lavori parlamentari a votare elettronicamente per i colleghi assenti, secondo la tecnica “del pianista”⁷⁴.

La sentenza costituisce un assai pesante – e ci azzardiamo ad aggiungere sin d’ora: non del tutto felice⁷⁵ – precedente nel rapporto fra il diritto parlamentare italiano e il principio di legalità costituzionale⁷⁶. Sulla sua portata e sulla sua pesante eredità avremo modo di tornare: per il momento, ci limitiamo a rilevare come il tema della legittimazione ad agire del singolo deputato fece capolino nelle argomentazioni della Corte.

In effetti – rispondendo agli argomenti della Procura – il collegio giudicante ammette che si pone un effettivo problema di «usurpazione»⁷⁷ del diritto di voto del singolo ad opera di un collega parlamentare.

⁷² A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 151: «la rigidità della Costituzione deve essere garantita attraverso il rispetto delle competenze che la Costituzione stessa prevede. I soggetti risultano essere dei tramiti qualificati per l’attivazione di un giudizio che non avrebbe potuto essere altrimenti attivato e che serve a garantire la rigidità costituzionale in una zona “franca” dal controllo di costituzionalità».

⁷³ Pur ricordando che la Corte opera e decide con un solidissimo metodo collegiale, non si può dimenticare la circostanza che nel collegio sedeva anche il prof. Gustavo Zagrebelsky, che per primo aveva affrontato, risolvendola in positivo, la questione della legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto a tutela delle immunità.

⁷⁴ Come è noto, ciò significa che un parlamentare vota per sé e per altri assenti, premendo in contemporanea i pulsanti che consentono il voto elettronico.

⁷⁵ Il problema della sentenza, più che il suo portato specifico nel caso concreto, sarà l’interpretazione che di questo precedente darà la giurisprudenza successiva.

⁷⁶ Una sentenza che segnò – come rilevava M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1996, p. 3460 ss. – il ritorno degli *interna corporis*, che parevano essere stati (se non archiviati) pesantemente incisi dalla sent. n. 1150 del 1988.

⁷⁷ L’uso di un termine tipico del linguaggio relativo ai conflitti di attribuzione non sembra casuale.

Questo, però, non può legittimare l'intervento della magistratura negli affari interni delle Camere. A questo punto, la Corte si profonde in un *obiter* per nulla irrilevante: «in simili casi, possono venire in considerazione beni costituzionali fondamentali per la democrazia, in relazione ai quali una troppo rigida accezione dell'autonomia parlamentare potrebbe essere ritenuta inappagante. Vi sono del resto ordinamenti, che appartengono ad esperienze costituzionali non discoste dalla nostra, nei quali lo statuto costituzionale dei parlamentari è tutelabile innanzi agli organi di giustizia costituzionale. Una simile prospettiva non si è ancora concretizzata nella esperienza del nostro ordinamento, anche se la giurisprudenza di questa Corte si è mostrata da sempre sensibile alle vicende che comportino la compressione di diritti politici. L'insuscettibilità del diritto di voto in Parlamento e, più in generale, dei diritti connessi allo status di parlamentare di esser sottoposti alla tutela della autorità giudiziaria ordinaria, civile o penale, è in ogni caso momento essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione»⁷⁸.

Vale la pena sezionare alcune affermazioni contenute in questo passaggio. Innanzitutto, la Corte – pensando alle esperienze costituzionali straniere – indica chiaramente che in Italia non si è *concretizzata* una prospettiva, che, dunque, in linea teorica non può essere esclusa allo stato attuale del diritto. *Ad abundantiam*, il giudice ricorda la particolare sua sensibilità per situazioni che pregiudichino i *diritti politici*: il riferimento è indubbiamente ad una sentenza resa l'anno precedente, la n. 161 del 1995.

Decidendo un conflitto sollevato dal comitato promotore di un referendum contro un decreto-legge che incideva sui tempi televisivi della campagna referendaria, la sentenza ricordava che il conflitto fra poteri poteva divenire lo strumento adatto per contrastare gravi limitazioni ai diritti politici, contro le quali non era possibile attendere l'instaurazione per via incidentale, soprattutto nel caso di un decreto d'urgenza destinato ad esaurire puntualmente – ma irrimediabilmente – i propri effetti⁷⁹. Di questa sentenza, che pareva aprire qualche spiraglio per una

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 8 *Cons. Dir.*

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 161 del 1995, punto 3 *Cons. Dir.*: «Questa limitazione nella garanzia costituzionale potrebbe, d'altro canto, dar luogo a prospettive non prive di rischi sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, ove si pensi - anche alla luce dell'esperienza più recente - al dilagare della decretazione d'urgenza, all'attenuato rigore nella valutazione dei presupposti della necessità e dell'urgenza, all'uso anomalo che è dato riscontrare nella prassi della reiterazione dei decreti non convertiti [...]. Rischi, questi, suscettibili di assumere con notazioni ancora più gravi nelle ipotesi in

legittimazione al conflitto dischiudere anche ai singoli, si è scritto che la Corte – più che elaborare compiutamente un'affermazione evolutiva – stesse semplicemente formulando un auspicio verso future riforme costituzionali⁸⁰.

In realtà, mettendo a sistema le sentenze n. 161 e n. 379, possiamo vedere che c'era qualcosa di più: la Corte – seguendo l'evoluzione di un sistema politico-istituzionale in divenire – aveva forse colto che occorreva fissare alcune strade eventuali di azione, per evitare sbandate degli organi politici che sarebbero rimaste prive di controllo e sanzione nell'ordinamento costituzionale. Il giudice, dunque, non stava semplicemente riflettendo “a voce alta” per inserirsi in un dibattito riformatore delle istituzioni repubblicane, ma tentava di fissare alcune coordinate utili per tenere fermi i principi della Costituzione del 1948, pur nell'impatto con il maggioritario⁸¹. La caratteristica dimenticata – anche dalla giurisprudenza successiva – della sent. n. 379 del 1996 è che qui il giudice non aveva abdicato *in alcun modo* al suo sindacato⁸², regolando (e limitando) semmai l'intervento della giurisdizione comune nelle questioni del Parlamento.

Certo è che il caso dei pianisti resta emblematico di un profondo e perdurante stato di tensione fra la politica e la giurisdizione, non certo assopitosi dopo la vicenda di Tangentopoli. È proprio su questo delicato versante che l'azione del parlamentare singolo troverà le prime congiunture per porsi come tema reale di decisione al giudice dei conflitti.

cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare di ritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare - nei confronti dei soggetti privati - situazioni non più reversibili nè sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma. In tali ipotesi, certamente deprecabili - ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza - il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia».

⁸⁰ S.M. CICONETTI, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 102.

⁸¹ Dobbiamo ricordare che, sempre in questo periodo, arriva la sentenza n. 360 del 1996 sulla reiterazione dei decreti-legge e, l'anno prima, la Corte nella sent. n. 391 aveva fatto alcune fondamentali affermazioni in tema di procedura parlamentare di conversione dei decreti.

⁸² Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 7 *Cons. Dir.*: «Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro».

8. *Il passaggio dal teorico al concreto con l'ord. n. 177/1998 ed il "peccato originale": il parlamentare contro il giudice*

A due anni di distanza dalla sentenza sui "pianisti", nel 1998, con l'ordinanza n. 177, la questione teorica assume una prima (seppur incompleta) dimensione concreta, poiché il deputato Vittorio Sgarbi ricorre alla Corte costituzionale contro il Tribunale di Ferrara, a difesa della sua insindacabilità.

Il conflitto nasceva dalla circostanza che, malgrado la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera, il Tribunale aveva continuato il procedimento civile per diffamazione, suscitando la reazione del deputato interessato che aveva chiesto al giudice costituzionale di « [ripristinare] il diritto dei membri del Parlamento a non essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse in presenza di una deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza»⁸³.

La Corte, significativamente constatando che nel frattempo anche la Camera dei deputati aveva sollevato conflitto di attribuzione sulla cui ammissibilità si esprimeva nella stessa sede, dichiarava ammissibile il ricorso della Camera e inammissibile quello del deputato, pur sottolineando in chiusura che «[restava] 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»⁸⁴.

Contestualmente, con le ordinanze n. 178 e 179, la Corte dichiarava inammissibili altri due ricorsi di Sgarbi, ritenendo i conflitti privi di attualità, poiché non era ancora giunta una deliberazione parlamentare che dichiarasse l'insindacabilità delle esternazioni per le quali erano pendenti i procedimenti giudiziari. Nello stesso anno e con la stessa motivazione di deficienza del presupposto oggettivo per inattualità, la Corte non ammette altri ricorsi del deputato Sgarbi (ord. n. 388, n. 389 e n. 446); lo stesso accadrà l'anno successivo (ord. n. 131 del 1999)⁸⁵.

⁸³ Dal *Ritenuto che* dell'ord. n. 177 del 1998.

⁸⁴ N. ZANON, "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1998, p. 1481 ss. ha definito tale inciso una «clausola di sicurezza».

⁸⁵ Le affermazioni della Corte anche in queste ordinanze lasciavano integralmente impregiudicata la possibilità che il giudice valutasse *ex novo* la questione, non essendosi vincolato in alcun modo: cfr. E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 355.

Questi infruttuosi tentativi si inseriscono in una fase storica di rapporti particolarmente tesi fra la politica ed il potere giudiziario (basti citare nuovamente anche il caso dei “pianisti”), acuiti, sul lato della comunicazione pubblica, dall’aggregazione di uno dei due schieramenti politici attorno alla personalità politica di Silvio Berlusconi, che lamentava una “persecuzione” ad opera della magistratura ai suoi danni⁸⁶.

Sul versante propriamente giuridico-costituzionale, le prerogative parlamentari erano definitivamente entrate nell’agone giudiziario di Palazzo della Consulta con la “rivoluzione” operata dalla sent. n. 1150 del 1988⁸⁷, che aveva aperto la strada alla giustiziabilità delle delibere parlamentari ex art. 68 Cost. Con la riforma costituzionale del medesimo articolo⁸⁸, pur indirizzata nel senso di «ritenere compatibile con l’attività del Parlamento e del parlamentare gli impedimenti che possono a quest’ultimo derivare dalle esigenze di svolgimento del processo»⁸⁹, non si registrò una diminuzione della conflittualità fra magistratura e Parlamento⁹⁰, la cui vita politica era entrata nella nuova epoca maggioritaria.

Queste notazioni ci paiono rilevanti, perché non rispondono ad un semplice dovere “storografico”, ma consentono di osservare sin d’ora che il conflitto sollevato dai parlamentari nasce non sul versante della forma di governo parlamentare in senso stretto, ma nel rapporto fra giurisdizione e potere politico che pare più opportuno ascrivere alla nozione di forma di Stato⁹¹.

⁸⁶ Su questo scontro v. R. ROMBOLI, *Lo scudo dell’immunità parlamentare nel conflitto tra magistratura e potere politico*, in A. PIZZORUSSO, E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto e potere nell’Italia di oggi*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 241 ss.

⁸⁷ Sottolinea la fondamentale portata sistematica dell’arresto A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 60 ss.

⁸⁸ Legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3.

⁸⁹ M. MANETTI, *Conflitti fra poteri e galateo costituzionale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 114.

⁹⁰ A. CARIOLA, *Il diritto di difesa del deputato inquisito (Una controversia costituzionale che si svuota per la possibilità del potere di operare un apprezzabile bilanciamento dei valori coinvolti)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 56 afferma che «[l]a Corte costituzionale sembra rimasta “prigioniera” di tale logica, tanto è vero che la sua giurisprudenza sull’art. 68 ha avuto come effetto quello di moltiplicare i conflitti, piuttosto che quello di dare al medesimo sistema politico un soddisfacente codice di comportamento».

⁹¹ S. BARTOLE, voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001, p. 352: «il potere deve essere diviso e separata deve essere la titolarità delle funzioni che ne promanano: soltanto dalla divisione e dalla separazione può derivare quel confronto-conflitto che funziona da argine reciproco nelle relazioni

Si tratta di una cesura nettissima dall'esempio tedesco, dove il potere giudiziario è estraneo alla giurisdizione costituzionale sui conflitti, potendo semmai essere chiamato in causa solo nel caso di ricorso individuale a tutela di diritti costituzionali⁹².

Tali tentativi di utilizzare il conflitto *contra iurisdictionem*, come rimedio processuale di privilegio per i membri delle Camere⁹³, costituiranno nel quadro storico tratteggiato "il peccato originale", una specie di vizio genetico dell'azione parlamentare che condiziona in negativo (probabilmente sino ad oggi) il possibile sviluppo dello strumento.

In effetti, si dà adito ad una sorta di legittimo sospetto del giudice costituzionale sullo sviamento e l'abuso del conflitto ad uso dei parlamentari: non uno strumento di sacrosanta tutela delle loro attribuzioni, ma una manifestazione inaccettabile di privilegio, contigua alla ricerca di impunità e sottrazione al regime ordinario della responsabilità civile e penale dei singoli. Ciò ha comportato (e non poteva essere diversamente) un irrigidimento della Corte nel giudizio di ammissibilità e, di conseguenza, anche l'effettiva utilità di un conflitto endogeno alla forma di governo, propriamente volto a tutelare i capisaldi del governo parlamentare e dello *status* rappresentativo di deputati e senatori (pur nella variabilità delle situazioni storico-politiche contingenti), verrà persa di vista.

fra le entità di potere all'atto in cui pretendono di manifestarsi nell'esercizio della funzione che le è propria». V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2005, p. 3, sottolinea che la vera separazione dei poteri corre oggi fra poteri politici in senso stretto e poteri di garanzia.

⁹² V. oltre, cap. II.

⁹³ Dall'ord. n. 178 del 1998, sino alla n. 131 del 1999, il giudice costituzionale ricorda al deputato Sgarbi che può sempre domandare un riesame della decisione giurisdizionale a lui sfavorevole (anche se riguardante la prerogativa parlamentare) con gli ordinari mezzi di impugnazione (al proposito viene richiamata la sent. n. 265 del 1997): cfr. G. G. CARBONI, *Prospettive di accesso del parlamentare*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 458 ss. Questo monito porterà le Camere ad interpretare, in maniera chiaramente abusiva, il riferimento ai rimedi processuali, tant'è che verrà sollevato conflitto contro sentenze passate in giudicato, a motivo del mancato riconoscimento dell'attività parlamentare come legittimo impedimento. Si tratta del c.d. "caso Cito", deciso con la sent. n. 284 del 2004, sui cui v. F. BIONDI, *Il caso "Cito": l'interesse astratto della Camera sussiste ancora, ma il passaggio in giudicato della sentenza diventa un limite all'intervento della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2004, p. 2882 ss. Sull'ord. n. 126 del 2002 che ammise il conflitto v. P. VERONESI, *Il "caso Cito": funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2002, p. 985 ss., che peraltro riprende il tema della legittimazione individuale del parlamentare, richiamando il caso Previti (p. 986, nota 3).

9. *Un'affermazione sfumata e un'occasione mancata nel "caso Previti"*

L'irrigidimento della Corte di fronte ai conflitti parlamentari è confermato poco tempo dopo, nel c.d. "caso Previti"⁹⁴. Il deputato ricorrente lamentava un accanimento nei suoi confronti ad opera del Tribunale di Milano, non già come comune cittadino, ma «in quanto rappresentante di una determinata forza politica e parlamentare»⁹⁵ e domandava che la Corte segnasse dei limiti precisi all'azione giurisdizionale nei suoi confronti, al fine di potergli consentire al contempo un'adeguata attività difensiva e la piena partecipazione ai lavori parlamentari. In contemporanea, la Camera dei deputati sollevava un autonomo conflitto all'indirizzo dello stesso ufficio giudiziario, dolendosi della menomazione dello status del suo appartenente, derivante dal mancato riconoscimento del legittimo impedimento del deputato-imputato per partecipare a votazioni assembleari.

I due ricorsi seguivano destini diversi. Quello individuale veniva dichiarato inammissibile con l'ord. n. 101 del 2000, nella quale il giudice costituzionale non si esime dal rimproverare Previti con gli argomenti già utilizzati nelle varie ordinanze Sgarbi⁹⁶. Purtroppo, diversamente da queste ultime, l'ordinanza n. 101 sembra riconoscere un velo di assennatezza al tentativo conflittuale, ammettendo che il ricorrente aveva effettivamente dedotto «specifiche sue attribuzioni, in ipotesi difendibili mediante lo strumento del conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria», vale a dire il «diritto-dovere di partecipare alle votazioni della Camera»⁹⁷, anche con riferimento all'art. 68,

⁹⁴ La vicenda giudiziaria susciterà l'attenzione della dottrina, che si confronterà in maniera approfondita con il tema della legittimazione ad agire dei parlamentari: si v. il volume R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, cit., *passim*, di cui si citeranno anche nel prosieguo vari contributi.

⁹⁵ Dal *Ritenuto che* dell'ord. n. 101 del 2000 (che a sua volta cita direttamente il ricorso di Previti).

⁹⁶ Corte cost., ord. n. 101 del 2000: «per tutelarsi in ordine alla lamentata situazione, impropriamente esso ricorrente utilizza lo strumento del conflitto d'attribuzione, invece d'avvalersi – come tutti i cittadini – dei mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo».

⁹⁷ Diritto che discende dalla sua «"qualità rappresentativa" singolare che è riconosciuta non solo testualmente dall'art. 67 Cost. [...], ma che sostanzialmente e teoricamente il concetto di rappresentanza politica» (così N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri o questione "privata"? Relazione introduttiva*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il "caso Previti"*, cit., p. 8. Il diritto-dovere del

comma secondo⁹⁸.

La vicenda, però, non si esaurisce qui. Nel giudizio promosso dalla Camera – ammesso con l’ord. n. 102 del 2000 – il deputato Previti si costituisce come parte interveniente adesiva alle deduzioni svolte dalle Camere. L’intervento è dichiarato inammissibile e la sentenza ribadisce che i diritti di difesa del parlamentare vanno fatti valere con i comuni rimedi processuali. Tuttavia, rispondendo ad un argomento speso dalla difesa di Previti, soggiunge la Corte che, volendo accedere in astratto alla tesi prospettata del ricorrente circa una legittimazione al conflitto concorrente fra singolo parlamentare e Camera d’appartenenza, il conflitto non può comunque essere incidentale rispetto ad un’azione intrapresa da altro organo, ma avrebbe dovuto essere introdotto autonomamente⁹⁹.

parlamentare di partecipare ai lavori assembleari sarà ribadito dalla Corte nelle sentt. n. 263 del 2003 (c.d. “caso Matacena”) e n. 451 del 2005.

⁹⁸ Riferimento che va interpretato nel senso di una garanzia di libertà personale del parlamentare, come emerge dal *Ricorso dell’on. Previti*, pubblicato in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 261: «non è chi non veda come questa inviolabilità scompaia non soltanto in caso di arresto, ma anche quando il singolo membro del Parlamento sia sempre e comunque posto dinanzi al ricatto se esercitare il proprio inalienabile diritto di difesa, presenziando al processo penale, ma abdicando al proprio mandato elettivo oppure, viceversa, svolgere le funzioni di parlamentare, questa volta a detrimento dei propri diritti individuali».

⁹⁹ Corte cost., sent. n. 225 del 2001, punto 8 *Cons. Dir.*: «Nemmeno può ammettersi l’intervento sotto il diverso profilo, ora prospettato dall’on. Previti, che esso sarebbe volto a difendere “l’esercizio delle attribuzioni del singolo parlamentare”, attribuzioni le quali fonderebbero un’autonoma legittimazione al conflitto, parallela a quella della Camera, e sarebbero a loro volta pregiudicate dagli atti impugnati. Infatti, anche a volere accedere, in astratto, a tale prospettazione, una domanda rivolta a difendere le attribuzioni rivendicate, avrebbe comunque dovuto essere introdotta – questa sì – attraverso un autonomo ricorso per conflitto fra poteri, non potendosi ammettere la proposizione di un conflitto attraverso la via dell’intervento volontario in altro giudizio, promosso dalla Camera dei deputati per la lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali di quest’ultima». Sul rapporto fra azione conflittuale autonoma ed intervento v. M. D’AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento in giudizio?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 77. Con la riforma delle Norme Integrative approvata dalla Corte costituzionale il 24 maggio 2022, l’art. 4 – codificando la giurisprudenza costituzionale – prevede oggi che «possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Non è da escludere che oggi, pure in un conflitto sollevato dalla Camera di appartenenza, il parlamentare direttamente interessato possa intervenire: v. capitolo successivo.

Insomma, nel caso Previti la Corte evita di sciogliere l'ambiguità attorno alla possibile legittimazione del parlamentare, anche se, nel non rigettarla, la pronuncia dovrebbe essere letta in un senso più favorevole a tale riconoscimento¹⁰⁰.

Visto in retrospettiva e col senno di poi, il caso Previti si rivela una grande occasione mancata¹⁰¹: in quel momento la Corte avrebbe potuto affermare – in un caso che esulava, per espressa affermazione del giudice, dai conflitti fra Parlamento e autorità giudiziaria fondati sull'art. 68¹⁰², appannaggio esclusivo delle Camere – la legittimazione del singolo parlamentare e ammettere il conflitto, senza operare i ritagli sull'ammissibilità dell'azione che verranno introdotti nell'ord. n. 17 del 2019. Nel contesto storico di allora, è comprensibile che il giudice, arrivando comunque a una decisione di merito, abbia scansato l'ostica questione della legittimazione individuale, che l'attivismo del deputato Sgarbi già aveva segnalato come possibile fonte di un contenzioso assai consistente in termini quantitativi. È però probabile che l'inserimento del conflitto parlamentare nell'arsenale della giustizia costituzionale avrebbe potuto costituire, quantomeno, un presidio importante nello sviluppo conflittuale del periodo "maggioritario".

¹⁰⁰ G. BRUNELLI, *Caso Previti Atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al deputato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2000, p. 963 ss. V. anche C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitti di attribuzione. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 94 ss.

¹⁰¹ Già C.P. GUARINI, *Vicende storiche, problemi attuali e prospettive future della insindacabilità parlamentare per opinioni e voti*, in *Amministrazione e politica*, n. 4-5/1996, pp. 334-335 aveva parlato di un'occasione mancata nei casi dei conflitti di Sgarbi, poiché la Corte avrebbe potuto indicare vie conflittuali per garantire l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento e dei suoi membri.

¹⁰² Corte cost., sent. 225 del 2001, punto 3 *Cons. Dir.*: «Si deve premettere che, nella specie, non viene in rilievo una prerogativa o una immunità dei membri del Parlamento, il cui riconoscimento da parte della Costituzione comporti un limite od una deroga rispetto al normale svolgimento della attività giurisdizionale e all'applicazione delle comuni regole sostanziali e processuali che concernono la posizione dell'imputato nel processo penale; né è in discussione quel confine fra area della legalità ordinaria e della giustiziabilità dei diritti, da un lato, e area dell'autonomia dell'ordinamento parlamentare come garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento, dall'altro lato».

10. *Funzioni del parlamentare versus funzioni parlamentari nella legge n. 140 del 2003*

In un torno di tempo relativamente breve rispetto alla vicenda del deputato Previti, il legislatore italiano porta a termine la legge ordinaria di attuazione dell'art. 68 Cost. in materia di immunità parlamentari, la c.d. "Legge Boato" (legge 20 giugno 2003 n. 140).

Tale testo era stato ampiamente condiviso dagli schieramenti parlamentari, fatta eccezione per le disposizioni inserite all'art. 1 (il c.d. "Lodo Schifani") con le quali si creavano, più che immunità, veri e propri «privilegi personali» a favore dei detentori di alte cariche dello Stato, che non avrebbero potuto essere sottoposti a processi penali¹⁰³.

L'intervento legislativo arrivava a dieci anni dalla riforma costituzionale del 1993¹⁰⁴, che aveva eliminato la generale autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento, prevedendo piuttosto singole autorizzazioni *ad acta*, rispetto alle quali incombe all'autorità giudiziaria di investire pregiudizialmente la Camera di appartenenza del parlamentare interessato.

Ora, la legge n. 140 del 2003 si distingue – rispetto al nostro tema – per aver introdotto un'interpretazione estensiva dell'art. 68, comma primo, Cost. a tutte le espressioni connesse alla *funzione di parlamentare* (art. 3, comma 1)¹⁰⁵. Si potrebbe leggere questa locuzione come una

¹⁰³ Cfr. A. PACE, *La legge n. 140 del 2003 e i principi costituzionali violati*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Giappichelli, Torino, 2005, oggi anche in ID., *I limiti del potere*, Jovene, Napoli, 2008, p. 130 (da cui si cita). Come è noto, l'art. 1 della legge n. 140 è stato poi dichiarato integralmente incostituzionale con la sent. n. 24 del 2004.

¹⁰⁴ La legge costituzionale n. 3 del 1993 aveva trovato negli anni una forma di attuazione spuria con catene di decreti-legge non convertiti, a partire dal d.l. 15 novembre 1993, n. 455 ("Disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione"), seguito poi dal d.l. 14 gennaio 1994 n. 23, fino ad arrivare al d.l. 23 ottobre 1996 n. 555 «anch'esso non convertito perché definitivamente decaduto [...] nella "moria" dei decreti reiterati, conseguente alla famosa sentenza n. 360 del 1996» (A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 6). Per una ricostruzione dell'attuazione legislativa dell'art. 68 v. approfonditamente E. TIRA, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, Bari, Cacucci, 2019, p. 63 ss.

¹⁰⁵ La disposizione in questione recita: «L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge,

semplice riformulazione linguistica rispetto alla norma costituzionale sopra evocata (che afferma l'insindacabilità di voti e opinioni di ciascun membro delle Camere resi nell'*esercizio delle sue funzioni*). Eppure, come ha rilevato criticamente autorevole dottrina¹⁰⁶, parlare di *funzione di parlamentare* è concetto più ampio – e più sfocato – rispetto alla *funzione parlamentare* ed ecco perché la garanzia dell'art. 68, primo comma, si proietta ben oltre gli emicicli e le attività ad essi strettamente inerenti¹⁰⁷, solo in ragione del rapporto rappresentativo.

Rinviano a successivi approfondimenti alcune considerazioni più specifiche sulla posizione del singolo nell'ambito delle prerogative dell'art. 68 Cost., preme qui rilevare come il legislatore – partendo dalla lettera della Costituzione – abbia riservato uno spazio non indifferente al parlamentare *uti singulus*, quasi disegnandone una sfera di attribuzioni propria e garantita. Bisogna però altresì osservare alcune distinzioni: da un lato, infatti, i singoli vengono “potenziati” e protetti nei confronti del (solito) potere giudiziario. Ciò si mostra coerente con una visione del potere politico e della sua fonte elettorale come garanzia di immunità e di non soggezione alle regole comuni: una visione largamente dominante in quegli anni, culminata nel ricordato “Lodo Schifani” e destinata a tornare in tentativi successivi (il c.d. “Lodo Alfano”¹⁰⁸ e poi con la legge sul legittimo impedimento¹⁰⁹), bloccati dal rigore della

emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento». I decreti-legge citati alla nota precedente si limitavano a riprendere la formula costituzionale dell'art. 68, comma primo.

¹⁰⁶ A. PACE, *La legge n. 140 del 2003*, cit., p. 143.

¹⁰⁷ La Corte costituzionale, con sent. n. 120 del 2004, dichiarerà infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 3 l. n. 140 del 2003, ritenendo che la disposizione non potesse eliminare il «nesso funzionale», ritenuto indispensabile dalla Corte ai fini dell'operatività della prerogativa di insindacabilità a partire dalle sent. n. 10 e 11 del 2000. Nella pronuncia del 2004, la Corte si riferirà principalmente alle funzioni *parlamentari* o *del Parlamento*, come se le espressioni fossero in un rapporto di sostanziale sinonimia con quelle della legge.

¹⁰⁸ Legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato), dichiarata incostituzionale con la sent. n. 262 del 2009.

¹⁰⁹ Legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza), dichiarata incostituzionale nelle sue previsioni di favore per

Corte costituzionale, che in un momento delicatissimo per gli equilibri istituzionali della Repubblica evitò di “andare in letargo”¹¹⁰.

Dall’altro lato, viceversa, l’andamento del sistema parlamentare è tutto diretto a sopprimere l’individualità, in nome di esigenze di omogeneità politica e governabilità delle Camere da parte del Governo¹¹¹ che, nel periodo maggioritario, rivendica una propria legittimazione – quasi autonoma, distinta e forse persino prevalente – rispetto a quella delle Camere.

Dunque, la vera sfida per l’affermazione di un’autonomia del singolo parlamentare rispetto alla Camera di appartenenza non si è mai giocata (realmente) nei rapporti fra attività giurisdizionale ed attività politica, ma semmai tutta all’interno di quest’ultima. E questi problemi, affacciatisi col tempo, arriveranno poi al loro parossismo nel corso della c.d. democrazia maggioritaria.

11. *La questione dei diritti delle minoranze e la tutela della legalità costituzionale nella democrazia maggioritaria*

Con l’introduzione del sistema elettorale maggioritario a partire dal 1993¹¹² non si intendeva ridisegnare solo il rapporto fra elettori ed eletti, riplasmando in parte il circuito rappresentativo.

Di fondo, vi era un più ampio disegno riformatore dell’intero assetto istituzionale italiano e del suo funzionamento. Il maggioritario non

il Presidente del Consiglio con sent. n. 23 del 2011 e poi integralmente abrogata con referendum popolare. La sent. n. 23 del 2011 si segnala per un *obiter dictum* di grande nettezza costituzionale, in risposta a deduzioni svolte dalla difesa personale del Presidente del Consiglio Berlusconi: «Va detto, innanzitutto, che la disciplina elettorale, in base alla quale i cittadini indicano il “capo della forza politica” o il “capo della coalizione”, non modifica l’attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, operata dall’art. 92, secondo comma, Cost., né la posizione costituzionale di quest’ultimo».

¹¹⁰ A. D’ANDREA, *La Corte non è andata in letargo nel lungo inverno costituzionale italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009, p. 3718 ss.

¹¹¹ Sul concetto di governabilità e la sua evoluzione nel dibattito istituzionale italiano v. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, p. 7 ss.

¹¹² Come è noto, le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e 277 di riforma dei sistemi elettorali delle Camere seguivano l’esito del referendum popolare dell’aprile precedente, che aveva trasformato il meccanismo elettorale del Senato in un sistema prevalentemente maggioritario.

era da considerare solo una variante del sistema elettorale che, in prospettiva, avrebbe potuto incidere, semplificandola, sull'offerta politica, ma un vero e proprio "principio" sulla base del quale organizzare tanto la selezione quanto il funzionamento della rappresentanza politica¹¹³. L'attività parlamentare avrebbe dovuto segnare il definitivo passaggio ad una "democrazia decidente"¹¹⁴ sotto la guida di un Governo forte, abbandonando la stagione consensual-proporzionalistica e la conseguente "onnipotenza" delle Camere¹¹⁵. Tale metamorfosi, innescata dalla riforma elettorale, avrebbe dovuto definitivamente compiersi con una revisione costituzionale che modificasse alcuni tratti della Carta del 1948¹¹⁶, integrata dalla riscrittura dei regolamenti parlamentari.

In questo contesto politico-culturale, la dottrina si confrontava con la riconsiderazione di un sistema di pesi e contrappesi efficace, che assicurasse alle minoranze politiche (in prospettiva destinate a divenire *opposizioni* o, *rectius*, *opposizione*, possibilmente al singolare) adeguati strumenti di controllo della maggioranza e del Governo. Primo fra tutti: l'accesso al giudice costituzionale¹¹⁷.

A questa necessità di ripensamento sistemico, si accompagnava un'esigenza sorella – se non gemella – che nasceva dalla constatazione di come, a regole sostanzialmente invariate, il procedimento legislativo

¹¹³ Cfr. G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, oggi in ID., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 141 ss.; A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1996, (oggi disponibile online all'indirizzo www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-maggioranza).

¹¹⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Prefazione all'edizione del 1991*, in ID., *Il Parlamento*, cit., p. 21 ss.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Sebbene, bisogna ricordare, una parte della dottrina favorevole al maggioritario ritenesse il testo costituzionale sufficientemente flessibile per seguire la spinta maggioritaria senza intervenire sulle disposizioni vigenti: cfr. A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006, p. 759 ss.

¹¹⁷ F. BIENINTESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, CEDAM, 2001; G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., p. 148 ss.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1996; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. p. 27; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare (modelli a confronto)*, Rimini, Maggioli, 1992; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 267 ss.

subisse lacerazioni sempre più frequenti e tendenzialmente sempre più estese del suo tessuto costituzionale, con l'aumento esponenziale dei maxi-emendamenti, correntemente abbinati alla questione di fiducia, e il dilagante abuso della decretazione d'urgenza¹¹⁸.

Il problema, dunque, non era solo quello teorico di offrire un quadro costituzionale "rassicurante" e procedere verso un parlamentarismo maggioritario – in cui il ruolo del Parlamento si sarebbe ampiamente ridotto a favore del Governo, *dominus* praticamente indiscusso della produzione normativa e degli stessi lavori d'assemblea –, equilibrato dalla possibilità di adire il giudice delle leggi¹¹⁹. Al contrario, occorreva offrire soluzioni immediate per contrastare gli abusi del procedimento legislativo che si facevano via via più frequenti e macroscopici.

Con il passaggio all' "iper-maggioritario" simboleggiato dalla legge elettorale n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*) – e malgrado la bocciatura della revisione costituzionale promossa dal centrodestra berlusconiano¹²⁰ – viene sempre più avvertita la difficoltà di conservare il valore precettivo della Costituzione in materia di procedure parlamentari e così la soluzione del conflitto fra poteri aperto alle minoranze (e quindi anche ai singoli parlamentari) viene rilanciata¹²¹.

¹¹⁸ N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, CEDAM, 2010.

¹¹⁹ Il vero modello di riferimento di questa opzione non era né il parlamentarismo inglese, né altre forme di "democrazie maggioritarie" schiettamente parlamentari (come la Germania), ma la V Repubblica francese: cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 14.

¹²⁰ La revisione del 2005 introduceva meccanismi eccentrici rispetto alla forma di governo parlamentare, fra cui una norma "anti-ribaltone" volta a preservare l'immutabilità della maggioranza formatasi al seguito del voto popolare, in corrispondenza ad una leadership predefinita in campagna elettorale e sottoposta ai cittadini per conseguire un'elezione sostanzialmente diretta. Sulle vicende delle revisioni costituzionali in senso maggioritario v. A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir., Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015, p. 342 ss.

¹²¹ M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 835 ss. In questo medesimo contesto la mediazione parlamentare è stata vista dai soggetti politici come un'attività negativa, quasi contraria agli indirizzi democratici, venendo così ad aggravare il problema di tutela di minoranze con le quali non c'era spazio di dialogo e negoziazione: v. sul punto M. DELLA MORTE, *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 103 ss.

Nel corso del tempo, avvedutamente la Corte costituzionale aveva iniziato ad erigere alcune barriere per evitare l'assoluto dilagare dei malcostumi legislativi. Poco prima della sentenza che dichiarò incostituzionale la prassi della reiterazione dei decreti-legge (sent. n. 360 del 1996), il giudice già aveva aperto al sindacato sui vizi genetici della decretazione d'urgenza, in particolare con riguardo alla sussistenza dei relativi presupposti¹²²: la prima censura effettiva di queste carenze arriverà, però, oltre dieci anni dopo¹²³. Nello stesso periodo del "primo maggioritario", la Corte arriverà ad elaborare un tentativo di razionalizzazione della questione di fiducia in senso propriamente procedurale, ascrivendola alla potestà normativa delle Camere e attribuendole la natura di "procedimento legislativo speciale"¹²⁴.

Questi esempi mostrano come il giudice costituzionale avvertisse i sommovimenti che la forma di governo e, più in generale, il sistema politico-istituzionale stavano attraversando, forse persino presagendo i rischi di successive involuzioni in termini di legalità costituzionale.

Il dato però interessante – ma anche un po' inquietante – è che le preoccupazioni della dottrina, recepite talvolta dal giudice, paiono non aver toccato direttamente i soggetti politico-istituzionali, sempre più accostumati alle nuove usanze maggioritarie. Il fatto che nel torno di più di vent'anni (teniamo come riferimenti il 1994 ed il 2016, per le ragioni che esporremo nel prossimo paragrafo) nessun parlamentare abbia sentito anche solo la tentazione di domandare giustizia alla Corte dinanzi a prassi o a singoli eventi di sviamento delle procedure dallo schema costituzionale conferma la solidità incrollabile di quella che Michela Manetti ha individuato come una «convenzione di autogaranzia» delle forze politiche¹²⁵, la quale si reggeva – più che su un sentimento di solidarietà politica interna al Parlamento¹²⁶ – su un mutuo interesse a non ostacolare le forme della democra-

¹²² Corte cost., sent. 161 del 1995, preceduta dalla sent. n. 35 del 1995.

¹²³ Corte cost., sent. n. 171 del 2007.

¹²⁴ Corte cost., sent. n. 391 del 1995.

¹²⁵ M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, p. 20, sottolinea come dopo la svolta maggioritaria del 1993 l'autogaranzia non sia venuta meno.

¹²⁶ Di difficile configurazione nel clima del bipolarismo esasperato, dove si perpetuava un gioco di mutuo disconoscimento della legittimità politico-istituzionale altrui, con tendenza a "schiacciare" le opposizioni, in maniera distonica rispetto ai celebrati modelli di "democrazie maggioritarie", come quello inglese. Cfr. sul punto

zia decidente che, nell'alternanza al potere, avrebbero un giorno profittato all'opposizione del momento, fattasi nel frattempo maggioranza¹²⁷.

In questi anni, solo in un caso la Corte ha occasione di menzionare il tema della legittimazione al conflitto dei singoli parlamentari. Nell'ord. 222 del 2009, sul c.d. "caso Villari", dichiara inammissibile un conflitto fra poteri sollevato dalla Commissione di Vigilanza Rai, nella persona del suo presidente, dopo che la stessa Commissione era stata sciolta con atto dei Presidenti delle Camere a seguito di un'ondata di dimissioni congiunte da parte della stragrande maggioranza del collegio, fatta eccezione per il presidente e due altri commissari¹²⁸. La Corte rileva l'*aberratio ictus* del ricorso, che non investiva le attribuzioni riconosciute alla Commissione e garantite dalla possibilità di elevare il conflitto, ma era esclusivamente diretto «a contestare la legittimità dell'atto inteso a far "cessare" dalla carica il presidente e/o il membro della Commissione chiamato a farne parte»¹²⁹. Il giudice costituzionale coglie l'opportunità per sottolineare che «[il] singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, [...] – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato». Dunque, con una formula linguistica diversa, ma affatto equivalente nella sostanza, compare nuovamente la clausola inserita nell'ordinanza Sgarbi: se non un invito, quantomeno un *memento* da parte della Corte, che ritorna a ventilare l'ipotesi del conflitto a tutela dei singoli membri delle Camere.

V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 82 ss.

¹²⁷ Assai significativa è la circostanza che nella XIV legislatura ben undici seggi alla Camera non vennero assegnati, per esaurimento delle liste di candidati vincitrici e per evitare che tali vacanze fossero riempite da eletti nelle medesime circoscrizioni, ma in liste concorrenti, come pure prevedevano le norme: cfr. L. SPADACINI, *Regole elettorali ed Integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003. Di fronte a una situazione così macroscopica e così gravemente lesiva dell'integrità delle Camere, non venne intentata alcuna azione di natura giurisdizionale dinanzi alla Corte.

¹²⁸ Le dimissioni erano preordinate ad ottenere lo scioglimento e la rinnovazione dell'organo, con la sostituzione del presidente, sgradito alle forze di opposizione cui spettava la designazione alla carica.

¹²⁹ Corte cost., ord. n. 222 del 2009.

12. Dalla latenza alle “glorie” della XVII legislatura

Dalla sentenza sul caso Previti, se si eccettua l'*obiter dictum* dell'ord. n. 222, cala il silenzio giurisprudenziale sulla legittimazione dei parlamentari al conflitto.

Negli anni della rigidità bipolare, della maggioranza ad ogni costo, del Governo conosciuto la sera stessa delle elezioni, la Corte risulta poco o punto coinvolta nella dinamiche interne al sistema parlamentare, mentre si trova ancora costretta a pronunciarsi di frequente su questioni attinenti al rapporto fra politica e giurisdizione¹³⁰.

La situazione muta nel 2016, quando, con l'ord. n. 149, è dichiarato inammissibile il ricorso di alcuni senatori contro l'*iter* di approvazione della legge 20 maggio 2016, n. 76 (c.d. “legge Cirinnà”, sulle unioni civili).

Qui occorre fare un passo indietro per meglio inquadrare il contesto.

Dopo le elezioni del 2013, la XVII legislatura segna la fine del periodo bipolare maggioritario, già entrato in crisi nel 2011, con la formazione del Governo di larghe intese voluto dal Presidente Napolitano e guidato da Mario Monti per fare fronte alla crisi finanziaria che stava mettendo sotto particolare tensione i titoli del debito pubblico italiano. Tuttavia, se nel 2011 sembrava profilarsi solo una breve parentesi di “concordia nazionale” per mettere al riparo i conti pubblici prima di ritornare ad una democrazia dell'alternanza¹³¹, nel 2013 gli equilibri politici precedenti sono frantumati dall'*exploit* del Movimento 5 Stelle, primo partito per numero di voti, che inaugura un periodo tripolare. Dopo la rielezione di Giorgio Napolitano alla presidenza della Repubblica e la formazione del Governo Letta (ancora un Esecutivo di *große Koalition*), l'apertura di una nuova fase della storia repubblicana appare ormai conclamata.

¹³⁰ Ricordiamo le sentenze n. 262 del 2009 (sulla legge 23 luglio 2008, n. 124, contenente il c.d. “Lodo Alfano”, che riproponeva il Lodo Schifani già cassato nel 2004) e n. 23 del 2011 (sulla legge 7 aprile 2010, n. 51 in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio, poi integralmente abrogata dal referendum popolare del giugno 2011).

¹³¹ Fu assai significativo il comunicato del Presidente Napolitano con cui si annunciava l'intenzione di procedere alla formazione di un “governo tecnico” (il Governo Monti): «non si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo» (comunicato dell'11 novembre 2011).

L'ingresso del Movimento 5 Stelle, portatore di una veemente critica contro gli assetti politici precedenti¹³², non sconvolge solo il panorama politico, ma rende anche inoperanti quelle regole puramente convenzionali che le forze del maggioritario custodivano. Detto diversamente: nel momento in cui salta la logica dell'alternanza e, di conseguenza, l'accettazione dei ruoli distinti e contrapposti (maggioranza *versus* opposizione) passibili di inversione, anche i parlamentari non si sentono più vincolati alla precedente autogaranza¹³³.

Peraltro, non c'è da trascurare che nel gennaio 2014 arriva la fondamentale sent. n. 1 che dichiara parzialmente illegittima la legge elettorale nazionale, amputandola dei premi di maggioranza nazionale e regionali, nonché ripristinando il diritto all'espressione di una preferenza da parte degli elettori. Tale circostanza ci pare rilevante per almeno due ragioni. La prima è di ordine sistemico: la Corte si dimostra pronta ad entrare su terreni politicamente impervii, anche interpretando con flessibilità gli istituti processuali di cui dispone¹³⁴. La seconda è che proprio in questa sentenza torna in auge l'art. 67 Cost., che riscopre una "nuova giovinezza"¹³⁵, la cui valorizzazione non poteva passare inosservata da parte dei principali destinatari della norma¹³⁶.

¹³² Significativi alcuni usi linguistici del fondatore del M5S, Beppe Grillo, che bollava il Partito Democratico come PD-L (PD meno L) a significare la sostanziale indistinzione fra i due poli "maggioritari" (il PdL era il Popolo della Libertà, ovvero il partito di centrodestra opposto al PD).

¹³³ Non sorprende, quindi, che i senatori ricorrenti fossero esponenti del "vecchio" mondo maggioritario, come il senatore Giovanardi, già esponente dei Governi Berlusconi II e III. A ciò va aggiunta, ovviamente, la specificità del tema di cui si discuteva (le unioni civili), che peraltro vedeva ricongiungersi una parte della maggioranza (in particolare, il Partito Democratico e l'area di centrosinistra) con il principale partito di opposizione (il M5S) che era favorevole alla riforma.

¹³⁴ Cfr. per una sintesi E. BINDI, *La torsione delle regole processuali nel sindacato sulle leggi elettorali: ripensare le vie d'accesso alla Corte costituzionale o intervenire sulle zone franche?*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*. Pisa, 15 dicembre 2017, Pisa, Pisa University Press, 2018, p. 199 ss.

¹³⁵ Con sfumature critiche rispetto all'utilizzo che la Corte ha fatto del principio nella sentenza v. N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014.

¹³⁶ Non a caso, ci pare, il ricorso dei senatori invocava anche l'art. 1, comma secondo, Cost., mettendo – come aveva fatto la sent. n. 1 del 2014 – in diretto collegamento la sovranità popolare con l'esercizio della funzione rappresentativa da parte dei parlamentari.

L'ord. n. 149 del 2016 non dà soddisfazione ai ricorrenti: l'argomento per dichiarare l'inammissibilità è l'assenza di "tono costituzionale"¹³⁷ della controversia, poiché «le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati». In conclusione, la Corte ritiene assorbito «ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo», volendo escludere che da questa pronuncia si potesse trarre una risposta al quesito sulla legittimazione al conflitto del parlamentare. In realtà, nel corpo dell'ordinanza la Corte era parsa riconoscere che esisteva uno spazio costituzionale di potere per i singoli senatori¹³⁸: dunque, come rilevava la dottrina a commento, il "tassello mancante" era stato ritrovato ed il conflitto fra poteri si profilava come plausibile rimedio per contestare i vizi dell'*iter* legislativo¹³⁹, in un periodo – peraltro – in cui l'anelito riformista non si era certo esaurito¹⁴⁰.

¹³⁷ C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979 p. 113. L'A. sottolinea che il pericolo dello scadimento del tono costituzionale è «destinato ad aumentare a misura che si accrescono le situazioni di pluralismo istituzionale», constatando così, dopo un periodo di orientamenti estensivi (come nel caso dei comitati referendari), una tendenza più restrittiva.

¹³⁸ Corte cost., ord. n. 149 del 2016: «vero è che i senatori ricorrenti invocano gli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione, ritenendo che da tali disposizioni costituzionali derivi la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte».

¹³⁹ M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016, p. 1107 ss. Cfr. anche L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta Online*, n. 1/2017, p. 22 ss.; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 183 ss.;

¹⁴⁰ L'ordinanza arriva nel maggio 2016. Nel dicembre dello stesso anno il corpo elettorale boccherà il testo della revisione costituzionale promosso dal Governo Renzi, su cui v. S. TROILO, *Gli antefatti: il riformismo costituzionale nell'Italia repubblicana e le sue ragioni*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 3 ss.

A partire da qui, si apre una sorta di “età media”, fra la latenza del conflitto parlamentare e la sua definitiva consacrazione teorica, che arriverà tre anni più tardi con l’ord. n. 17 del 2019; l’istituto torna a percorrere di nuovo l’interesse della dottrina¹⁴¹.

In questo triennio i tentativi di aprire il pretorio di Palazzo della Consulta al singolo membro delle Camere si intensificano ad opera (questa volta) di parlamentari di opposizione; a fronte di essi, la giurisprudenza sembra voler porre dei paletti per indirizzare i ricorrenti verso azioni più lineari, che la mettano in condizione di pronunciarsi.

Così l’ord. n. 277 del 2017 – riferita ad un conflitto sulla procedura di approvazione della legge 3 novembre 2017, n. 165 (c.d. “Legge Rosato”, di riforma del sistema elettorale) – dichiara inammissibile il conflitto sollevato da un senatore sia perché questi «pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l’intero organo cui appartiene», sia poiché un membro del Senato «non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna competenza o prerogativa di un senatore, configurandosi perciò come meramente ipotetica la lamentata lesione e come preventivo il relativo conflitto»¹⁴². Quest’ordinanza si segnala anche per un interessante *obiter dictum*, purtroppo lasciato cadere nel vuoto dalla successiva giurisprudenza, in cui si affermava – rispondendo agli argomenti di un’associazione che chiedeva di essere riconosciuta come potere dello

¹⁴¹ C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 1 ss.

¹⁴² La pronuncia si premura, però, di ribadire che resta impregiudicata «la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri». Fra i precedenti, viene citata anche l’ord. n. 149 del 2016, confermando così la lettura della dottrina che vi aveva visto un riconoscimento implicito della legittimazione, ancorché rimandato a situazioni di fatto diverse. A commento v. A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2018, p. 1977 ss.; L. GRIMALDI, C.P. 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 *ConsultaOnline*, n. 1/2018, p. 34 ss., i quali (p. 44 ss.) mettono in luce le prospettive a cui un conflitto ben impostato avrebbe potuto condurre, soprattutto in relazione alle menomazioni del potere emendativo dei parlamentari in materia elettorale, derivanti dal ripetuto uso del voto fiduciario sui singoli articoli del testo all’epoca in discussione.

Stato – che l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo non ledeva direttamente la sovranità popolare, «essendo semmai essa idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)».

Quasi contestualmente, un altro gruppo di ricorsi parlamentari (collegato alle altrettanto discutibili modalità di approvazione della precedente legge elettorale, la n. 52 del 2015, c.d. “*Italicum*”, già peraltro incisa dalla sent. n. 35 del 2017) veniva dichiarato inammissibile dall’ord. n. 280 del 2017, la quale constatava la carenza degli atti introduttivi e la confusione fra i vari profili indicati dai ricorrenti, sia rispetto alle attribuzioni presuntamente lese, che agli atti considerati lesivi. Un’indicazione interessante da parte della pronuncia riguarda il conflitto sollevato da un gruppo parlamentare: la Corte nega che i singoli possano agire anche a nome del gruppo e introduce un requisito di natura processuale, specificando che dovrebbe risultare agli atti la «necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale».

Sulle soglie della XVIII legislatura, ma ancora con riferimento a fatti di quella precedente, si registrano poi le ordinanze n. 163 e n. 181 del 2018.

La prima – su cui avremo modo di tornare, anche perché trattasi di un’altra “occasione mancata” – si incentrava sulla natura di un accordo internazionale concluso fra il Governo italiano e quello libico e non presentato alle Camere per la ratifica, poiché considerato estraneo all’ambito dell’art. 80 Cost. Si tratta, nel fiotto di ricorsi di questi anni, dell’unico conflitto sollevato non sulla torsione della procedura legislativa, ma con riguardo al potere di controllo delle Camere e dunque sull’*assenza* di un procedimento legislativo, mai introdotto dal Governo, in una materia di necessaria *alterità* fra Esecutivo e Legislativo¹⁴³. L’ordinanza delude le aspettative dei ricorrenti, sottolineando che le attribuzioni invocate sono di competenza dell’assemblea plenaria ai sensi

¹⁴³ Sull’alterità necessaria fra Governo (controllato) e Parlamento (controllante) nell’adozione di alcune tipologie legislative v. L. PALADIN, *La formazione delle leggi*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979, p. 15; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2009, p. 174 ss.

dell'art. 72, ultimo comma, Cost., e solo questa è dunque competente a chiederne protezione davanti alla Corte.

L'ord. n. 181 – di nuovo avente ad oggetto l'approvazione del c.d. *Rosatellum* – non ammette i conflitti, constatando varie lacune dei ricorsi. Riformulando, in maniera un po' libera e certamente discutibile, un'affermazione contenuta nelle precedenti ord. n. 277 del 2017 e n. 163 del 2018¹⁴⁴, la Corte stabilisce che «il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo».

Il combinato disposto di queste due ordinanze appariva, in realtà, assai pericoloso per il futuro di conflitti a tutela del “giusto procedimento legislativo”. Riconoscere, da un lato, che nell'art. 72, ultimo comma, esistono attribuzioni a vantaggio della sola assemblea e, dall'altro, impedire che possa crearsi un rapporto processuale fra singolo membro del Parlamento e Governo, significava escludere conflitti individuali a tutela della procedura normale di approvazione delle leggi e mettere l'uso della questione di fiducia al riparo da contestazioni giudiziarie¹⁴⁵. Restava sostanzialmente impregiudicato il tema della legittimazione a confliggere delle minoranze parlamentari, tema che avrebbe potuto ribilanciare le chiusure emerse dalle precedenti ordinanze, confinando le ipotesi di azioni individuali a casi-limite in cui non sarebbero venuti in rilievo abusi “sistemici” interni al procedimento legislativo, ma atti (quasi di natura provvedimentale) a danno di singoli parlamentari.

È sostanzialmente di fronte a questa alternativa che, nel gennaio 2019, la Corte si trova, quando viene investita del controverso *iter* di approvazione della legge di bilancio per il 2019.

13. *La XVIII legislatura e l'ordinanza n. 17 del 2019: un punto di svolta apparente*

La XVIII legislatura, che ha il suo abbrivio nelle elezioni del 5 marzo 2018 e la sua fine anticipata nel decreto di scioglimento del 21 luglio 2022, si apre burrascosamente: confermata la morte del bipolarismo, il Governo Conte I entra in carica il 1 giugno 2018, a quasi tre mesi dalle

¹⁴⁴ Cfr. *infra*, cap. II, sez. II.

¹⁴⁵ Sia consentito rinviare a A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018.

elezioni e dopo una crisi costituzionale consumata, ma rapidamente rientrata (il noto caso Savona).

Il primo Esecutivo della legislatura si caratterizza per un'impronta politica definita sovranista ed euroscettica: ciò rende particolarmente tesi i rapporti fra il Governo italiano e la Commissione europea nel corso della redazione della legge di bilancio per l'anno successivo, da sottoporre al vaglio dell'istituzione unionale nel quadro del c.d. "semestre europeo"¹⁴⁶.

A seguito della mediazione portata avanti dal Presidente del Consiglio Conte, la Commissione ed il Governo raggiungono un accordo sui saldi di bilancio della manovra finanziaria, significata da una lettera del 19 dicembre al capo del Governo da parte dei due Commissari europei competenti *ratione materiae*, Moscovici e Dombrovskis, con la quale si annunciava la sospensione della procedura d'infrazione per *deficit* eccessivo aperta nei confronti dell'Italia. Nel frattempo, in Parlamento era iniziata la sessione di bilancio e la Camera dei deputati già aveva approvato in prima lettura il relativo disegno di legge nella sua versione originaria.

I nuovi saldi finanziari e il rimodellamento delle misure previste venivano incorporati in un maxiemendamento al disegno di bilancio presentato dal Governo al Senato: su di esso veniva posta la questione di fiducia approvata nella notte del 22 dicembre. Il disegno di legge tornava nuovamente alla Camera, dove veniva approvato, tramite un'ulteriore questione di fiducia, il 30 dicembre, dopo la pausa natalizia e giusto in tempo per evitare l'esercizio provvisorio ai sensi dell'art. 81, comma quinto, Cost.

Di fronte alla compressione dei tempi di discussione del disegno di bilancio (quello effettivo post-accordo) e alla sua ampia riscrittura ad opera dell'emendamento governativo *monstre*, i senatori del Partito democratico – allora all'opposizione – si rivolgevano alla Corte costituzionale per vedersi riconosciuta giustizia a seguito delle lesioni subite nelle loro attribuzioni durante l'affrettato procedimento legislativo.

¹⁴⁶ Per una sintesi di queste vicende sia consentito rinviare a A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Bari, Cacucci, 2020, p. 75 ss.

Ecco dunque la svolta: con l'ord. n. 17 del 2019¹⁴⁷ – redatta sotto forma di sentenza – la Corte scioglie un nodo, stringendone però molti altri¹⁴⁸.

Per un verso, viene posta fine all'ambiguità precedente: si riconosce che il singolo membro del Parlamento riunisce in sé le caratteristiche soggettive che possono legittimarlo al conflitto fra poteri.

Per altro verso, si pongono tutta una serie di condizioni oggettive – che sviscereremo meglio nel prossimo capitolo – che rendono assai arduo per i parlamentari ottenere una tutela effettiva da parte del giudice costituzionale. Nel merito, quindi, il ricorso è dichiarato inammissibile, seppur con un tiepido monito a che una simile compressione dei tempi legislativi non si ripeta¹⁴⁹.

Arrivati alla svolta, essa si rivela più che altro apparente.

Fra la pronuncia del 2019 e la fine della XVIII legislatura si contano *diciotto* ordinanze che fermano alle soglie del giudizio di ammissibilità (previsto dall'art. 37, comma 3, della legge n. 87 del 1953) i ricorsi presentati dai singoli parlamentari¹⁵⁰.

Il giudice costituzionale inaugura allora un periodo di (strenua) resistenza ai conflitti individuali, di volta in volta ricercando le ragioni pro-

¹⁴⁷ Nella di poco precedente ord. n. 15 del 2019, negando la legittimazione al conflitto del singolo consigliere regionale, la Corte – con tutta probabilità preavvertendo il contenuto della sua successiva decisione – sembra ammettere in maniera pacifica che tale legittimazione spetterebbe invece ai membri del Parlamento, la cui posizione non è assimilabile a quella dei consiglieri regionali. Sull'ordinanza v. P. GIANGASPERO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 settembre 2019.

¹⁴⁸ Rinviamo al capitolo seguente l'analisi più dettagliata delle condizioni poste da questa pronuncia all'azione dei parlamentari.

¹⁴⁹ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.5 *Cons. Dir.*: «In tali circostanze, non emerge 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. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti». Il tenore del monito era ben diverso dal contenuto del *Comunicato stampa del 10 gennaio 2019*: «Resta fermo che per le leggi future simili modalità decisionali dovranno essere abbandonate altrimenti potranno non superare il vaglio di costituzionalità».

¹⁵⁰ Ordd. n. 274 e 275 del 2019; n. 60 del 2020; n. 86 del 2020; n. 129 del 2020; n. 176 del 2020; n. 197 del 2020; n. 66 e 67 del 2021; n. 186 del 2021; n. 188 del 2021; n. 255 e 256 del 2021; n. 15 del 2022; n. 80 del 2022; n. 151 del 2022; n. 154 del 2022; n. 212 del 2022.

cessuali o sostanziali per non ammetterli alla fase del contraddittorio: talvolta, dunque, dando anche risposte nel merito, ancorché anticipate alla delibazione preliminare *inaudita altera parte*.

Per il momento, la storia della legittimazione al conflitto del singolo parlamentare termina in questo *impasse*: il giudice si è assunto la responsabilità di aprire ai membri delle Camere, salvo poi mettere in atto un «gioco di impedimenti» per evitare di dichiarare i conflitti ammissibili e deciderli – magari a favore dei ricorrenti – nel merito. Il che ha qualcosa di oggettivamente paradossale, come ha riconosciuto, con grande onestà intellettuale, anche la dottrina che si era espressa contro l'elevazione dei parlamentari a poteri dello Stato¹⁵¹. Tutto ciò – conviene dirlo sin d'ora – è avvenuto in un periodo della storia repubblicana che è stato tutto fuorché ordinario, nel quale, cioè, si è sicuramente presentata più di un'occasione per giudicare nel merito, senza aprire a ricorsi seriali e creare precedenti “pesanti”¹⁵².

14. Verso la XIX legislatura e oltre

Nel momento in cui si scrive, la XIX legislatura è solo ai suoi inizi e non è possibile immaginare cosa ci riserverà, se continuerà nel solco della continua e cangiante confusione istituzionale che ha regnato nelle due legislature precedenti o se si ritroverà un maggiore equilibrio della vita parlamentare, anche a seguito di un esito elettorale più chiaro e della formazione rapida e indolore di un Governo chiaramente identificato nel suo perimetro politico-parlamentare. Pare, però, poco plausibile o, per meglio dire, è assai poco auspicabile che il conflitto parlamentare venga completamente disertato dai suoi attori.

¹⁵¹ A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, p. 521 ss. La stessa A. si era espressa in senso contrario al riconoscimento del singolo parlamentare come potere dello Stato, sin dal caso Previti (cfr. EAD., *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del “caso Previti”*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 25 ss.), con perplessità ribadite anche a seguito dell'ord. n. 17 del 2019 (EAD., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 183 ss.).

¹⁵² Facciamo riferimento, in particolare, all'emergenza pandemica da Covid-19, deflagrata nel nostro Paese a partire dal marzo 2020, che ha comportato l'adozione di una serie di atti e di regole – anche interne all'ordinamento parlamentare – che avrebbero potuto prestarsi a pronunce del giudice costituzionale *una tantum*, dettate dalla straordinarietà di circostanze specifiche, destinate (sperabilmente) a non ripetersi. Di questi casi daremo conto nel prosieguo.

In realtà, già possiamo constatare un dato che non sembra del tutto ininfluenza sul futuro dello strumento: con l'elezione delle nuove Camere avvenuta il 25 settembre 2022, ha trovato applicazione la revisione, approvata dal referendum popolare, definita con la legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha ridotto il numero dei parlamentari.

L'abbassamento numerico dei potenziali ricorrenti potrebbe avere un effetto – ancorché non determinante – sull'atteggiamento del giudice costituzionale di fronte a questi conflitti, rispetto ai quali non si può nascondere l'oggettivo rischio quantitativo per la giustizia costituzionale¹⁵³, che rischierebbe la paralisi di fronte ad un accesso generalizzato e non governato da parte dei singoli parlamentari.

La “sostenibilità” del sistema di giustizia costituzionale rappresenta una preoccupazione classica, più che legittima, e indubbiamente non trascurabile. Si pensi, ad esempio al contenzioso fra lo Stato e le regioni, che ancora occupa gran parte dell'attività della Corte¹⁵⁴, ma che il giudice – di certo approfondendo un significativo impegno – ha ricondotto a termini quantitativamente accettabili, con la sua opera di interpretazione e di “correzione” in via ermeneutica del Titolo V della Costituzione. Questo ci dimostra che la domanda di giustizia si può ragionevolmente ridurre solo impostando i rapporti fra attori istituzionali in base a regole più chiare o chiarificate dallo stesso giudice.

Sicché l'inquietudine relativa all'efficienza della giustizia costituzionale non può fare premio su tutto, né essere portata agli estremi: il timore di essere continuamente investiti di ricorsi non può essere una valida ragione per denegare giustizia. È solo nel momento in cui la sanzione si concretizza che anche le sue violazioni possono diminuire, poiché si instilla negli attori l'idea che la loro libertà si muove in un ambito di regole definito ed effettivo.

Del resto, la XIX legislatura si apre “all'ombra” dell'ord. n. 17 del 2019: per la prima volta i parlamentari sanno con certezza di avere a disposizione un rimedio che è ancora da esplorare e da costruire insieme alla Corte costituzionale. Se nella XVIII si è giunti all'affermazione di principio *in corso d'opera*, le nuove Camere riunitesi il 13 ottobre 2022

¹⁵³ P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019, p. 40 ss.

¹⁵⁴ Questi giudizi nel 2021 hanno occupato comunque un considerevole 40,6% delle decisioni in rapporto al totale (cfr. il documento del SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021. Dati quantitativi e di analisi*, Roma, Corte costituzionale, 7 aprile 2022).

sono consapevoli di non essere più *judicibus solutae*. La stessa Corte può dunque sentirsi rassicurata circa il fatto che, ove finalmente dovesse decidere nel merito un conflitto a favore del singolo parlamentare, il piano è stato inclinato con sufficiente prudenza e quel che arriverà non sarà un'improvvisa slavina, ma un diluvio rigeneratore annunciato da tempo.

L'azione dei parlamentari nella sistematica dei conflitti: un potere sui generis per un conflitto sui iuris

SOMMARIO: Premessa; – *Sezione I Un potere sui generis*; – 1. Il paradosso dell'uovo e della gallina applicato al Parlamento ed ai suoi membri: sintetizzando due concezioni divergenti; – 2. Un potere-persona “molteplice” e “centripeto”; – 3. La possibilità di inserire il parlamentare nella cornice dell'art. 37 l. n. 87/1953; – 4. Segue: sulla protezione dello *status* tramite il conflitto. La posizione della dottrina e della giurisprudenza tedesche; – 5. Usi “conflittuali” del ricorso a tutela di diritti fondamentali: la chiara differenziazione nel sistema tedesco e lo sviluppo sussidiario dell'amparo parlamentario spagnolo; – 5.1. Il chiaro confine tra *Verfassungsbeschwerde* e *Organsklage* nella giurisprudenza tedesca; – 5.2. L'amparo parlamentario spagnolo come “conflitto in via sussidiaria” a tutela dei diritti del parlamentare; – 5.3. Traendo alcune conclusioni sulla presunta alternatività fra conflitto interorganico e ricorso individuale; – 6. Critica all'argomento negativo tratto per comparazione dalla *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*; – 7. *Excursus* sulla legittimazione ad agire dei membri di assemblee elettive “minori” innanzi al giudice amministrativo; – 8. Una questione spinosa: proiezione del mandato e *perpetuatio legitimationis*; – 9. In conclusione: la “grande regola dello Stato di diritto” e la sua valenza anche a vantaggio (e non solo a discapito) dei parlamentari; – *Sezione II Un conflitto sui iuris*: – 1. Le regole peculiari del conflitto parlamentare; – 2. La delimitazione della legittimazione passiva: dalla flessibilità del conflitto fra poteri al suo irrigidimento, oltre ogni ragionevole preoccupazione; – 2.1. Gli organi parlamentari legittimati passivi; – 3. La soglia di evidenza nel giudizio di ammissibilità; – 3.1. Il discutibile fondamento della soglia di evidenza nel principio di autonomia parlamentare e l'irragionevole sua estensione *extra moenia* ed *extra iter legis*; – 3.2. L'attuale *probatio diabolica* a carico dei parlamentari e i tentativi di concretizzare la soglia di evidenza; – 3.3. Per l'abbandono della soglia di evidenza ed il riconoscimento processuale del carattere “sussidiario” del conflitto; – 4. Segue: quale tipologia di conflitto?; – 5. Il “tono costituzionale” nei conflitti parlamentari e la parametricità delle fonti interne; – 6. Gli oggetti del conflitto parlamentare. Atti endoprocedimentali e casi notevoli; – 6.1. Atti endoprocedimentali; – 6.2. Casi notevoli: il contenuto materiale della legge (con un particolare riferimento all'ambito elettorale); – 6.3. Segue: il regolamento parlamentare; – 6.4. Segue: l'inafferrabile questione di fiducia; – 6.5. I “codici di condotta” dei parlamentari; – 7. Posizione del parlamentare e organi

dell'autodichia: il conflitto di attribuzioni come “giudizio di cassazione” a critica vincolata?; – 8. Quale ordine per le cause di inammissibilità?; – 8.1. Sull'inammissibilità da “sviamento del conflitto”; – 9. Conflitti dei parlamentari e intervento in giudizio; – 10. Il problema di azioni contermini fra singolo parlamentare, litisconsorzio e entità parlamentari collettive; – 11. La polivalenza del conflitto: oltre i procedimenti legislativi (obbligatoriamente al plurale); – 12. La forma di governo parlamentare, grande assente dalla giurisprudenza costituzionale italiana nell'interpretazione dei conflitti intraorganici: lezioni da Karlsruhe; – 13. Un primo punto fermo: le regole sul conflitto dei parlamentari fra valorizzazione e rivisitazione (anche a favore delle minoranze organizzate).

Premessa

Nel capitolo precedente abbiamo mostrato come si è arrivati al riconoscimento, in astratto, del singolo parlamentare come potere dello Stato, legittimato al conflitto di attribuzioni.

Ora conviene entrare in maniera più approfondita nella disciplina processuale che la giurisprudenza della Corte è venuta a creare negli ultimi anni. Conviene precisare che, se già i confini del conflitto di attribuzioni appaiono dotati di una certa flessibilità, quelli propri dell'azione parlamentare appaiono ancora più sfumati, sino a divenire, in alcuni momenti, nebulosi¹.

Lo sforzo che ci proponiamo è di inquadrare questi caratteri all'interno della disciplina del conflitto, tentando di sistematizzare criticamente i vari *dicta* del giudice costituzionale, ove occorra denunciandone l'eccessiva rigidità e mettendo in luce la poca ragionevolezza di alcuni requisiti².

¹ Seppur riferito ad una specifica situazione, può valere in termini generali quanto ha osservato T. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e “green pass”: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 161: «Sicuramente l'alto tasso di politicità dei conflitti in questione, e la situazione di emergenza sanitaria in atto, hanno spinto la Corte ad un atteggiamento di grande prudenza. Tuttavia, il rischio, sempre più evidente, è quello di nebulizzare le teorizzate attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare a tal punto da renderle quasi impalpabili, facendole così scomparire dall'orizzonte della giustiziabilità costituzionale aperto (forse incautamente) con l'ord. n. 17 del 2019».

² A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, n. 4/2019, p. 6: «da un lato si prefigurano astratte porzioni di potere costituzionale, dall'altro si pongono limiti così stringenti che quei poteri svaniscono».

A questo proposito, si studierà in primo luogo la collocazione del parlamentare nella cerchia dei poteri dello Stato – approfondendo, quindi, il profilo soggettivo – anche al fine di comprenderne le peculiarità che, in parte, possono giustificare un suo diverso trattamento rispetto agli altri organi confliggenti.

In secondo luogo, si analizzeranno più nello specifico le varie limitazioni – di carattere oggettivo-sostanziale o puramente processuale – che la Corte ha apposto, configurando così un'azione processuale che si distingue da quella generale. Ciò permetterà anche di ipotizzare possibili sviluppi del conflitto parlamentare non ancora materializzatisi.

SEZIONE I

Un potere *sui generis*

1. *Il paradosso dell'uovo e della gallina applicato al Parlamento ed ai suoi membri: sintetizzando due concezioni divergenti*

Analizzare la peculiarità del parlamentare come potere dello Stato richiede innanzitutto di dare conto di una contrapposizione che sembra esistere in dottrina circa la sua posizione costituzionale³, contrapposizione che si sviluppa, in particolare, a partire dalla natura delle immunità parlamentari.

Una prima tesi – che potremmo definire *organicistica* – afferma che il parlamentare trae le sue attribuzioni innanzitutto dall'essere membro di un organo sovrano. Ciò comporta che il suo *status* non sia altro che una garanzia riflessa delle prerogative che si vogliono attribuite al Parlamento o ad uno dei suoi rami⁴.

³ Per semplicità espositiva, si opera qui una semplificazione anche di possibili sfumature che intercorrono fra le diverse posizioni, cercando però di cogliere il nocciolo delle tesi contrapposte: cfr. già N. ZANON, *Il libero mandato*, ci., p. 302 ss.

⁴ Si tratta, invero, di una tesi che è restata per lungo tempo maggioritaria, sviluppata a partire dal periodo statutario e dalla coeva concezione delle immunità parlamentari, considerate quali garanzie dell'indipendenza e della sovranità delle Assemblee: in questo senso V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 25, 1933, p. 6 ss. A p. 25 l'A. sottolinea che: «la garanzia verso la privazione della libertà si collega

La seconda tesi – *soggettivistica* – enfatizza innanzitutto il ruolo del parlamentare non come parte di un organo dello Stato-apparato, ma come *rappresentante della Nazione*, cioè soggetto che opera in primo luogo come raccordo fra lo Stato-comunità e lo Stato-apparato⁵. È questa

con l'irresponsabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle funzioni; e l'una e l'altra costituiscono nel loro insieme le così dette immunità personali di cui usano, per riflesso, i singoli membri, ma di cui il vero titolare originario è (come non si dubita da alcuno) la stessa Assemblea parlamentare». Si v. anche la sintesi di S. TRAVERSA, voce *Immunità parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 184 ss., il quale rileva – tuttavia – che «divergenza di posizioni sulla qualificazione del diritto d'immunità, sulla sua titolarità e sul tipo d'interesse da esso protetto non sembra produca sostanziali conseguenze sulla ricostruzione della disciplina positiva degli istituti, tant'è che talune caratteristiche generali, come la rilevabilità d'ufficio, l'irrinunciabilità e l'indisponibilità vengono unanimemente riconosciute anche da coloro per i quali le immunità creano nei confronti dei membri delle Camere un vero e proprio diritto subiettivo». Oggi, nella prospettiva del conflitto di attribuzioni, tali differenze assumono tratto determinante. Pur ricostruendo diversamente il fondamento delle immunità dopo l'entrata in vigore della Costituzione anche M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 1009 ss., oggi in ID., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 381 (da cui si cita) riconosce nel Parlamento il titolare delle prerogative di immunità, le quali sono strumentali «a garantire quella che potremmo chiamare la funzione "proiettiva" della rappresentanza. Le immunità valgono cioè ad assicurare la totale libertà del Parlamento nella scelta dei comportamenti che realizzano la funzione rappresentativa».

Più di recente, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 239 ss., ricostruisce tanto le immunità parlamentari, quanto l'indennità, come «garanzia obiettiva della funzione e del procedimento. La posizione soggettiva del parlamentare [...] è solo un riflesso di tali garanzie» (p. 259). Conformemente A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., p. 7: «Va da sé, allora, che è l'assemblea il referente dei poteri sovrani che si vorrebbero riferire ai parlamentari, non il singolo in quanto tale. La contraddizione non consente spazi per quote di potere parlamentare scisse dalla posizione dell'assemblea nel sistema costituzionale».

⁵ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 34 ss. mette in evidenza l'evoluzione delle immunità, spostando il *focus* sulla garanzia dei parlamentari specialmente di minoranza. Peraltro, l'A. non sottovaluta forme di "concorrenza" che possano nascere fra magistrati e parlamentari rispetto ad «iniziative provenienti dalla società civile», poiché «le conseguenze dello speciale status dei membri del parlamento vanno assai al di là del pur importante assetto di reciproca indipendenza degli organi costituzionali: esse toccano i rapporti fra la rappresentanza politica e la società, uscendo così dall'ambito puramente interno alle strutture istituzionali dello stato».

Tracce di questa concezione sembrano già presenti in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 415, il quale riconosce che il membro del Parlamento viene ad assumere funzioni pubbliche, rispetto alle quali beneficia delle prerogative. Vi è cioè un'impostazione maggiormente soggettivistica, tant'è che la trattazione concerne appunto lo

sua qualità che giustifica la sfera di diritti, doveri e prerogative che gli pertiene. Seguendo questa traiettoria, ne viene che è il Parlamento a trarre il suo potere dalla legittimazione democratica di cui i singoli suoi componenti sono vettori, cioè “canali di afflusso” che dal basso innervano di legittimità gli organi dello Stato⁶, secondo una «catena di legittimazione»⁷.

“status di membro del Parlamento” e del «carattere rappresentativo» della relativa funzione (p. 410 ss.). Peraltro, l'A. evidenzia che le stesse immunità sono sì «[sancite] nell'interesse obiettivo della funzionalità dell'organo [...] Ciò tuttavia non toglie che il membro del Parlamento possa far valere la pretesa ad essere esentato dalla responsabilità che si volesse far valere contro di lui, in spregio del divieto di cui all'art. 68» (pp.416-417).

Nell'analisi delle prerogative costituzionali, significativa la posizione di V. ZAN-GARA, *Le prerogative costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972, pp. 68-69, il quale osserva che «se è esatto raffigurare le prerogative come situazioni di potere esclusivo garantito da immunità (inviolabilità, irresponsabilità, ecc.) per la salvaguardia di una situazione di corpo istituzionale e per l'esercizio del potere che a tale corpo è conferito dall'ordinamento, è salvaguardato attraverso la garanzia che attiene all'istituzione, alle persone che sono titolari dell'istituzione e agli atti che emanano da esse. Deve, cioè, tenersi in conto che le situazioni personali, attraverso cui si articola l'esercizio della funzione, che è valore protetto dall'ordinamento, sono elementi essenziali in uno schema realistico della prerogativa. A tali posizioni e situazioni individuali attengono prerogative in modo immediato e non mediato e l'elemento personale è destinatario di situazioni di prerogative che sono dirette a garantirlo al pari di quelle afferenti ai corpi organici istituzionali, a cui le persone appartengono». In un senso simile, circa l'appartenenza personale prima che organica della prerogativa, anche G.F. CIAURRO, voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 4 che individua «situazioni di prerogativa poste a difesa delle condizioni di libertà e di sicurezza in cui debbono esercitarsi le funzioni costituzionali, per metterle al riparo da eventuali aggressioni o interferenze di altri soggetti: rientrano in questo gruppo le prerogative di inviolabilità, di irresponsabilità, di insindacabilità, di immunità, attribuite ad organi costituzionali o a persone che ne sono titolari od esponenti».

V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 812 sottolineano che nell'art. 67 Cost. vi è di più rispetto alla circostanza che «i membri delle due Camere giuridicamente rappresentano [lo Stato-comunità], nel medesimo senso e nella stesa guisa degli altri organi (e loro titolari) dello Stato-persona e di questo nel suo complesso».

Di recente, proprio con riguardo ai conflitti, tale concezione è stata ben espressa da M. ESPOSITO, *Il singolo parlamentare come potere della comunità statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2021, p. 2889 ss., il quale appunto analizza il parlamentare al di là dell'organo cui appartiene, alla luce del legame rappresentativo.

⁶ P. BADURA, *Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern*, in H.P. SCHEIDER, W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco, De Gruyter, 1989, p. 489 ss.

⁷ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOFF (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, Hei-

Delle due, la tesi soggettivistica è quella più idonea a legittimare il parlamentare al conflitto di attribuzioni, soprattutto nel momento in cui la Corte ha specificato che i poteri dello Stato possono anche essere estranei allo Stato-apparato. In tal modo, si possono più comodamente aggirare gli eventuali dubbi relativi all'effettiva spettanza di questa o quella attribuzione in capo al singolo o all'assemblea di cui fa parte: i due mantengono un distinto ancoraggio delle loro sfere costituzionali, quindi nulla impedisce che rispetto ad una medesima garanzia si diano legittimazioni concorrenti⁸, allorché si abbracci una lettura «destrutturata» della Costituzione volta ad identificare, in maniera realistica, «la scomposizione di poteri tradizionalmente unitari e compatti»⁹.

La tesi organicistica, nelle sue sfumature, riconosce invece la Camera o sue articolazioni plurali come principali referenti¹⁰ di tutti i poteri collegati alla funzione parlamentare¹¹, salvo, al massimo, ammettere

delber, C.F. Müller, 1987. p. 887 ss.: «*Im parlamentarischen Regierungssystem ist das Parlament als das Repräsentationsorgan des Volkes ein notwendiges Glied innerhalb jeder demokratischen Legitimationskette*». Sulla teoria della “catena di legittimazione” v. ID., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1992, p. 289 ss.

⁸ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 98-99.

⁹ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 317. Sulla necessità di superare la concezione tradizionale e tripartita dei poteri, anche nell'ottica dei conflitti, v. G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, p. 706 ss., dove l'A. afferma che «potere dello Stato è ogni istituzione in grado di rivendicare il riconoscimento di uno status costituzionalmente garantito nel suo complesso» (p. 710).

¹⁰ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 123, nota 83, ritiene che «è possibile trarre dalla Costituzione l'indicazione che la “cellula” della struttura camerale, come è più logico, sia piuttosto il gruppo parlamentare». Ai gruppi competerebbe allora la facoltà di difendere «la quota di potere partecipativo e condizionante rispetto a quella che non è ancora (ma che si appresta a divenire) la volontà del *plenum*, e che all'esterno apparirà come la volontà dell'organo camerale considerato nel suo insieme» (pp. 122-123).

¹¹ A. ANZON, *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del “caso Previti”*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 25 ss., che sottolinea il difetto, in capo al singolo membro del Parlamento, della capacità di impegnare l'intero potere (p. 27). Similmente A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., p. 7. Si v. anche R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi*, n. 4/2019, pp. 8-9: «nessun organo delle Camere, anche se comune ad entrambe o temporaneo, in linea di principio ha titolo ad opporsi ad esse quale potere a sé stante, in funzione della sussistenza di una oggettiva ed indisponibile relazione organica tra organi interni

una residuale e limitata legittimazione dei singoli parlamentari contro le Camere che non avessero difeso verso l'esterno le attribuzioni dei loro membri o per facoltà considerate effettivamente separate dall'ambito competenziale dell'assemblea nel suo complesso¹².

Il dubbio, quindi, sorge: *ovumne prius extiterit an gallina?*¹³ È nato prima il Parlamento o il parlamentare? Quale dei due viene "prima", allorché una competenza, una garanzia, una facoltà sia assegnata al singolo? Ed essa gli è conferita in quanto appartenente al corpo legislativo o come autonomo portatore di una sua piena soggettività costituzionale¹⁴?

Da un punto di vista storico, è chiaramente nato prima l'organo-parlamento e le garanzie originarie – da cui derivano le attuali – si dirigevano a questo, per proteggerlo dall'ingerenza dell'Esecutivo dipendente dalla Corona¹⁵. È chiaro, però, che nel corso della storia, con l'avvento della democrazia pluralista che mette fine ai Parlamenti monoclasse¹⁶, la concezione della rappresentanza muta, poiché il singolo parlamentare non è più membro di una classe omogenea che difende e persegue i propri interessi collettivi, ma portatore di istanze diverse – ancorché organizzate tramite il diaframma partitico – e pure nuove. Mutano, così, anche i termini con i quali concepire le garanzie a favore dei parlamentari: il singolo non è protetto in quanto "uno dell'assemblea" e dunque "uno del gruppo (sociale)", ma come voce singola, potenzial-

e Camera di riferimento, che preclude in radice la configurabilità di una dimensione costituzionale di conflitto».

¹² Così A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., pp. 272-273, ritiene che solo il potere di iniziativa legislativa sembra potenzialmente (ancorché difficilmente) tutelabile, diversamente dalle prerogative connesse alla *status*. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 62 evoca eventuali conflitti delle minoranze parlamentari o addirittura dei singoli, ma parrebbe una riflessione *de iure condendo* nella prospettiva dell'evoluzione istituzionale che abbiamo evocato nel capitolo precedente.

¹³ MACROBIO, *Saturnalia* VII, 16.

¹⁴ N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo"*, cit., p. 1180.

¹⁵ A questo scopo serviva la clausola IX del *Bill of rights* inglese del 1689: «*the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parlyament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parlyament*».

¹⁶ Sul concetto di Stati pluriclasse v. M. S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979, p. 389 ss., il quale li definisce così «per dire che in essi tutte le classi sociali concorrono al governo politico, e cercano di introdurre istituzioni a tutela dei propri interessi» (p. 392). Sul concetto v. altresì G. FERRARA, *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in S. CASSESE, G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 74 ss.

mente diversa da tutte le altre¹⁷, che possa alzarsi anche in dissenso dal partito con il quale è stato eletto¹⁸. La nuova legittimità del Parlamento sta nell'essere collettore di queste voci, nell'essere istanza unificatrice dei diversi interessi dello Stato-comunità¹⁹, che nel procedimento parlamentare si integrano sino all'espressione della volontà legislativa, imputabile allo Stato-apparato²⁰. La capacità dei rappresentanti di agire in maniera indipendente dall'organo cui appartengono realizza infine la

¹⁷ Il mandato parlamentare rappresenta dunque «il canale di comunicazione fra il sistema dei partiti e il pluralismo sociale», come scrive P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985, p. 687 ss.

¹⁸ Lo ricordò la Corte nella risalente sent. n. 14 del 1964, punto 2 *Cons. Dir.*: «L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito». La sentenza (c.d. "Costa-Enel") è passata alla storia soprattutto con riguardo ai profili di relazione fra l'ordinamento interno e quello comunitario. Circa l'affermazione relativa all'art. 67 cfr. E. LOPANE, *Il mandato parlamentare e i partiti*, in *Democrazia e diritto*, 1964, p. 144 ss.

¹⁹ Nel Parlamento che si apre al pluralismo sembra così risolversi il «conflitto di lealtà» che investe i parlamentari, rappresentanti di interessi particolari (*in primis* territoriali), chiamati ad occuparsi dell'interesse collettivo (C. MÜLLER, *Das imperatiue und freie Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, Sijthoff, 1966, p. 144). Tale conflitto, però, si riproduce fra l'appartenenza del singolo ad un partito e la sua attività di rappresentanza (ivi, p. 220: «*Die Massenparteien und ihre Parlamentsfraktionen erscheinen unter diesem Aspekt fast als Destinatäre des freien Mandats, weil sie die rechtlichen Chancen der Instruktionsfreiheit politisch realisieren: das freie Mandat hilft, die conflicting loyalties der Abgeordneten zugunsten einheitlicher politischer Entscheidungen aufzulösen*»).

²⁰ M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit. p. 358, commentando le tesi di Orlando sul fondamento delle immunità parlamentari (V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, cit., p. 6 ss.) osserva come l'A., seguendo le teorie classiche della rappresentanza, tentasse di «scarnificare la sovranità del Parlamento, rendendola avulsa dalla funzione politico-rappresentativa intesa come trasmissione di domande sociali concrete. In questo modo si preserva quella sovranità, ma tutta rinchiodandola e isolandola dentro lo stretto circuito interorganico, eccentrico e autoreferenziale rispetto alla società: l'inviolabilità diventa una campana di vetro». Queste parole mettono bene in luce il significato «nuovo» che la rappresentanza politica nella democrazia costituzionale pluralista assume in reazione alla visione statalista ottocentesca, cioè la sua «funzione proiettiva» (p. 381).

sovranità popolare²¹ e il libero mandato, senza negare sé stesso, acquisisce una nuova funzione “organizzatoria”, non più solo in un senso negativo (di libertà da indirizzi esterni), ma anche positivo (cioè di raccordo continuo con la comunità rappresentata, al di là di quanto discusso in campagna elettorale)²².

Ora, attenendoci all'interesse processual-costituzionale della nostra ricerca, è difficile parteggiare, in maniera manichea, per l'una o per l'altra visione. Il parlamentare è al contempo membro di un organo più ampio di lui e portatore di una sua soggettività distinta.

Entrambe le posizioni – così come le loro gradazioni intermedie – non sono però neutre rispetto alla giurisdizione dei conflitti e la tesi soggettivistica è sicuramente quella che patisce di più: già solo scegliere una via mediana fra le due significa amputare il parlamentare di una parte della sua componente rappresentativa, riducendo così le eventuali sue possibilità processuali.

La Corte, nell'ord. n. 17 del 2019, ha fatto proprio questo: ha, sì, riconosciuto valenza alla tesi soggettivistica, aprendo alla legittimazione in astratto contro le stesse Camere di appartenenza dei parlamentari²³.

²¹ G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Monaco, De Gruyter, 1973, p. 78: «in Wirklichkeit ist in den letzterwähnten Fällen nicht das Parlament, sondern, – und das ist der Regelfall der magistratischen Repräsentation –, das Volk als politische ideelle Einheit souverän, von dein die selbständig entscheidenden Repräsentanten im einzelnen ihre Befugnisse herleiten. Dies ist der Sinn der zur Substanz der Verfassung gehörenden, politischen Grundentscheidung, nach der die Staatsgewalt vom Volk ausgeht – eine Bestimmung, die sich in allen demokratischen Staaten, soweit sie eine geschriebene Verfassung besitzen, findet und als das materiale Prinzip der Souveränität bezeichnet». L'A. sostiene però che la garanzia del libero mandato, nel *Parteienstaat*, muta i suoi destinatari divenendo un presidio per la libera attività dei partiti politici (p. 98 ss.).

²² H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlino, Duncker&Humblot, 1973, p. 190: «die organisatorische Funktion des freien Mandates besteht nicht so sehr in einer negativen Abwehr von Instruktionen als vielmehr in einer positiven Konstituierung von Entscheidungsmöglichkeiten. Der Bundestag als Teil des zur Entscheidung funktionspezifisch organisierten Staatsapparates muß Zielund Zweckkonflikte entscheiden, die ihn in immer neuen Variationen erreichen. Er muß von spezifischen Interessen losgelöst entscheiden, um Interessen abwägen zu können. Er darf nicht nur die lautstark, mit Gruppendruck vorgetragenen Interessen berücksichtigen, sondern muß geradezu jene Interessen aufnehmen, die nicht aus sich selbst heraus stark genug sind, um sich durchzusetzen. Er kann nicht nur im Wahlkampf berührte, sondern er muß täglich neu auftauchende Probleme entscheiden».

²³ Ord. n. 17 del 2019, punto 3.3. *Cons. Dir.*: «la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle

Ma, subito dopo, ha ritagliato la dote costituzionale del parlamentare esclusivamente sulle attribuzioni che gli competono dal suo essere componente di un'assemblea²⁴. Il che, ovviamente, non significa che queste – la possibilità di emettere voti ed esprimere opinioni, la presentazione di emendamenti e disegni di legge – non siano centrali nell'esercizio del mandato parlamentare. Tuttavia, limitarsi ad esse significa incidere in maniera non indifferente sulla capacità conflittuale del singolo, circoscrivendo l'ambito della tutela che la Corte costituzionale potrebbe offrire.

È possibile formulare già qui un'osservazione critica sul metodo: se si dimentica la doppia natura del mandato parlamentare, che si muove fra lo Stato e la società²⁵ o, per dirla diversamente, fra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità, e si uniformano tutte le attribuzioni del parlamentare ad un unico aspetto della sua identità²⁶, ebbene una parte di queste è destinata ad andare perduta, almeno agli occhi del giudice costituzionale, assorbita dalla volontà dell'organo complesso, il quale – non va mai dimenticato – decide secondo il volere di maggioranza²⁷.

Non si può negare che nel nostro Paese questo legame di rappresentanza sia stato messo pesantemente in crisi dall'adozione di legislazioni elettorali che hanno reciso il rapporto fra elettori ed eletti²⁸, a tutto

che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (sentenza n. 379 del 1996)».

²⁴ Non pare un caso che l'art. 67 Cost. sia solo citato *en passant* dall'ord. n. 17 del 2019, senza che vi si facesse preciso riferimento come fonte di attribuzioni giustiziabili (*ibidem*: «Si tratta in generale della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo "opinioni" e "voti" (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità)»).

²⁵ B. GAUSING, *Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis der Grundrechte von Bundestagsabgeordneten zu Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG*, Berlino, Duncker & Humblot, 2018.

²⁶ Ci permettiamo di riprendere, *mutatis mutandis*, il percorso argomentativo seguito nella critica alla sent. n. 1 del 2013 da M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 4 ss. (dove parla del «Presidente a una dimensione»). Il parallelismo con il Capo dello Stato tornerà utile anche oltre.

²⁷ Cfr. *infra* sulla critica relativa all'assenza di analisi della forma di governo parlamentare allo stato attuale della giurisprudenza sui conflitti sollevati dai singoli deputati e senatori.

²⁸ Corte cost., sent. n. 1 del 2014.

vantaggio della dipendenza dei candidati dalle dirigenze di partito²⁹, sicché pare oggi ai limiti di un'insostenibile astrazione ragionare di parlamentari che vadano tutelati in quanto *rappresentanti della Nazione*. Tuttavia, nella speranza che prima o poi il sistema elettorale italiano e l'assetto politico-partitico incontrino una palingenesi³⁰, non si può che continuare a rilanciare la portata – *precettiva*, prima ancora che culturale – delle vigenti disposizioni costituzionali.

Queste sintetiche notazioni preliminari paiono indispensabili per mettere in prospettiva un'analisi del processo costituzionale *in parte qua*. Nella successiva sezione II toccheremo con mano alcune delle conseguenze – molto concrete – che si traggono da una specifica impostazione teorica.

2. Un potere-persona “molteplice” e “centripeto”

Per inquadrare il conflitto parlamentare nel nostro sistema di giustizia costituzionale, dobbiamo innanzitutto interrogarci sulla singolarità del parlamentare come potere dello Stato, in particolare nel suo essere organo in grado di esprimere una volontà definitiva con riferimento alle quote di attribuzione costituzionale che gli sono riconosciute³¹.

Partiamo col dire che i parlamentari sono *organi-persone*³²: in quanto tali, è la loro volontà come persone fisiche, come individui, quella rile-

²⁹ L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008, p. 3 ha parlato di un «Parlamento di figuranti». V. anche A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in ID. (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, Bibliofabbrica, 2009, p. 17.

³⁰ R. BORRELLO, *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2021, p. 1 ss.

³¹ Così afferma l'ord. n. 17 del 2019, punto 3.4 *Cons. Dir.*: « [i parlamentari] sono organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari».

³² Nel nostro discorso ci pare poco rilevante la distinzione fra organo-potere e potere-organo, giacché ci concentriamo sulla natura – monocratica o collegiale – dell'organo e sulla tutela di cui può godere la persona fisica che lo incarna. Si tratta di una distinzione che aveva tutto il suo senso *de iure condendo* all'inizio della storia repubblicana italiana, quando occorreva identificare chi fossero i poteri dello Stato (art. 134 Cost.) e gli organi espressivi della volontà definitiva del potere (complesso o diffuso) cui faceva riferimento la legge sul processo costituzionale. Con lo sviluppo della giurisprudenza (in particolare con la nozione di potere accolta a partire dalla

vante per impegnare l'esercizio delle attribuzioni costituzionali collegate. Si tratta di una caratteristica – se non unica – non così diffusa nella panoramica dei conflitti interorganici, dove sono legittimati al conflitto perlopiù *organi collegiali* o, se si preferisce, plurali (ad es. le Camere, le commissioni d'inchiesta, le commissioni bicamerali, il comitato referendario, il Governo, il Consiglio superiore della magistratura ecc.).

L'essere organo-persona distingue il parlamentare dal giudice. Se è pur vero che, ad un certo punto, la giurisprudenza costituzionale sembrava aver aperto ad un riconoscimento del *singolo magistrato* come potere dello Stato³³, l'immediata e successiva evoluzione è giunta ad escludere tale possibilità. Il magistrato individuale – giudice o pubblico ministero – può essere organo confliggente solo ed esclusivamente nel momento in cui esercita la funzione giurisdizionale o l'azione penale e solo con riferimento agli atti ad esse riferibili³⁴. Si tratta dunque di un *organo-ufficio*³⁵, rispetto al quale è irrilevante la natura monocratica o collegiale, poiché la garanzia opera sugli atti e sull'esercizio della funzione.

A ben vedere, la situazione del parlamentare è significativamente diversa: il parlamentare gode di garanzie che coinvolgono la sua persona, a

sent. n. 231 del 1975), il distinguo si rivela oggi una classificazione principalmente ordinatoria: cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 113 ss., il quale rileva un'assenza di *ratio* unitaria nell'identificazione dei poteri da parte della Corte, che già di per sé rende vana l'operazione definitoria, nonché *ivi*, p. 166 sulla perdita di significato di questa classificazione. Pur ricorrendo alla distinzione, già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 427 sottolineava «l'esigenza di abbandonare la lettura dell'art. 37 delle legge n. 87 del 1953, dalla quale la dottrina era inizialmente partita, per ricercarne un diverso significato, più aderente alla realtà del sistema».

³³ Corte cost., ord. n. 196 del 1996 (si trattava di un conflitto sollevato da un giudice istruttore contro la Procura della Corte dei Conti, che lo citava a giudizio per danno erariale). La successiva sent. n. 385 del 1996, *re melius perpensa*, dichiara invece il conflitto inammissibile, poiché – in sintesi – il conflitto dissimulava una controversia relativa ad interpretazioni della legislazione della materia.

³⁴ Atti che sono *tipici* poiché fissati dalla legge. V. da ultimo l'ord. n. 157 del 2022, che ribadisce la legittimazione attiva di un giudice di pace solo in relazione all'esercizio di funzioni giurisdizionali *in concreto*.

³⁵ Evidenziamo che il termine *ufficio* – che percorre la dottrina, soprattutto quella più risalente, in materia di conflitti: v. M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit. p. 23 ss. – serviva per distinguere l'organo da una sua articolazione interna, sulla scorta del diritto amministrativo. Lo stesso termine è utilizzato dalla Costituzione in riferimento a deputati e senatori (art. 65 Cost.), così come per il Presidente della Repubblica (art. 84, secondo comma), ma con un significato diverso, ovvero come sinonimo di “carica” o “funzione”.

prescindere dall'estrinsecazione di atti tipici della funzione rappresentativa che è chiamato a svolgere³⁶. Si tratta di una tutela non discontinua, che può variamente estrinsecarsi e si proietta persino oltre la fine del mandato elettivo: si pensi, in primo luogo, all'insindacabilità (con i noti limiti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di nesso funzionale)³⁷ prevista dall'art. 68, comma primo, ma ciò vale anche per i commi secondo e terzo che fissano l'invulnerabilità della persona, del suo domicilio e delle sue comunicazioni³⁸. Inoltre, questa tutela si estende ad un novero di situazioni, nemmeno del tutto preventivabili, in cui viene in rilievo la funzione rappresentativa senza che essa si possa ricondurre ad un particolare atto o fatto tipizzato³⁹. Un esempio recente su tutti: la possibilità del parlamentare di recarsi a Roma anche in particolari periodi di limitazione generalizzata della circolazione sul territorio nazionale, come avvenuto durante la pandemia da Covid-19⁴⁰.

³⁶ Cfr. A. SAIITA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2001, p. 320; «L'insindacabilità, infatti, appare nel disegno costituzionale del nostro ordinamento, preposta ad un valore fondamentale, coesenziale, ineliminabile, ontologicamente connaturato alla natura democratica del sistema e in definitiva, quindi, con la tutela del sistema costituzionale delle libertà, ossia con la tutela della libertà di manifestazione del pensiero e di azione nell'esercizio della funzione rappresentativa parlamentare. In sintesi, con la libertà di esercizio del mandato parlamentare».

³⁷ Per l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia v. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in ID., *I limiti del potere*, cit., p. 81 ss.

³⁸ Ad esempio, la corrispondenza di un ex-parlamentare, se risalente al periodo di esercizio della funzione, resta parimenti coperta dalle garanzie costituzionali, come dimostra l'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140.

³⁹ Cfr. l'art. 3 della legge n. 140 del 2003, che estende l'applicabilità dell'insindacabilità, oltre agli atti tipici menzionati, ad «ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento». Tale elemento è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale, sent. n. 133 del 2018: «Non è dunque da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano l'insindacabilità possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare». Il passaggio è stato di recente ripreso e ribadito dalla sent. n. 241/2022.

⁴⁰ Cfr. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 220 ss.

Altri organi-persone riconosciuti nella giurisprudenza costituzionale⁴¹ e con cui può essere utile tracciare una comparazione sono il singolo ministro, il Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica.

Quanto al singolo ministro, è facile osservare che il giudice costituzionale lo ha riconosciuto legittimato ad agire *una tantum*, a tutela del suo *ius ad officium* (sent. n. 7 del 1996)⁴², poiché si lamentava la carenza assoluta di potere delle Camere rispetto alla sfiducia individuale approvata contro il Ministro Mancuso⁴³. Lo stesso vale per il Ministro della giustizia, legittimato al conflitto solo con riguardo alle attribuzioni derivantigli dagli artt. 107 e 110 Cost⁴⁴.

Il Presidente del Consiglio agisce, di norma, come rappresentante processuale dell'organo che presiede – organo che la giurisprudenza definisce “unitario”⁴⁵ –, salvo per quelle attribuzioni tipiche che la Co-

⁴¹ Trattiamo qui di soggetti che sono effettivamente divenuti parti in causa in un conflitto di attribuzione. Almeno in un'occasione, la giurisprudenza ha adombrato che anche i due Presidenti delle Camere potessero configurarsi come poteri-persone (sent. n. 379 del 1996) e non solo come rappresentanti processuali degli organi da loro presieduti.

⁴² M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia*, cit., p. 265 lo identifica come «precedente sostanziale», destinato probabilmente a non ripetersi poiché con la definizione del caso la Corte ha pure estrapolato (in questo caso, dalla consuetudine) la regola generale ed astratta.

⁴³ Corte cost., sent. n. 7 del 1996, punto 4 *Cons. Dir.*: «in ordine alla legittimazione del ricorrente, sotto il profilo dei necessari requisiti soggettivi, il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eccepiscono inoltre che i provvedimenti impugnati realizzerebbero ed esaurirebbero i loro effetti in termini puramente soggettivi e cioè esclusivamente riferiti alla persona del ricorrente, senza provocare alcuna menomazione delle attribuzioni dell'organo; e che il ricorrente, al momento della proposizione del secondo ricorso, avrebbe perso il titolo a ricorrere, perché ormai spogliato della carica. In ordine a tali eccezioni, va osservato che il ricorrente lamenta, nel caso di specie, che, a causa di un'illegittima interferenza esercitata sulle sue attribuzioni da altri poteri, si è verificata, come effetto finale e conclusivo, la sua estromissione dall'ufficio. E tanto basta, dal punto di vista oggettivo, per rinvenire, nella prospettazione del ricorso, la configurazione del petitum proprio dei giudizi su conflitti, nei quali la Corte è chiamata a stabilire l'ambito delle competenze di ciascuno dei poteri in causa. Al tempo stesso è evidente la sussistenza dei requisiti soggettivi di legittimazione, per l'impossibilità di opporre al ricorrente il venir meno della carica, dal momento che nella prospettazione dell'interessato è proprio l'illegittimità degli atti e della spoliazione subita a costituire la ragione delle doglianze e quindi il fondamento della causa petendi».

⁴⁴ Lo ha ribadito anche la sent. n. 200 del 2006 sul potere di grazia.

⁴⁵ Sulla natura del Governo «come un potere costituzionalmente accentrato ed unitario, che in definitiva si regge sul principio collegiale» cfr. sent. n. 150 del 1981.

stituzione o le sue leggi di completamento ascrivono direttamente ed esclusivamente alla responsabilità dell'organo-persona⁴⁶.

Infine, vi è il Presidente della Repubblica, che, da questo angolo visuale, è l'organo più simile al singolo parlamentare. Innanzitutto, la persona fisica è capace di esprimere definitivamente la volontà relativa a tutte le attribuzioni dell'organo che incarna⁴⁷. In secondo luogo, tutta la funzione presidenziale risulta assistita da una garanzia costituzionale – da ultimo “magnificata” nella sent. n. 1 del 2013⁴⁸ – che copre l'attività dell'organo-persona a prescindere dalla tipicità o meno degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni⁴⁹. Come per il parlamentare, tale tutela risulta continua ed operante sulla persona fisica del Presidente⁵⁰. Diversamente dal membro delle Camere, però, il Capo dello Stato può agire anche a tutela delle attribuzioni dell'organo-apparato cui è posto al vertice, come dimostrano le sentenze relative all'autodichia e alla sottrazione della Presidenza della Repubblica dal controllo della Corte dei conti⁵¹.

In dottrina si v. C. MEZZANOTTE, *Le nozioni*, cit., p. 113 ss.; S. NICCOLAI, *Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del Ministro al conflitto dei poteri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1987, p. 1875 ss.

⁴⁶ Abbiamo come esempi: la proposta di nomina dei ministri, ex art. 92 Cost., come riconosciuto dalla sent. n. 7 del 1996, oppure la posizione di vertice del sistema di sicurezza nazionale in materia di segreto di Stato (sent. n. 86 del 1977). La sent. n. 52 del 2016 sulle intese religiose ha riconosciuto nella legge n. 400 del 1988 un ambito di autonomo potere del Presidente del Consiglio distinto da quello del Governo in materia di rapporti con le confessioni religiose. Non si può escludere che altre attribuzioni possano essere ricondotte al Presidente del Consiglio con riguardo alle funzioni sue proprie previste dall'art. 95, comma primo, Cost.

⁴⁷ Per fare un esempio *a contrario*, il singolo ministro non può agire a tutela del suo potere regolamentare, ricondotto alla sfera dell'Esecutivo (cfr. ord. n. 216 del 1995; sent. n. 420 del 1995).

⁴⁸ F. LAFFAILLE, *Le journal d'un juge. À propos de l'ouvrage de Sabino Cassese*, Dentro la Corte, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016, p. 325.

⁴⁹ Volendo precisare, dobbiamo notare come il parlamentare risulti persino maggiormente garantito rispetto al Capo dello Stato, poiché la garanzia di inviolabilità (a parte le eccezioni introdotte con la revisione costituzionale del 1993 legate al passaggio in giudicato della sentenza di condanna e all'arresto in flagranza) opera a prescindere dall'aver commesso i fatti penalmente rilevanti nell'esercizio delle funzioni.

⁵⁰ Come è confermato dalla legittimazione ad agire di ex-presidenti della Repubblica per atti compiuti in costanza di mandato: cfr. la sent. n. 204 del 2004 sulle esternazioni del Presidente Cossiga, che sollevò conflitto contro la Corte di Cassazione quando il suo settennato era ormai finito da anni ed egli non era che un senatore a vita.

⁵¹ Corte cost. sent. n. 129 del 1981; n. 169 del 2018.

L'ovvia, prima diversità è che il Capo dello Stato è uno, mentre il parlamentare dà corpo ad un potere "moltepllice". Il che significa che, nello stesso istante, esistono (almeno⁵²) altri seicento nodi di potere che godono dello stesso fascio di attribuzioni e della stessa tutela continua⁵³. La molteplicità dei parlamentari non li rende però espressione di un potere "diffuso", nei termini utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale per il potere giudiziario⁵⁴. Al di là della scelta linguistica, il fatto che il parlamentare sia inserito in un potere moltepllice, comporta che la singola monade possa vedersi ridotte o costrette le sue attribuzioni affinché anche i suoi omologhi possano esercitarle utilmente⁵⁵.

Viceversa, i parlamentari, nel loro essere espressione di un potere rappresentativo, appartengono ad un potere *centripeto*: gravitano attorno ad un altro organo di cui sono membri (ciascuna Camera o il Parlamento in seduta comune) ed è in relazione a questo centro che il loro ambito di attribuzioni si esplica ed è messo – prevalentemente, ma non esclusivamente a nostro avviso⁵⁶ – sotto tensione⁵⁷, rilevandosi

⁵² Il numero esatto dei parlamentari dipende, *ça va sans dire*, dal numero dei senatori a vita effettivamente in carica.

⁵³ I. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019, p. 66 ss.

⁵⁴ Il paragone è evocato da N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 312, con alcune precisazioni a p. 313, nota 165. Dubitativo su questo accostamento è G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 254, nota 41.

⁵⁵ Il singolo parlamentare può essere legittimamente menomato nelle attribuzioni che gli spetterebbero – sia in concreto che in astratto – se il riconoscimento pieno di esse avesse come conseguenza l'impossibilità totale o parziale per un altro parlamentare di esercitare le medesime attribuzioni. Possiamo citare l'esempio di un numero spropositato di emendamenti presentati da un solo deputato o senatore – il cui esame impedirebbe all'aula di proseguire nei lavori e agli altri suoi colleghi di esercitare le loro attribuzioni – oppure alla disciplina delle interrogazioni nel regolamento della Camera (art. 129, comma 3, R.C.), stabilente che non possono essere messe all'ordine del giorno della stessa seduta più di due interrogazioni presentate dallo stesso autore. Nel caso del potere giudiziario, una volta che la legge ha fissato i confini della giurisdizione dei singoli uffici, questi operano pienamente all'interno dei loro ambiti e nessuno di essi dovrà subire una menomazione delle proprie funzioni affinché gli altri possano esercitarle. Eventualmente, si potranno conflitti di competenza fra i diversi uffici, i cui meccanismi di risoluzione sono previsti dalla legge processuale (artt. 37 ss. c.p.c.; art. 21 c.p.p. sul giudice; artt. 54 e 54 *bis* c.p.p. sui pubblici ministeri).

⁵⁶ Si v. *infra* sulla delimitazione del lato passivo nei conflitti parlamentari.

⁵⁷ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., pp. 308-309: «benché sia astrattamente configurabile una tutela "a trecentosessanta gradi" del libero mandato [...] non c'è

fra la macro-sfera dell'assemblea e la micro-sfera del parlamentare quel «dualismo soggettivo»⁵⁸ che sostanzia il conflitto di attribuzione. Tale attrazione verso il centro giustifica – in linea di massima – che il conflitto fra *micro* e *macro-sfera* venga trattato in maniera più cauta rispetto agli altri conflitti, poiché si presta ad una ripetizione seriale e potenzialmente infinita che, oltre a possibili ingolfamenti della giurisdizione adita, metterebbe a rischio la piena funzionalità dell'organo complesso.

3. *La possibilità di inserire il parlamentare nella cornice dell'art. 37 l. n. 87/1953*

Poste le superiori premesse, è d'obbligo verificare se il singolo parlamentare possa davvero essere inserito nella cornice prevista dalla legge n. 87 del 1953 al suo art. 37 o se l'apertura consacrata dalla Corte si riveli piuttosto una *forzatura* del sistema di giustizia costituzionale.

L'art. 37 della l. n. 87/1953 stabilisce che «il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

Qui si impone un'avvertenza: a causa della formulazione non propriamente cristallina della legge sul processo costituzionale, discutere di conflitti *inter organos* impone, per esigenze analitiche, di sceverare piani che in realtà sono connessi in maniera tanto stretta da risultare quasi inseparabili, se non attraverso definizioni stipulative⁵⁹.

Non si può che condividere la dottrina che ha messo in luce, seguendo lo sviluppo effettivo della giurisprudenza sui conflitti, come il metodo corretto per individuare le parti in causa sia quello che muove

dubbio che le lesioni più gravi e rilevanti del diritto in questione finirebbero per essere quelle realizzate in Parlamento, ad opera della camera di appartenenza».

⁵⁸ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p. 99.

⁵⁹ La triade “organo-potere-attribuzione” dell'art. 37 l. n. 57/1983 già ci dà il senso della complessità di questa operazione: il “potere” è il ponte di collegamento fra l'organo e la sua attribuzione; ma inversamente accade spesso (come nel caso della minoranza parlamentare qualificata) che è l'attribuzione – cioè la facoltà – che permette l'ascensione del soggetto alla qualifica di potere. F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., p. 2606.

dall'individuazione del potere-attribuzione⁶⁰ per giungere all'identificazione del suo titolare⁶¹, posto che, trattandosi di giurisdizione che si attiva su impulso di parte, vi è innanzitutto un'auto-identificazione del soggetto ricorrente, che il giudice è chiamato a verificare e confermare o negare nel preventivo giudizio di ammissibilità⁶².

Dunque, la domanda che possiamo porci è che cosa sia oggi il potere-attribuzione, soprattutto ove questo riguardi organi-persone, come nel caso dei parlamentari.

Ebbene, ci sembra che un'indicazione fondamentale provenga dalla sent. n. 1 del 2013, resa su un celebre conflitto sollevato dal Presidente della Repubblica contro la Procura di Palermo, a causa di intercettazioni casuali di conversazioni del Capo dello Stato.

Lasciando da parte i profili sostanziali della pronuncia e la ricostruzione problematica della funzione presidenziale che in essa si rinviene⁶³,

⁶⁰ L'unico criterio, dunque, che ha rilievo è quello della competenza costituzionale, come dimostra A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 144 ss.

⁶¹ La profonda connessione fra profilo soggettivo (l'organo) e profilo oggettivo (l'attribuzione che viene in rilievo) comporta che persino la tipologia di lesione denunciata col conflitto incida sull'identificazione dell'organo. A. CERRI, *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 1164 ss. auspicava che l'individuazione dell'organo fosse ricondotta «alla sua posizione in riferimento all'atto specifico o alla competenza intorno alla quale si controverte». A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto fra poteri*, cit., p. 161 constata dunque, alla luce della giurisprudenza costituzionale sino ad allora accumulatasi, che «[l']identificazione degli organi contemplati nell'art. 37 l. n. 87 del 1953 con gli "organi supremi" appare ormai troppo angusta. Gli organi "competenti" divengono, per la Corte, gli stessi organi in conflitto tra loro». Di conseguenza (p. 162) «[se] dalla delimitazione della sfera di attribuzioni del potere "come tale" si passa all'esercizio delle singole specifiche competenze, è evidente che entra in crisi non solo lo "strumento di giudizio" che identificava l'organo previsto dall'art. 37 l. n. 87 del 1953 nell' "organo di vertice", ma è criticabile altresì lo "strumento di giudizio" che individua in norme esclusivamente costituzionali il fondamento delle attribuzioni tutelabili davanti alla Corte».

⁶² Il ricorrente, cioè, identifica sé stesso e il legittimato passivo come parti del conflitto, fermo restando che l'identificazione ultima di *tutti* gli organi eventualmente interessati compete alla Corte, ai sensi dell'art. 37, comma 4, l. n. 87 del 1953.

⁶³ Le critiche furono tanto nel merito, che nel metodo: cfr. A. ANZON DEMIG, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, p. 1 ss.; A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, p. 77 ss.; M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 1 ss.; A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013, p. 1 ss.

l'aspetto processuale della vicenda si rivela assai utile per comprendere come si sia evoluto il concetto di potere e sino a dove si sia spinta tale evoluzione. Contro la Procura di Palermo, il Presidente Napolitano lamentava un'illegittima interferenza nelle sue attribuzioni, determinata non già da una menomazione di una di queste, ma dalla semplice invasione nella sfera di riservatezza dell'organo presidenziale, ricollegata – in maniera non del tutto condivisibile – al regime di irresponsabilità del Capo dello Stato di cui all'art. 90 Cost.

In questa prospettiva, la sfera di attribuzioni si configura come un ambito di libertà nel quale l'organo può autodeterminarsi⁶⁴, ottenendo prestazioni conformi (sia di *facere*, che di *non facere*) dagli altri poteri che agiscono nell'ordinamento costituzionale. Lunghi dall'essere espressione di una *faculté d'empêcher*, essa è piuttosto un *droit à ne pas être entravés*, un diritto a non essere intralciati.

Bagliori di questo fenomeno si registrano anche in altri casi di conflitti sollevati da organi-persone.

Nella sent. n. 7 del 1996 sul singolo ministro ad entrare in contestazione non è un'attribuzione in quanto tale, ma lo *ius ad officium*, vale a dire la titolarità della carica: *sub iudice* finisce allora la *precondizione* per l'esercizio di qualunque altra attribuzione.

Con riguardo al Presidente del Consiglio, la sent. n. 168 del 2013⁶⁵ ritiene ammissibile il conflitto volto a tutelare il libero esercizio delle facoltà inerenti la carica e discendenti dagli artt. 92 e 95 Cost., sebbene non vi fossero delle precise e reali menomazioni di questa o quella attribuzione⁶⁶.

⁶⁴ Non a caso U. DE SIERVO, *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, p. 64, parla di una sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica. Ma ci pare abbastanza evidente che un conto è stato difendere, ad esempio, la titolarità del potere di grazia (sent. n. 200 del 2006), tutt'altro è chiedere la tutela più genericamente della "libertà" di un organo persona: vi è, alla base, un concetto di *attribuzione costituzionale* diverso.

⁶⁵ Il caso nasceva dal rifiuto del Tribunale di Milano di riconoscere il legittimo impedimento addotto dall'allora capo del Governo Berlusconi a presenziare ad alcune udienze di un processo penale a suo carico. A commento v. G. FERRI, *L'impedimento del Presidente del Consiglio a partecipare alle udienze penali e il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013, p. 5115 ss.

⁶⁶ Nel caso in questione, il Presidente Berlusconi lamentava che il Tribunale avesse negato la natura di impedimento assoluto ad una concomitante riunione del Consiglio dei Ministri, indetta in una data successiva alla fissazione dell'udienza. Detto diversamente, non vi era da considerare se il Tribunale di Milano si fosse o meno ingerito nella fissazione delle riunioni governative, ma piuttosto se nell'esercizio delle attribuzioni costituzionali l'organo Presidente del Consiglio potesse concretamente

Al di là dei protagonisti, non è azzardato osservare una certa affinità con il caso Previti⁶⁷.

Certo è che il caso delle intercettazioni presidenziali raggiunge livelli di particolare dilatazione dello strumento conflittuale e della nozione stessa di attribuzione, poiché la lesione denunciata non attiene né alla privazione dell'intera sfera costituzionale di riferimento (come per la sfiducia individuale), né all'ipotetico esercizio di un sindacato sulle modalità di svolgimento delle proprie facoltà ad opera di un altro potere (la natura dell'impedimento processuale del Presidente del Consiglio). Nella sent. n. 1 del 2013 è solo ed esclusivamente la riservatezza del Presidente che viene in rilievo⁶⁸, come generico attributo da ricondurre alla *libera scelta delle modalità espressive*⁶⁹ con cui un Capo dello Stato può esercitare il fascio di attribuzioni che gli compete⁷⁰.

vantare una garanzia di libera estrinsecazione delle sue prerogative, da opporre in qualunque momento anche al potere giudiziario. Cfr. punto 4.2.3. *Cons. dir.*: «La mancanza di “allegazioni” circa la necessità di sovrapposizione tra l'impegno dedotto e il giorno di udienza, a differenza di quanto verificatosi in precedenti occasioni, ha determinato l'impossibilità per il giudice di valutare il carattere assoluto dell'impedimento “in quanto oggettivamente indifferibile e necessariamente concomitante con l'udienza di cui è chiesto il rinvio” (sentenza n. 23 del 2011). Il Tribunale, nel rispetto delle attribuzioni dell'organo esecutivo, non ha sindacato le ragioni della riunione del Consiglio dei ministri, ma si è limitato a osservare che l'imputato avrebbe dovuto fornire “quantomeno” una “allegazione”, la quale costituisce presupposto per l'applicazione delle norme processuali».

⁶⁷ In quell'occasione si discuteva del diritto-dovere del parlamentare persona fisica di partecipare ai lavori assembleari, come in questa emergeva il diritto-dovere del capo del Governo (persona fisica) di presiedere i lavori del Consiglio dei Ministri. Sul rapporto fra autorità giudiziaria e imputati titolari di cariche costituzionali imperniato sulla leale collaborazione v. A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 244 ss.

⁶⁸ Bisogna ricordare che il ricorso presidenziale contestava non tanto il fatto dell'intercettazione casuale, ma soprattutto la circostanza che la Procura avesse svolto una valutazione di rilevanza sulle stesse, senza chiederne immediatamente la distruzione.

⁶⁹ In effetti, nessuna norma impone al Capo dello Stato di agire nell'ombra o quasi, ben potendo un Presidente dare pubblicità alle sue relazioni. Sul tema delle esternazioni presidenziali si v. lo studio di M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovrapposizione funzionale del Capo dello Stato*, cit., p. 53 ss.

⁷⁰ Il fatto che la sentenza ripercorra i principali poteri di cui è investito il Presidente (punto 8.2. *Cons. Dir.*), testimonia che nessuno di questi è davvero inciso dalla controversia, ma che la riservatezza è un attributo che a tutti questi inerisce per la migliore loro esplicazione.

Se il potere-attribuzione ha assunto ormai questi caratteri, non è difficile riconoscere che anche al parlamentare corrisponde un simile ambito di libertà, una sfera di autodeterminazione garantita dalle norme costituzionali (*in primis*, il libero esercizio del mandato ex art. 67 Cost., cui non si può non ricollegare le garanzie di libertà previste al successivo art. 68) che coinvolge tutte le sue attribuzioni («l'esercizio delle sue funzioni» secondo la lettera della Costituzione, fra cui: l'espressione di voti ed opinioni, la presentazione di proposte di legge ed emendamenti e più in generale la sua attività rappresentativa), sulla quale mantiene un pieno controllo, rilevando, rispetto a tale ambito, la sua esclusiva volontà come richiesto dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953, e nella quale non si possono ingerire gli altri poteri⁷¹, se non in forza di specifica autorizzazione costituzionale⁷².

4. Segue: sulla protezione dello status tramite il conflitto. La posizione della dottrina e della giurisprudenza tedesche

La riflessione condotta nel paragrafo precedente già ha mostrato che – allo stato dell'arte – non esiste forma alcuna di incompatibilità fra la titolarità di un fascio di attribuzioni non impedienti né impositive nei confronti di altri organi e la legittimazione al conflitto fra poteri. Conviene però attardarsi su talune critiche che sono state formulate all'incontro dell'apertura dichiarata dall'ord. n. 17 del 2019.

La prima di queste – ed anche la più ricorrente – attiene alla circostanza che il conflitto non potrebbe essere utilizzato per difendere un mero *status* costituzionale del parlamentare⁷³, in quanto esso non rappresenterebbe una sfera di attribuzioni nel senso dell'art. 37 l.n. 87 del

⁷¹ Nel caso delle Camere, è la previsione del potere regolamentare di cui all'art. 64 Cost. che autorizza gli organi complessi a disciplinare le attività dei loro membri e, eventualmente, a modularne le attribuzioni, anche di origine costituzionale.

⁷² In uno stato costituzionale di diritto, la libertà non può mai, ovviamente, essere assoluta, come dimostra – per continuare nella comparazione – anche il regime dei reati presidenziali di cui all'art. 90 Cost. o quello previsto dall'art. 96 e dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 per i ministri.

⁷³ Così A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., p. 7. Persino G. ZAGEBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. Oggetti, procedimenti, decisioni*, II, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 291, suggeriscono che se si considerassero i deputati e senatori come meri detentori di uno *status*, ma non di un potere costituzionale, non si potrebbe condividere l'estensione del conflitto.

1953. Essendo lo *status* un insieme di diritti e doveri riconducibili ad un centro soggettivo di imputazione giuridica⁷⁴, il conflitto muterebbe la sua fisionomia divenendo un'azione a tutela di diritti, fatti valere da ricorrenti privilegiati⁷⁵. A questo proposito, la dottrina favorevole al riconoscimento dei singoli parlamentari come poteri dello Stato si era premunita, affermando che lo *status* non era un insieme di diritti e doveri e una fonte di posizioni giuridiche soggettive, ma semmai un aggregato di «poteri, competenze e garanzie proprie della *funzione*»⁷⁶.

È chiaro che un parlamentare riceve la sua dote costituzionale non in quanto destinatario di un privilegio giuridico discendente da fonti inammissibili in uno stato democratico dove vige il principio di uguaglianza (come la nascita o il censo)⁷⁷, ma nelle vesti di cittadino che ha avuto accesso ad una pubblica funzione, sulla base di un titolo di legittimazione democratico-elettorale.

Quello sulla natura delle attribuzioni del parlamentare è, invero, un dibattito antico. Già Jellinek nel suo “*System der subjektiven öffentlichen Rechte*” (“Sistema dei diritti pubblici subbietivi”) dedicava alcuni passaggi a contestare che le facoltà costituite in capo ai membri del Parla-

⁷⁴ A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 11.

⁷⁵ A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 183 ss. Insiste viceversa sulla giustiziabilità dei *diritti* del parlamentare L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*. Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 aprile 2019, p. 1 ss. M. MANETTI, *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 615-616 ritiene che vi sia un equivoco fra il termine “diritti”, utilizzato nell’ord. n. 17 del 2019, e “poteri”, che è quello tecnicamente più acconcio rispetto alle facoltà dei parlamentari.

⁷⁶ N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1995, p. 619 (enfasi originale). Anche A. CERRI, *Poteri dello Stato (conflitto tra i)*, cit., p. 2 sottolinea che le attribuzioni «non sempre o quasi mai si traducono in posizioni soggettive tutelabili alla stregua del [principio generale di azionabilità dei diritti e degli interessi (art. 24 Cost.)], in “beni della vita” cui inerisce un interesse soggettivizzato».

⁷⁷ C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in Id., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p. 30: «la potestà della legge è uguale, identica per tutti, sicché non vi è più in Italia principe o suddito sciolto dalle leggi e non vi sono più sottoposti a potestà legislativa diversa da quella di altri cittadini».

mento⁷⁸ potessero costituire dei diritti soggettivi in senso proprio, dato che le violazioni di queste avrebbero dovuto considerarsi come «lesione dello Stato nel suo ordinamento» (*Verletzung des Staates in seiner Ordnung*) e non lesioni dirette ad un individuo⁷⁹. Nella dottrina tedesca tale interrogativo si è perpetuato⁸⁰, anche a seguito della formulazione accolta nella *Grundgesetz* circa i “diritti e gli obblighi” degli organi statali. Lo stesso Tribunale costituzionale ebbe a sottolineare che i diritti fatti valere nell'*Organstreit* non devono confondersi con i diritti dei soggetti privati, poiché il processo costituzionale dei conflitti mira a preservare un diritto costituzionale obiettivo⁸¹. Dovendosi confrontare con la libertà di parola dei deputati nell'aula del *Bundestag*, il giudice costituzionale precisò che tale facoltà non rientrava nell'ambito di tutela degli artt. 2 (sui diritti della personalità) o 5 (sulla libertà di espressione) della *Grundgesetz*, ma si radicava nell'art. 38 GG in quanto indispensabile «competenza» dei parlamentari nel sistema democratico⁸².

Per confermare ulteriormente la natura competenziale delle facoltà attribuite al parlamentare, si è anche sottolineato che lo *status* non è la fonte dei diritti eventualmente riferibili a questi, ma la conseguenza: non si può dunque invocare una violazione dello *status* generica, senza

⁷⁸ G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Friburgo, Mohr Siebeck, 1892, p. 160 (oggi accessibile online su GoogleBooks) enuncia alcune di queste facoltà: «*Abstimmung, Teilnahme an den Sitzungen, Antragstellung, Interpellation, Bestellung des Präsidiums, des Bureaus, der Ausschüsse, und Abtheilungen der Kammer beziehen*» (voto, partecipazione alle sedute, proposta di mozioni, interpellanza, nomina degli Uffici di presidenza, delle commissioni e dei dipartimenti della Camera).

⁷⁹ *Ivi*, pp. 160-161.

⁸⁰ K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz*, Berlino, Duncker&Humblot, 1984, p. 40 ss.

⁸¹ BVerfGE 2, 143, par. 30: «*Jene “Rechte” der Staatsorgane sind allerdings nicht den subjektiven Privatrechten gleichzusetzen, und solche Verfahren sind auch bestimmt, das objektive Verfassungsrecht zu bewahren, prozessrechtlich aber ist der Vergleich mit den Verfahren zur gerichtlichen Erledigung von Rechtsstreitigkeiten in anderen Rechtsbereichen durchaus zulässig und geboten*».

⁸² BVerfGE 60, 374 dell'8 giugno 1982 (*Redefreiheit und Ordnungsrecht*), par. 23: «*Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament ist nicht die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat, wie Art. 5 Abs. 1 GG sie schützen will, sondern eine in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben, die den Status als Abgeordneter wesentlich mitbestimmt. Die freie Rede des Abgeordneten dient mithin unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben*».

aver prima individuato quale specifica facoltà è stata lesa⁸³. Invero, non pare che questa ultima tesi sia stata seguita dal Tribunale costituzionale federale, che ancora utilizza in maniera sistematica e teleologica i principi di “*status*” del parlamentare (in particolare il principio di libertà del mandato e di rappresentanza del popolo ex art. 38 GG) per rendere giustiziabili nei conflitti facoltà parlamentari che assurgono al livello costituzionale⁸⁴.

Se questi sono i termini del dibattito, ci pare che – nel diritto costituzionale odierno – la disputa si riduca principalmente ad una questione nominalistica.

Ad esempio: che la si chiami facoltà di emendamento o diritto di emendamento – come nel caso della Costituzione francese del 1958⁸⁵ – non muta la circostanza che il singolo parlamentare abbia, in forza delle regole vigenti, la libertà e la possibilità di proporre modifiche a tesi legislativi, su cui un’assemblea è chiamata ad esprimersi. E la Corte costituzionale di certo non errava – nella sentenza n. 379 del 1996 – a parlare di «diritto di voto» (e, in generale, di «diritti connessi allo *status* di parlamentare»): il che non comporta che il voto non sia da considerare un’attribuzione costituzionale del membro delle Camere, solo perché ad esso ci si riferisce come un “diritto”.

D’altra parte, la stessa definizione di attribuzione racchiude «le funzioni e i doveri proprî di un ufficio determinato»⁸⁶ e nel momento in cui

⁸³ K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., p. 47: «Die Aussage, der Abgeordnete sei i n seinem verfassungsrechtlichen Status verletzt, kann jedoch nicht an die Stelle einer Begründung treten, sondern setzt sie gerade voraus. Um die Frage zu beantworten, welche innerorganisatorischen Rechte die Verfassung dem einzelnen Abgeordneten gewährt, nützt der bloße Verweis auf den Status des Abgeordneten nichts. Aus diesem Begriff, dessen nebulöser Charakter sich vortrefflich dazu eignet, Probleme zu verschleiern und Begründungen nur vorzutäuschen, lassen sich keine Befugnisse hervorzaubern».

⁸⁴ Da ultimo, si la sentenza del 22 marzo 2022 (*Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022*) ha ricondotto alla sfera costituzionale del parlamentare il diritto di proporre candidati all’Ufficio di presidenza.

⁸⁵ Art. 44 della Costituzione francese del 1958: «*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d’amendement. Ce droit s’exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique*». È da notare che la qualifica in termini di *diritto* in Francia avrebbe una sua particolare rilevanza, poiché potrebbe essere invocata la lesione del diritto tramite una *question prioritaire de constitutionnalité*, ai sensi dell’art. 61-1 della Costituzione, che appunto ammette l’incidente di costituzionalità solo in caso di violazione «*aux droits et libertés que la Constitution garantit*».

⁸⁶ Voce *Attribuzione*, nel *Vocabolario Treccani*.

esiste un dovere per un soggetto, ad un altro corrisponde un diritto ad ottenere un comportamento conforme ad esso⁸⁷. Allo stesso modo, se ragioniamo di *prerogative* (della cui giustiziabilità nei conflitti nessuno sembra dubitare) stiamo trattando di «ciascuno dei diritti o attribuzioni o esenzioni che vengono riconosciuti ai titolari di alcune cariche pubbliche», ovvero di un «diritto particolare»⁸⁸.

Ancora, bisogna segnalare come nella stessa definizione dei diritti soggettivi – e in particolare di quelli fondamentali, che si facciano valere nei confronti del potere pubblico – rientrino «poteri di fare, di impedire o di esigere»⁸⁹ (enfasi aggiunta). E così ragionando si rischia il cortocircuito, poiché riappare l'idea della *faculté d'empêcher*, che serviva in origine a Mazziotti per limitare restrittivamente – rispetto ai nostri fini – il campo dei “poteri dello Stato”.

Insomma, alla luce della giurisprudenza e di questi altri argomenti, non ci pare che possa esistere alcun imbarazzo se il conflitto fra poteri si dilata a difesa dello *status* del parlamentare⁹⁰, anche se di diritti e doveri

⁸⁷ In questo senso A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 176: «Preferibile sarebbe allora di recuperare il senso originario e più generico della parola “attribuzione”, che include non solo competenze ma anche “diritti e doveri” di carattere costituzionale [...] Ciò consentirebbe anche di estendere l'applicazione del rimedio a casi che realmente implicano la discussione di un “rapporto di diritto costituzionale” ma che, difficilmente, potrebbero, tutt'interi, essere calati negli stampi del concetto di “competenza”».

⁸⁸ Voce *Prerogativa*, nel *Vocabolario Treccani*. G.F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, cit., pp. 2-3 sottolinea che «le sue concrete estrinsecazioni compongono una gamma assai articolata di situazioni giuridiche, poste, di volta in volta, a tutela del corpo istituzionale o della persona investita di una funzione pubblica, oppure poste a tutela della funzione stessa e degli atti in cui si esprime; e consistenti sia in situazioni “passive”, di difesa da intrusioni altrui sia in situazioni “attive”, intese come potere esclusivo per il compimento di determinati atti». In effetti, anche N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 311, si riferisce ai «diritti sostanzialmente collegati all'esercizio della funzione rappresentativa», il cui sacrificio «non potrebbe restare senza rimedio».

⁸⁹ J. RIVERO, *Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques*, in A. DE LAUBADÈRE, A. MATHIOT, J. RIVERO, G. VEDEL (a cura di), *Pages de doctrine*, Parigi, LGDJ, 1980, p. 555. Non è un caso che VOLTAIRE, *Traité de métaphysique*, VII, definisca la libertà come «le pouvoir d'agir».

⁹⁰ F. SORRENTINO, sub *Art. 137. V parte*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Giuseppe Branca, Bologna, Zanichelli, 1981, p. 464, sottolinea come «l'abbandono dell'impostazione rigida sulla *vindicatio potestatis*» ha come conseguenza che le decisioni della Corte non si risolvano «necessariamente in un'indicazione di potestà, ma [possono] riguardare modalità e limiti per il suo esercizio: in altri termini, obblighi e doveri». L'A., *ibidem*, nota 9, mette in parallelo questa dilatazione con la

individuali (ovviamente, *ricollegati alla funzione* o *guarentigati* in relazione ad essa⁹¹) si trattasse⁹². Nel caso del Presidente della Repubblica, le cose non sono andate molto diversamente, ma le critiche non si sono appuntate sulla natura delle attribuzioni da difendere⁹³.

Ciò detto, non si intravedono nessi di consequenzialità necessaria fra la difesa per via di conflitto delle attribuzioni individuali del parlamentare ed un'indiscriminata apertura dello strumento processuale ai singoli cittadini⁹⁴, ad esempio a tutela della loro qualità di elettori⁹⁵,

stessa formulazione della Costituzione tedesca, che «definisce gli *Organstreite* come «controversie sull'estensione di diritti e di doveri». Lo stesso F. SORRENTINO, *I conflitti*, cit., p. 736 propugnava una lettura del conflitto conforme al modello tedesco, ritenendo giustiziabile la lesione dello *status* del potere agente.

⁹¹ È noto che nell'art. 68 non si attribuiscono diritti *ulteriori* rispetto a quelli riconosciuti nella prima parte della Costituzione ai singoli (libertà personale, libertà di domicilio e di corrispondenza, libertà di espressione), ma se ne modifica la disciplina, introducendo garanzie aggiuntive e diversificando il regime limitativo delle libertà allorché a giovare sia il membro del Parlamento.

⁹² Al posto del termine «diritti» si può forse parlare di *situazioni giuridiche qualificate* (sull'ormai avvenuta ibridazione delle posizioni soggettive fra diritto privato e diritto pubblico, che rende difficile identificare il confine tra interesse legittimo e diritto soggettivo, v. B. SORDI, voce *Interesse legittimo*, in *Enc. Dir., Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008, p. 725). Eventualmente si potrebbe discutere se nella protezione offerta dal conflitto debbano rientrare, oltre ai diritti personali e procedurali del singolo parlamentare, anche quelli di natura patrimoniale, come l'indennità prevista all'art. 69 Cost. Sul tema torneremo nel prossimo capitolo, discutendo proprio di quest'ultima.

⁹³ Tanto nella sent. n. 154 del 2004 che nella n. 1 del 2013, vi è addirittura un generale *status* di immunità che viene fatto valere come attribuzione. Nel primo caso, oltre al riferimento alla prerogativa ex artt. 89 e 90, si menziona espressamente anche la «facoltà di esternazione», che non può non essere considerata una forma di libertà di espressione del Presidente, il cui contenuto è coperto dall'irresponsabilità ove collegato alle sue funzioni. Nel secondo caso, il riferimento alla prerogativa di irresponsabilità è, come abbiamo già sottolineato, più ampio e copre in generale tutta la «vita» del Presidente.

⁹⁴ Cfr. A. CELOTTO, *Sulla legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto fra poteri*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGGIOTTO, P. VERONESI, *Il «caso Previti»*, cit., p. 69 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., pp. 149-150; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi*, cit., p. 4 ss.; P. LOGROSCINO, *La Corte costituzionale ancora sulla 'impossibile' legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, n. 8/2019, p. 1 ss.

⁹⁵ Ad esempio, Corte cost., ord. n. 256 del 2016. Di recente (ord. n. 254 de 2021), la Corte ha escluso che il singolo cittadino potesse difendere per via di conflitto il diritto alla petizione nei confronti delle Camere (art. 50 Cost.). In questa pronuncia si sottolinea «che le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, inve-

questioni che sono spesso accostate. La ragione è semplice: non vi è omogeneità alcuna fra le due situazioni considerate.

L'elemento differenziale è che lo *status* di cittadino elettore rappresenta l'unità minima su cui si fonda l'organizzazione politica della Repubblica. È una condizione generalizzata, che non specifica la posizione del *quisque de populo* nei confronti della collettività, né gli conferisce una speciale funzione pubblica. Rispetto a tale standard soggettivo minimale, il membro del Parlamento si colloca in una situazione (s)oggettivamente diversa, perché valgono per lui – oltre ai diritti e i doveri che derivano, appunto, dall'essere anch'egli cittadino elettore – le altre attribuzioni che promanano dalla Costituzione, lo distinguono da questi⁹⁶ e si radicano non nella prima parte della Costituzione, ma nella seconda dedicata all'ordinamento della Repubblica.

Conviene dunque sgombrare il campo dall'idea che esista un'alternatività necessaria fra ricorsi a tutela dei diritti fondamentali davanti al giudice costituzionale e conflitti interorganici, il cui confine sembra assottigliarsi nel caso dei parlamentari. A questo proposito, un approfondimento comparatistico su esperienze a noi prossime può risultare utile.

5. *Usi “conflittuali” del ricorso a tutela di diritti fondamentali: la chiara differenziazione nel sistema tedesco e lo sviluppo sussidiario dell'amparo parlamentario spagnolo*

L'esistenza di una generale azione a tutela dei diritti fondamentali potrebbe prestarsi ad un uso di natura “conflittuale”: vale a dire che un soggetto titolare di attribuzioni costituzionali, proprie e differenziate, potrebbe tentare di ottenere la protezione di tale sfera giuridica non già attivando un conflitto interorganico, ma tramite un ricorso di questo tipo.

ce, non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica». Conformemente v. anche ord. n. 32 del 2022. Rispetto a queste posizioni che si configurano come diritti politici generali v. M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2016, p. 1 ss.

⁹⁶ Seppur riferiti all'insindacabilità, interessanti spunti applicabili in linea generale si rinvengono in A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., p. 227 ss., il quale sottolinea «l'impossibilità di assimilare, nell'esercizio dell'attività politica, la posizione del cittadino a quella del membro del Parlamento».

Bisogna osservare che l'essenza del ricorso che definiremo – per semplicità – “di *amparo*” poggia su un conflitto intrinseco: da un lato, il soggetto leso nei suoi diritti fondamentali, dall'altro, il potere pubblico che ha prodotto tale lesione. In effetti, nei due ordinamenti che utilizziamo come termini di paragone con quello italiano – Spagna e Germania – è evidente la natura pubblicistica del ricorso.

L'art. 93, primo comma, BVerfGG stabilisce che chiunque può ricorrere al Tribunale Costituzionale se è stato leso nei suoi diritti fondamentali (artt. 1-19) o nei diritti costituzionali derivati da altri articoli menzionati⁹⁷ dall'autorità pubblica (*durch die öffentliche Gewalt*). È tuttavia necessario (comma secondo) che siano stati inutilmente esperiti i rimedi giuridici previsti, salvo che il caso appaia di così grande importanza o il rischio per il ricorrente nell'attesa sia così serio ed inevitabile da non poter attendere.

Nel caso spagnolo, l'art. 41, comma due, LOTC chiarisce in termini inequivocabili che la protezione di alcuni diritti costituzionali – discendenti da articoli della Costituzione espressamente indicati: dal 14 al 29 – è concessa «*por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes*».

Il fatto che esista un conflitto di natura pubblicistica (cioè un pubblico potere *versus* il titolare di un diritto costituzionale fondamentale) è ambivalente. Da un lato, non deve trarre in inganno: il conflitto interorganico presuppone che la lite sia interna alla sfera del potere pubblico e verta sull'esatta distribuzione delle competenze che la norma fondamentale assegna all'interno del pluralismo istituzionale di un moderno ordinamento democratico. Dall'altro lato, nella giustizia costituzionale esiste sempre un confine labile fra le competenze giurisdizionali, assai mobile proprio perché destinato a garantire in maniera sostanziale – e non solo formale – la rigidità costituzionale anche nelle famose “zone grigie” della vita istituzionale.

⁹⁷ Art. 20 c. 4 (sul vincolo costituzionale per il legislatore, e sui vincoli costituzionale e legislativo per l'amministrazione e la giurisdizione), artt. 33 (principio di uguaglianza fra i cittadini nell'esercizio di diritti e doveri), 38 (diritto di voto; principio di rappresentanza; divieto di mandato imperativo), 101 (divieto di giudici speciali), 103 (diritto ad un equo processo; *ne bis in idem*) e 104 (sulla privazione della libertà).

Questi due elementi sono chiaramente messi in luce dai due ordinamenti sopra richiamati.

5.1. *Il chiaro confine tra Verfassungsbeschwerde e Organsklage nella giurisprudenza tedesca*

Nel panorama della sua giurisprudenza, la Corte di Karlsruhe ha avuto modo di affinare la distinzione fra il conflitto interorganico e il reclamo costituzionale, quest'ultimo essendo considerato uno strumento residuale e di chiusura del sistema⁹⁸. L'ha fatto, in particolare, con riguardo a quei soggetti che presentano una natura più sfumata, a cavallo fra l'appartenenza ad un potere pubblico in senso proprio e l'essenza di formazioni della c.d. "società civile", in potenza riconoscibili come titolari di diritti costituzionali.

La differenziazione passa in primo luogo da elementi tecnico-processuali.

Il primo concerne l'aspetto oggettivo: i soggetti individuabili al tempo stesso come "organi dello Stato" e titolari di diritti fondamentali sono i partiti politici e i singoli parlamentari, assimilabili a corpi sociali o a singoli individui. Particolarmente rilevante in quest'ambito è la circostanza che la legge sul Tribunale costituzionale menzioni espressamente gli articoli 33 (che contiene tanto il principio di eguaglianza fra i cittadini nell'esercizio di diritti e doveri e nell'accesso alle cariche pubbliche, quanto il dovere di imparzialità dell'amministrazione) e 38 (sulle elezioni, che consacra il suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto per il *Bundestag*, nonché il divieto di mandato imperativo e il diritto al voto attivo e passivo). Trattandosi di diritti che si ricollegano all'innervo democratico dello Stato-apparato e da far valere contro di esso, non possono ovviamente essere rivendicati da soggetti ivi organicamente inclusi (il Parlamento, il Governo o il Presidente federale).

In secondo luogo, la legittimazione passiva alla lite fra organi determina un'ulteriore differenza. Il conflitto è elevabile solo nei confronti

⁹⁸ Nelle competenze giurisdizionali del BVerfG l'ammissibilità del *Beschwerde* è retta da un principio di "sussidiarietà" del rimedio rispetto a quelli già esistenti nell'ordinamento, anche costituzionale. Ciò significa che il ricorrente deve aver già tentato di ottenere la riparazione del *vulnus* davanti ad altri giudici e non deve aver dato egli stesso causa alla realizzazione dello stesso: cfr. M. SACHS, *Versfassungsprozessrecht*, cit., p. 161.

degli “organi supremi dello Stato”, dai quali sono ovviamente escluse varie autorità pubbliche (prima fra tutte, l’autorità giurisdizionale): ove si contestasse l’azione di uno di questi organi non supremi certamente il conflitto non sarebbe ammissibile.

Per quanto riguarda il singolo parlamentare, allora, il giudice costituzionale ha chiarito che il *Verfassungsbeschwerde* si offre a questi nel solo caso in cui siano lesi diritti discendenti dallo *status* di rappresentante popolare e non siano altrimenti difendibili innanzi a lui. Il caso più significativo è rappresentato dalla decisione BVerfGE 108, 251 (*Abgeordnetenbüro*) del 30 luglio 2003, nella quale alcuni deputati contestavano la sentenza del *Landgericht* di Monaco di Baviera che non aveva annullato il sequestro di alcuni documenti nei loro uffici⁹⁹. Costoro lamentavano quindi la violazione del principio del libero mandato (art. 38), in connessione con l’art. 47 (sul diritto dei deputati al rifiuto di rendere testimonianza). A parte l’interessante estensione dell’ambito oggettivo – grazie alla combinazione fra principi costituzionali – il Tribunale federale chiarisce l’ammissibilità del reclamo, stante, da un lato, l’impossibilità del deputato di sollevare un conflitto interorganico nei confronti del Tribunale di Monaco e, dall’altro, la paradossale situazione di disfavore che avrebbe interessato il parlamentare, dato che un qualunque altro soggetto professionale potrebbe muovere il reclamo alla Corte per tutelare il suo diritto al segreto¹⁰⁰ (discendente dall’art. 12, comma 1, primo periodo, sulla libertà delle professioni in relazione all’art. 53 del Codice del processo penale)¹⁰¹. Nel 2013 questa posizione è confermata, ammettendo il reclamo costituzionale a tutela della libertà di mandato mosso da un parlamentare contro la sentenza della Corte amministrativa federale che non aveva impedito il controllo sul mem-

⁹⁹ Nella stessa sede era pure deciso un conflitto interorganico sollevato invece nei confronti del Presidente del *Bundestag* che non si sarebbe attivato per salvaguardare i diritti dei colleghi, ma, anzi, avrebbe autorizzato le perquisizioni dei locali del Parlamento. Il Tribunale ritiene che il conflitto sarebbe fondato solo ove si dimostri che il Presidente abbia agito in maniera immotivata ed arbitraria, disconoscendo grossolanamente le prerogative parlamentari (par. 58 ss.).

¹⁰⁰ BVerfGE 108, 251 (*Abgeordnetenbüro*) del 30 luglio 2003, par. 38 ss.

¹⁰¹ Cfr. BVerfGE 105, 365 (*Beschlagnahme bei Berufsheimnisträgern*) del 17 luglio 2002. La Corte utilizza il richiamo contenuto nella Costituzione alle leggi che regolano determinate professioni per considerare insito nella libertà professionale il diritto al segreto. L’art. 12, comma 1, GG recita: «*Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden*».

bro del *Bundestag* da parte dell'Ufficio per la protezione costituzionale¹⁰² (il *Bundesamt für Verfassungsschutz*¹⁰³).

Il fatto che questi reclami fossero abbinati a conflitti interorganici elevati contro soggetti che possono essere parti di tali contese (nel primo caso il Presidente dell'assemblea, nel secondo il Governo) conferma la natura residuale della prima procedura e la primarietà della seconda nella difesa delle attribuzioni costituzionali dei deputati.

Di ciò troviamo conferma anche nella circostanza che al gruppo parlamentare è invece del tutto preclusa la via del reclamo e lo stesso diritto dei singoli a formare un gruppo deve essere rivendicato nell'ambito del conflitto e non può considerarsi espressione di un diritto fondamentale di natura elettorale. Così stabilì il Tribunale in una sentenza del 14 dicembre del 1976, sollecitato dai deputati del partito FDP del *Landtag* bavarese¹⁰⁴. È interessante osservare che il Tribunale sottolineò il fatto che, nel rivendicare il loro *status*, i parlamentari non sono un "chiunque" (*jedermann*) ai sensi della legge sul processo costituzionale¹⁰⁵.

In maniera assimilabile al parlamentare è stato trattato il partito politico.

In una decisione del 1962 – applicando peraltro la clausola derogatoria in base alla quale è possibile ammettere il reclamo senza che tutte le vie di ricorso siano state previamente esaurite – il Tribunale costituzionale individuò il crinale lungo il quale bisognava riconoscere ai partiti politici ora la legittimazione processuale al conflitto, ora la possibilità di proporre un reclamo costituzionale¹⁰⁶. Nel primo caso ricadono le

¹⁰² BVerfGE 134, 141 (*Beobachtung von Abgeordneten*) del 17 settembre 2013.

¹⁰³ Trattasi di organo federale, creato dalla *Bundesverfassungsschutzgesetz* e dipendente dal Ministero dell'interno sotto il controllo di un apposito comitato parlamentare, cui è demandata – con modalità assimilabili a quelle di servizi segreti – la protezione dell'ordine costituzionale ai sensi di varie disposizioni della Legge fondamentale che assicurano la natura di "democrazia protetta" (artt. 18, 20, 21). Data la sua dipendenza governativa, la stessa pronuncia BVerfGE 134, 141 citata alla nota precedente dichiara l'inammissibilità di un conflitto fra organi, dovuta al mancato rispetto del termine processuale per adire il giudice.

¹⁰⁴ BVerfGE 43, 142 (*Verfassungsbeschwerde einer Parlamentsfraktion*) del 14 dicembre 1976.

¹⁰⁵ *Ivi*, par. 20: «wenn der Abgeordnete in diesem Sinne um die ihm als Abgeordneten verfassungsrechtlich zukommenden Rechte mit einem anderen Staatsorgan, regelmäßig dem Parlament selbst, streitet, er dem Staat nicht als "jedermann" gegenübersteht, der sich gegen eine Verletzung jenes rechtlichen Raumes wehrt, der durch die Grundrechte gegenüber dem Staat gesichert ist».

¹⁰⁶ BVerfGE 14, 121 (*FDP-Sendezeit*) del 30 maggio 1962.

violazioni, da parte di un organo costituzionale supremo, dello *status* costituzionale del partito descritto dall'art. 21 GG nel concorso alla formazione della volontà democratica¹⁰⁷. Con il reclamo, il partito può invece contestare la violazione di diritti da parte dell'autorità pubblica, come il principio di uguaglianza di trattamento o l'eguale accesso a istituzioni pubbliche. Il caso di specie, in effetti, derivava dalla ripartizione dei tempi d'antenna radiotelevisiva durante una campagna elettorale nel *Land* Renania Settentrionale-Westfalia da parte della televisione pubblica locale (*Westdeutscher Rundfunk Köln*), riconosciuta come autorità pubblica nell'ambito della campagna elettorale. Una situazione simile si ripeté, nello stesso *Land*, nel 1984, quando un partito impugnò tramite reclamo l'ordinanza cautelare della Corte amministrativa che non aveva annullato la ripartizione del tempo d'antenna durante la campagna per l'elezione del Parlamento europeo¹⁰⁸.

Il sistema di giustizia costituzionale tedesco cerca dunque la completezza attraverso la protezione sussidiaria offerta dal reclamo, ma così facendo è attento a non alterare il contenuto della competenza propriamente conflittuale che, all'evidenza, è volta proprio a temperare i conflitti interni alla forma di governo. È questo un elemento fondamentale di discernimento: la giuridicità delle regole che presiedono agli organi politici passa attraverso la giurisdizione sui conflitti¹⁰⁹. La protezione dei diritti costituzionali fondamentali – ove anche fossero espressione di situazioni differenziate o, se si vuole, privilegiate – si sviluppa tutta sul versante della forma di Stato, nel controllo ultimo dell'esercizio del potere pubblico sulle situazioni soggettive. Emblematica in questo senso la posizione dell'autorità giudiziaria, il cui operato non è esente da un eventuale controllo del giudice costituzionale per quanto di sua competenza, ma è comunque collocato in una dimensione diversa che è, per definizione, *non relazionale*, nel senso che non esiste una relazione

¹⁰⁷ Cfr. ad esempio BVerfGE 44, 125 (*Öffentlichkeitsarbeit*) de 2 marzo 1977, caso nel quale il partito CDU contestava l'azione del Governo che aveva di fatto finanziato una campagna di informazione a favore proprio e dei partiti di maggioranza nel periodo pre-elettorale.

¹⁰⁸ BVerfGE 69, 257 (*Politische Parteien*) del 25 aprile 1985.

¹⁰⁹ Tant'è che agli stessi parlamentari, secondo dottrina più risalente, sarebbe dovuto essere precluso l'accesso al *Verfassungsbeschwerde* (M. GOESSL, *Organtreitigkeiten innerhalb des Bundes. Eine Untersuchung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes und der zu seiner Ausführung ergangenen Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes*, Berlino, Duncker & Humblot, 1961, p. 127).

costituzionale continua e previamente identificabile (*Verfassungsrechtsverhältnis*) fra l'autorità giudiziaria e gli altri poteri.

5.2. L'amparo parlamentario spagnolo come "conflitto in via sussidiaria" a tutela dei diritti del parlamentare

Il sistema dei conflitti costituzionali spagnolo si caratterizza per una rigida chiusura definitiva, che limita l'accesso giurisdizionale ai soli organi nominati e solo per le competenze che competono loro nella piena interezza¹¹⁰. Tali limitazioni hanno irrimediabilmente segnato lo scarso successo numerico di tali azioni¹¹¹.

A riprova della volontà espansiva della giustizia costituzionale rispetto alla forma di governo, si è consolidato e sviluppato un ricco contenzioso – fomentato dall'unicità della giurisdizione costituzionale anche rispetto ai sistemi di governo autonomici – di rivendicazioni individuali di parlamentari che contestano il cattivo uso del potere ai loro danni da parte delle Assemblee di appartenenza. Si tratta del c.d. "amparo parlamentario", che trova un preciso fondamento nell'art. 42 LOTC¹¹². La di-

¹¹⁰ È la *Ley Orgánica 2/1979 sul Tribunal Constitucional* (LOTC) che, basandosi sulla delega contenuta nell'art. 161, comma 1, lett. d) della Costituzione, ha creato la giurisdizione sui conflitti interorganici, secondo un sistema che si rivela definitorio e strettamente chiuso. L'art. 2, comma 1, lett. d) LOTC prevede la cognizione del Tribunale sui "conflitti fra gli organi costituzionali dello Stato", che il successivo art. 10 attribuisce alla competenza della formazione plenaria. L'art. 59 LOTC individua poi, in maniera puntuale, quali sono gli "organi costituzionali dello Stato", individuandoli nel Governo, nel Congresso dei Deputati, nel Senato o nel Consiglio generale del potere giudiziale (equivalente del CSM italiano). Ancora, il successivo art. 73 LOTC stabilisce che ciascuno di questi organi potrà attivare il conflitto solo "por acuerdo de sus respectivos plenos", cioè con deliberazione dell'organo collegiale. Dal punto di vista soggettivo, si osserva dunque una doppia chiusura del sistema: da un lato, solo gli organi specificamente indicati possono attivare il conflitto, avendo la LOTC indicato in maniera esaustiva i legittimati attivi del procedimento da essa stessa creato. Dall'altro, tale legittimazione è imputabile esclusivamente all'organo nel suo complesso, essendo dunque vietate le rivendicazioni infraorganiche.

¹¹¹ Ad oggi solo cinque sentenze del Tribunale costituzionale hanno risolto conflitti fra organi costituzionali dello Stato: STC n. 45 del 1986; n. 234 del 2000; n. 34, 44 e 124 del 2018.

¹¹² In argomento v. F. PASCUA MATEO, *El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 7, 2002; J. MORALES ARROYO, *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2008.

sposizione stabilisce che decisioni e gli atti senza valore di legge adottati dalle Assemblee legislative (nazionali od autonome) o da loro organi siano ricorribili nel termine di tre mesi dal momento in cui assumano, secondo le regole interne di ciascuna assemblea, efficacia definitiva. Trattandosi di ricorso a tutela di diritti fondamentali, l'azione è data solo per quei diritti che siano "amparabili" ai sensi dell'art. 41 LOTC.

La differenza rilevante rispetto all'*amparo* classico – che distingue le assemblee dagli altri poteri pubblici generalmente richiamati nell'art. 41 – è che l'azione parlamentare costituisce l'unica via di ricorso propriamente giurisdizionale data contro tali atti¹¹³. In effetti, una volta divenuti definitivi, non è richiesto il previo esperimento di altre vie giurisdizionali¹¹⁴.

Ora, non è dubitabile che tale *amparo parlamentario* si sia trasformato in un conflitto infraorganico sussidiario¹¹⁵, ad uso di singoli deputati o di gruppi, ai quali è preclusa la possibilità di esperire altre possibili azioni davanti al giudice costituzionale per atti non legislativi. Il "grimaldello" che ha consentito tale evoluzione è stato l'art. 23 della Costituzione del 1978, inserito nel catalogo dei "diritti amparabili". Il primo comma dell'articolo prevede che «*los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*»; il secondo stabilisce invece che «*asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*».

A partire da queste disposizioni il *Tribunal constitucional* è venuto ad identificare il nucleo duro della funzione parlamentare – cioè il contenuto del c.d. *ius in officio*¹¹⁶ – che merita di essere protetto dalle decisioni dell'assemblea stessa. Peraltro, la peculiarità di questa azione è confermata dal fatto che la *especial transcendencia constitucional* richiesta come condizione di ammissibilità per i normali ricorsi di *amparo* sia

¹¹³ J. MORALES ARROYO, *El conflicto parlamentario*, cit., p. 122: «*el amparo directo del artículo 42 de la LOTC queda reservado a los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza típicamente parlamentaria, que conllevan expresión ad intra de la autonomía de las Cámaras como órganos constitucionales*».

¹¹⁴ Per differenza, si cfr. l'art. 43 LOTC sugli atti del Governo, che impone di adire l'autorità giudiziaria competente.

¹¹⁵ Cfr. sin dal titolo J. MORALES ARROYO, *El conflicto parlamentario*, cit., diffusamente.

¹¹⁶ Il Tribunale parla di "*ius in officium*", ma si preferisce qui la forma latina dello stato in luogo, che pare semanticamente e grammaticalmente più opportuna.

sostanzialmente presunta dal giudice¹¹⁷, il che costituisce un totale ribaltamento di prospettiva rispetto al conflitto dei parlamentari italiano in cui è richiesta – come vedremo poi – una manifesta fondatezza della pretesa per avanzare alla fase di merito.

Tale costruzione inizia alla fine degli anni '80. Con la sentenza n. 161/1988, il Tribunale chiarì che la protezione del diritto fondamentale di cui all'art. 23, comma secondo, per gli eletti comportava in sé anche la tutela del diritto degli elettori (contenuto al comma primo) ad essere rappresentati correttamente nelle decisioni che interessavano la comunità. Così, tale affermazione – comparsa inizialmente in sentenze riguardanti attività municipali¹¹⁸ - venne inizialmente trasposta sul piano autonomico, assumendo già in questo modo valenza generale¹¹⁹.

Ma l'operazione più interessante compiuta nella sentenza del 1988 fu quella di riconoscere il diritto contenuto nell'art. 23 come "diritto costituzionale a configurazione legale", legittimando così l'intervento del giudice anche per quelle violazioni di diritti e facoltà conferiti da norme primarie che avessero però portata integrativa della Legge fondamentale. Nella specie, il giudice puntualizzò che gli stessi regolamenti parlamentari erano fonti di diritti e facoltà che, una volta previsti, integravano direttamente «lo *status* proprio di ciascuna carica»¹²⁰.

¹¹⁷ Cfr. STC 155/2009, FJ (*Fundamentos jurídicos*) 2. Sul tema della *trascendencia* v. J. MORALES ARROYO, *Recurso de Amparo, Derechos Fundamentales y transcendencia constitucional el camino hacia la objetivación del Amparo constitucional en España*, Pamplona, Aranzadi, 2015; M. IACOMETTI, *Il requisito della especial transcendencia constitucional: verso l'oggettivazione del recurso de amparo in Spagna?*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1033 ss. Da ultimo si cfr. STC n. 38/2022 dell'11 marzo 2022, FJ 2.: «*Esta circunstancia sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de valorar la especial transcendencia constitucional (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa, que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra*».

¹¹⁸ STC n. 10/1983, del 21 febbraio 32/1985, del 6 marzo.

¹¹⁹ Nella pronuncia STC n. 196/1990 il Tribunale negò l'*amparo* a un deputato che aveva impugnato, senza successo, davanti al giudice amministrativo il rifiuto del Governo basco di rilasciare informazioni nell'ambito di un'attività di controllo. Il Tribunale sottolineò che in quell'occasione il ricorrente agiva in un quadro diverso, ma restava comunque viabile il percorso dell'*amparo parlamentario* per stigmatizzare abusi interni all'attività parlamentare e ai rapporti Legislativo-Esecutivo.

¹²⁰ STC n. 161/1988, FJ n. 7: «*El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en*

Nel corso della sua giurisprudenza, il Tribunale ha dovuto meglio precisare i contorni di quest'azione che appariva assai vasta, specificando che non qualunque atto che leda delle facoltà individuali del parlamentare è meritevole di tutela, ma possiedono rilevanza costituzionale solo quelle attribuzioni dei rappresentanti che ineriscano al nucleo della funzione parlamentare rappresentativa. Allora, la violazione dell'art. 23, comma 2, si produce solo laddove gli organi impediscano o coartino lo svolgimento di tale funzione o adottino decisioni che contrastino con la natura della rappresentanza o l'eguaglianza dei rappresentanti¹²¹. Questo comporta pure che ove una norma ponga limitazioni all'esercizio della rappresentanza essa debba essere interpretata in maniera restrittiva¹²².

I tratti comunque piuttosto ampi dell'*amparo* parlamentario – e la sua applicazione a tutti i Parlamenti autonomici oltre che al Parlamento nazionale – hanno consentito al Tribunale di pronunciarsi in circostanze piuttosto varie.

In genere, gli atti parlamentari oggetto di ricorso sono gli “*acuerdos de la Mesa*”, cioè le decisioni degli Uffici di presidenza attraverso le quali passa l'ammissione di qualunque tipo di attività parlamentare: proposte legislative¹²³ ed emendative¹²⁴, proposte di atti di indirizzo¹²⁵, richieste di informazioni al Governo¹²⁶, indizione di votazioni e scelta dei procedimenti legislativi¹²⁷, composizione di organi interni¹²⁸. Ma questi stessi

su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales - y en último extremo ante este Tribunal - el ius in officium que consideren ilegítimamente contraído o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

¹²¹ STC n. 168/2021, FJ 3 b; STC n. 96/2019, FJ 3; STC n. 47/2018, FJ 3b.

¹²² STC n. 47/2018, FJ 3b.

¹²³ STC n. 24/2020 (sul rifiuto della *Mesa* di assegnare una proposta legislativa).

¹²⁴ STC n. 4/2018 (sulla qualificazione degli emendamenti).

¹²⁵ STC n. 24/2022 (sulla presentazione di una mozione).

¹²⁶ STC n. 68/2020 (sulla presentazione di un'interrogazione al Governo della regione di Murcia).

¹²⁷ STC n. 110/2019 (sulla rifiuto di seguire la procedura legislativa d'urgenza e in unica lettura).

¹²⁸ STC n. 35/2022 (sulla composizione dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea di Madrid secondo regole di proporzionalità).

atti sono stati impugnati anche laddove si occupassero dello *status* di singoli parlamentari¹²⁹ (come nel caso della sospensione dalla carica¹³⁰) o di mere questioni d'organizzazione interna¹³¹.

Dal punto di vista della legittimazione, occorre che l'atto interessi direttamente il ricorrente (in quanto persona *directamente afectada* ai sensi dell'art. 46, lett. A, LOTC), ma pure che vi sia identità soggettiva fra il titolare della facoltà che si ritiene menomata e chi interpone il ricorso. Ciò significa che, ove una facoltà sia riconosciuta ad un raggruppamento di parlamentari, solo costoro – in maniera unitaria o come soggetto collettivo, come accade per i gruppi parlamentari – possono chiederne tutela ed essa non è invocabile tramite l'iniziativa dei singoli¹³². Questo deve essere apprezzato in concreto: soli i parlamentari che si sono visti rifiutare una determinata iniziativa possono poi dolersene di fronte al giudice.

Va anche osservato che non ha mai posto grandi problemi la legittimazione dei gruppi parlamentari a rappresentare i diritti dei loro membri, affermata sin dalla decisione n. 4/1992. Come ricordò la sentenza n. 361/2006, «si assume così nel livello giuridico una realtà politica e parlamentare indiscutibile»¹³³.

5.3. *Traendo alcune conclusioni sulla presunta alternatività fra conflitto interorganico e ricorso individuale*

Come anticipato, una parte della dottrina italiana, dopo l'apertura ai conflitti sollevati da singoli parlamentari registratasi con l'ord. n.

¹²⁹ STC n. 38/2022 (su atti regolamentari interni al Parlamento basco).

¹³⁰ STC n. 97/2020 (sulla sospensione del singolo deputato).

¹³¹ STC n. 137/2021, sull'uso degli spazi del Congresso: in questo caso la facoltà di chiedere spazi interni all'istituzione per iniziative politiche non è considerato un aspetto amparabile sotto lo scudo dell'art. 23.

¹³² STC n. 24/2020, preceduta da STC n. 98/2009.

¹³³ STC n. 361/2006, FJ 5: «*Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros.*».

17/2019, ha criticato la Corte poiché così facendo si trasformava l'istituto del "conflitto" in un "ricorso a tutela di diritti fondamentali"¹³⁴, denaturandolo e venendo a creare un'azione esterna al (e dunque non ammessa dal) sistema di giustizia costituzionale italiano. Dall'analisi delle due esperienze a noi prossime, tuttavia, non pare di poter trarre argomenti per sostenere questa tesi, quanto – semmai – il suo contrario.

Il sistema tedesco ci dimostra che non esiste nessuna alternatività netta ed escludente fra conflitto di organi individuali e ricorso a tutela di diritti fondamentali, nel senso che l'esistenza del secondo non preclude il primo, ma anzi ne conferma semmai la precedenza, data la natura sussidiaria del *Beschwerde*.

L'esperienza spagnola non ci conduce in sensi molto diversi: si apre al ricorso individuale a tutela di diritti costituzionali – che poi diventa, in realtà, protezione di attribuzioni costituzionali come quelle fatte valere nei conflitti – proprio per rispondere ad un'esigenza di giustizia che non è altrimenti soddisfacibile, proprio per la natura chiusa del conflitto costituzionale.

Bisogna quindi prestare attenzione a non ribaltare la prospettiva: il conflitto fra poteri è strumento sufficientemente flessibile per tutelare le attribuzioni di organi costituzionali monocratici (come il Presidente della Repubblica) o componenti di organi che rivendicano attribuzioni proprie e distinte da quelle del collegio (come già per il singolo ministro e oggi per il parlamentare individuale). Non si può certo dire che la tutela di attribuzioni a soggetti *uti singuli* dovrebbe concedersi solo con un'apposita azione. La Germania dimostra abbondantemente che non è così (è la natura della rivendicazione e del rapporto fra gli organi litiganti che deve far propendere per il conflitto), ma lo testimonia anche la Spagna laddove – negando che l'*amparo* sia esclusivamente un ricorso individuale – ammette che i gruppi parlamentari o frazioni dei parlamenti possano agire, sì, sotto lo scudo del diritto fondamentale generale, ma per rivendicare attribuzioni riconosciute al soggetto collettivo.

Ecco che allora si svuota l'argomento formale ("un conflitto non è un *amparo*"), anche perché è indispensabile osservare la questione sostanziale soggiacente: la giurisdizione costituzionale modella i suoi strumenti e le vie di accesso a sé in funzione del suo scopo primo, che è quello di proteggere la superiorità della Costituzione.

¹³⁴ A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato*, cit., p. 183 ss.

6. Critica all'argomento negativo tratto per comparazione dalla Bundesverfassungsgerichtsgesetz

Continuando in quel parallelismo “fondativo” con l’esperienza tedesca in materia di conflitti interorganici, una parte della dottrina ha poi contestato la riproducibilità di determinate soluzioni germaniche nel contesto italiano. A tale scopo, si è invocata la formulazione della legge sul Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG*)¹³⁵, la quale ammette *expressis verbis* la legittimazione di frazioni degli organi costituzionali all’*Organstreitsverfahren*¹³⁶.

L’argomento, però, non è determinante, soprattutto alla luce di come le previsioni legislative sono state interpretate dallo stesso BVerfG.

In primo luogo, la legge stessa fa riferimento alla circostanza che le frazioni di organo possano essere parti del conflitto se dotate di diritti ricavabili dalla Costituzione in via immediata. Dunque, il riferimento a “parti” che traggano dai regolamenti delle Camere particolari facoltà è aggiuntivo e si distingue da competenze di rango propriamente costituzionale.

Ma v’è di più: il BVerfG ha affermato che le indicazioni della legge ordinaria sul processo costituzionale hanno natura tendenziale e nulla impedisce al Tribunale di trarre direttamente dalla Costituzione la legittimazione di un soggetto al conflitto¹³⁷: così è andata nel caso dei partiti politici¹³⁸, a dimostrazione che l’argomento della “legiferazione” nella

¹³⁵ A. ANZON, *Ragioni di inammissibilità*, cit., p. 27.

¹³⁶ Art. 63: «Antragsteller und Antragsgegner können nur sein: der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe». (“Ricorrenti possono essere esclusivamente: il Presidente Federale, il Bundestag, il Bundesrat e il Governo federale o parti di questi organi fornite di propri diritti nella Costituzione o nei Regolamenti del Bundestag e del Bundesrat”, *traduzione nostra*).

¹³⁷ In più di un’occasione il Tribunale ha stabilito che «die Vorschrift die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht abschließend umsetzt» [la previsione non implementa in maniera esclusiva i requisiti costituzionali dell’art. 93 GG] (BVerfGE 136, 277 del 10 giugno 2014, par. 59, richiamando BVerfGE 13, 54).

¹³⁸ Cfr. BVerfGE 13, 54 dell’11 luglio 1961, par. 67: «Als sonstige “Beteiligte” des Verfassungsrechtskreises, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind, hat das Bundesverfassungsgericht über die Aufzählung in § 63 BVerfGG hinausgehend nur die politischen Parteien anerkannt. Diese Ausweitung des verfahrensrechtlichen Parteibegriffs konnte und mußte erfolgen, weil die politischen Parteien formierte Einheiten sind,

materia non è affatto determinante nel definire chi può partecipare alle controversie.

Ancora, il giudice di Karlsruhe ha stabilito che il riferimento ai “diritti propri derivanti dai regolamenti” non va inteso nel senso che le facoltà regolamentari divengono giustiziabili innanzi a lui: solo diritti e doveri di *rango costituzionale* possono fondare oggettivamente l'*Organstreitigkeit*. Ciò significa che le parti, individuate anche sulla base delle norme regolamentari, in realtà, agiscono a tutela delle attribuzioni dell'organo complesso, realizzando così una sostituzione processuale a legittimazione straordinaria.

Ebbene, tutto ciò non vale per il singolo parlamentare, cui la Corte – sin dal 1953 – ha riconosciuto (e poi sempre confermato, malgrado prese di posizioni diverse in dottrina¹³⁹) la legittimazione ad agire *non come frazione di organo* ai sensi della BVerfGG, ma come «*andere Beteiligte*» (altra parte processuale) individuato direttamente dall'art. 91, n. 1 GG¹⁴⁰ e fornito di un insieme di diritti e doveri di natura costituzionale¹⁴¹. Di conseguenza, il giudice esclude che il singolo possa lamentare lesioni della sfera di attribuzione delle Camere, salvo che esse non si riverberino direttamente sui suoi diritti e doveri¹⁴², mentre ad altre parti del *Bun-*

ohne die die Durchführung von Wahlen und die Besetzung der obersten Staatsämter in der modernen Massendemokratie nicht möglich ist».

¹³⁹ M. GOESSL, *Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes*, cit., p. 126.

¹⁴⁰ La norma fonda la competenza della Corte a decidere conflitti interorganici: «*Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: 1) über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind*» (“Il Tribunale costituzionale federale decide: 1) sopra l'interpretazione di questa Costituzione in caso di dispute circa la portata di diritti e doveri di uno dei supremi organi federali o di altre parti processuali che siano dotate da questa Costituzione o nei regolamenti di uno dei supremi organi federali di diritti propri”, traduzione nostra).

¹⁴¹ BVerfGE 2, 143 del 7 marzo 1953 (*EVG-Vertrag*), par. 78: «*Die Parteifähigkeit der einzelnen Abgeordneten wurde wegen ihrer eigenen Organstellung bejaht. Daraus ergibt sich für ihre Aktivlegitimation, daß sie nur ihre eigenen Rechte im Verfassungsverstreit geltend machen können, wenn ihr verfassungsrechtlicher Status durch eine Handlung des Bundestages selbst (z. B. Übertragung seines Gesetzgebungsrechtes an einen Ausschuß) oder durch die Handlung eines anderen Organs bedroht ist. Eine Beeinträchtigung der Rechte und Pflichten des Bundestages läßt ihre Aktivlegitimation nur entstehen, soweit ihr eigener Status davon mitbetroffen ist*». Cfr. H. LECHNER, R. ZUCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, Monaco, Beck, 2011, p. 382.

¹⁴² BVerfGE 90, 286 del 12 luglio 1994 (*Out-of-area-Einsätze*), par. 221 ss.

destag (i gruppi in particolare) è consentito far valere in nome proprio i diritti dell'assemblea¹⁴³.

Vale la pena precisare che il riferimento ai “diritti e doveri” degli organi federali cui si riferisce la *Grundgesetz* non basta certo a distinguere la competenza giurisdizionale tedesca da quella italiana: già abbiamo fatto riferimento alla circostanza che nessun argomento linguistico si oppone a che nella generica locuzione *sfera di attribuzioni* possano condensarsi figure soggettive quali i doveri, i diritti, le prerogative ecc.¹⁴⁴.

Infine, sia consentito aggiungere un altro argomento comparatistico rispetto al silenzio del legislatore che non consentirebbe l'estensione del conflitto. Se è vero infatti che *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, dobbiamo osservare che neppure si è scritto alcunché di valido ad escludere la legittimazione di poteri-parti di organo. E constatiamo, infatti, che in altri sistemi tale menzione è stata resa in maniera incontrovertibile dal legislatore: è il caso della Spagna, dove la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (LOT) precisa a chiare lettere – peraltro, come si è sottolineato sopra, in un sistema dove il numero dei poteri confliggenti è chiuso e precisamente individuato dalla legge¹⁴⁵ – che nel caso di conflitti costituzionali fra organi dello Stato devono essere i *plena* (cioè gli organi collegiali e sovrani di ciascuno di essi) a deliberare il ricorso¹⁴⁶.

È chiaro che anche il legislatore italiano – a partire dalla sentenza n. 231 del 1975 sulla legittimazione al conflitto delle Commissioni d'inchiesta – avrebbe potuto, volendo, intervenire sul testo della legge n. 87

¹⁴³ *Ivi*, par. 205 ss.

¹⁴⁴ V. A. CERRI, *Corso di giustizia*, cit., p. 176. Al proposito, corre l'obbligo di ricordare la sent. n. 225 del 2001, che fece riferimento ai diritti-doveri discendenti dalla funzione parlamentare.

¹⁴⁵ Art. 59, comma 1, LOT: «*El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán [...] c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.*»

¹⁴⁶ Art. 73, comma 1, LOT: «*En el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta Ley, por acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque.*»

del 1953 e riaccentrare nelle assemblee plenarie la titolarità di tutte le attribuzioni dell'ordinamento parlamentare. Così, appunto, non è stato.

7. *Excursus sulla legittimazione ad agire dei membri di assemblee elettive "minori" innanzi al giudice amministrativo*

Se non si va errati, è rimasto nell'ombra della discussione dottrinale un argomento che, se non risolutivo, forse non è del tutto irrilevante. Ed è il seguente: è giusto che i membri di assemblee elettive locali (come i consiglieri municipali, provinciali, metropolitani e regionali) possano accedere al giudice amministrativo in caso di violazione delle loro prerogative all'interno dell'organo di cui sono membri e i parlamentari restino sprovvisti di una significativa forma di tutela?

Tale domanda è stata posta anche in Francia¹⁴⁷, rispetto all'altalenante giurisprudenza del Consiglio di Stato che non ha mai ammesso, tale e quale, l'*intérêt à agir* dei parlamentari contro taluni atti amministrativi considerati lesivi delle attribuzioni del Parlamento, per il solo fatto della loro qualità soggettiva di eletti¹⁴⁸. Questa stessa giurisprudenza, però, non aveva (e non ha) remore nell'ammettere i ricorsi dei consiglieri municipali in caso di violazioni delle prerogative del Consiglio di cui sono parte.

Osserviamo che in Italia le cose sono piuttosto simili, sebbene, ovviamente, si tratti di due giurisdizioni differenti (quella amministrativa da un lato, quella costituzionale dall'altro)¹⁴⁹.

È radicato nella giurisprudenza amministrativa il riconoscimento della legittimazione *individuale*¹⁵⁰ a ricorrere dei consiglieri comunali

¹⁴⁷ D. LABETOULLE, *Le recours pour excès de pouvoir du parlementaire*, in *Revue juridique de l'économie publique*, n. 675, maggio 2010.

¹⁴⁸ V. BERTILLE, *L'intérêt pour agir des parlementaires devant le juge administratif*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2006, p. 825 ss.

¹⁴⁹ In tema v. P. LOGROSCINO, *Ricorso delle minoranze consiliari e autonomia normativa locale*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo; un confronto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 328 ss.

¹⁵⁰ La giurisprudenza amministrativa, in forza della sua natura soggettiva (su cui v. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in ID., *Costituzione e amministrazione. Saggi*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 199 ss.) ribadisce costantemente che è il singolo consigliere che deve dimostrare una lesione della sfera giuridica discendente dal *munus* pubblico ricoperto. Una testimonianza legislativa di speciale legittimazione individuale dei

contro atti che ledano lo *ius ad officium* ed i diritti connessi al *munus* pubblico ricoperto. Nella casistica, ciò è riconosciuto in relazione: allo scioglimento dell'organo consiliare¹⁵¹; alle modalità di convocazione dell'organo consiliare e rispetto alla violazione dell'ordine del giorno¹⁵²; all'inosservanza dei termini di deposito della documentazione che deve essere accessibile ai consiglieri ai fini dell'espressione del voto¹⁵³; all'erroneo calcolo dei quorum strutturali e deliberativi del Consiglio¹⁵⁴; all'erronea composizione dell'organo ai fini deliberativi¹⁵⁵; alla preclusione, totale o parziale, delle funzioni inerenti l'ufficio¹⁵⁶, derivanti anche dalla modifica di atti normativi generali¹⁵⁷; dall'arbitraria composizione delle commissioni consiliari a danno delle minoranze¹⁵⁸; dalla revoca del Presidente del Consiglio comunale, ove sia quest'ultimo ad agire¹⁵⁹.

È pur vero che la giurisprudenza ribadisce costantemente che, in linea di massima, tale legittimazione è da considerarsi eccezionale e non può produrre un contenzioso di natura interorganica dinanzi al giudice amministrativo¹⁶⁰, dovendosi escludere – come è giusto che sia – la

consiglieri – quantunque limitata sotto l'aspetto dei vizi dedotti – si rinviene nell'art. 92 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*, che prevede una speciale legittimazione dei consiglieri regionali, provinciali o comunali (a seconda dell'ente cui l'atto è imputabile) ad impugnare atti amministrativi lesivi del principio di parità linguistica. La norma è particolarmente interessante, perché, a ben vedere, conferisce ai consiglieri una legittimazione straordinaria nella loro veste di *rappresentanti della comunità linguistica* cui appartengono: convive dunque la sfera propriamente individuale legata al *munus* con l'essenza rappresentativa della funzione che conduce ad agire in nome proprio, ma per conto (anche) di altri.

¹⁵¹ CdS, sez. VI, 1 giugno 2010, n. 362.

¹⁵² TAR Veneto, 12 marzo 2018, n. 1549.

¹⁵³ *Ex multis* TAR Napoli, 7 novembre 2018, n. 6473.

¹⁵⁴ CGARS, 4 marzo 2022, n. 91; TAR Brescia, 1 ottobre 2020, n. 680.

¹⁵⁵ TAR Roma, 17 marzo 2022 n. 3080 (sulla sostituzione del Sindaco in consiglio da parte di un vicesindaco non consigliere). Ciò sembrerebbe non valere per il caso dell'astensione obbligatoria prevista dall'art. 78 TUEL a prevenzione del conflitto d'interessi: TAR Milano, 25 gennaio 2019 n. 153.

¹⁵⁶ TAR Marche, 31 ottobre 2019, n. 670; TAR Veneto, 21 marzo 2017, n. 285; TAR Napoli, 7 marzo 2016, n. 1210; TAR Piemonte, 4 dicembre 2015, n. 1707; CdS, sez. V, 7 luglio 2014 n. 3446; sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 593; sez. V, 19 aprile 2013 n. 2213.

¹⁵⁷ Come nel caso della modifica statutaria che sottraesse competenze al Consiglio in favore della giunta: CdS, sez. V, 3 marzo 2005, n. 832.

¹⁵⁸ TAR Catania, 30 maggio 2022, n. 1450.

¹⁵⁹ CdS, sez. V, 5 giugno 2017, n. 2678; sez. V, 26 novembre 2013 n. 5605.

¹⁶⁰ Cfr. per tutti CdS, sez. V, 7 luglio 2014 n. 3446.

legittimazione dei consiglieri ad impugnare delibere collegiali per i loro contenuti intrinseci¹⁶¹.

Meno chiaro appare se i consiglieri possano attaccare in giudizio anche atti del sindaco o della giunta, se lesivi delle proprie attribuzioni. Il filone giurisprudenziale maggioritario sembra deporre in senso negativo, poiché le lesioni dello *ius ad officium* (o, più propriamente, degli *iura in officio*¹⁶²) possono farsi valere solo nei confronti dell'organo di appartenenza¹⁶³ e il giudice amministrativo dichiara di non volersi ingettare in "conflitti interorganici" locali. Altra parte della giurisprudenza, pur ribadendo i limiti stretti della legittimazione, non esclude che anche atti dell'esecutivo locale possano essere lesivi della sfera del consigliere¹⁶⁴, ad esempio se consequenziali ad atti consiliari già riconosciuti lesivi¹⁶⁵. Al riguardo, pare invece piuttosto pacifica – smentendo quindi l'affermazione della prima corrente – la legittimazione dei consiglieri ad impugnare i decreti di nomina della Giunta, ove non siano rispettati criteri legislativi o regolamentari sulla sua composizione¹⁶⁶, cioè, in particolare, a vantaggio delle previsioni che impongono quote di genere in attuazione dell'art. 51 Cost.

¹⁶¹ TAR Brescia, 14 maggio 2002, n. 857; TAR Napoli, 7 dicembre 2001, n. 5301.

¹⁶² Cfr. G. ZANOBINI, voce *Pubblici diritti*, in *Enciclopedia Italiana*, Roma, Treccani, 1935 (oggi disponibile online all'indirizzo *treccani.it*), il quale distingue il «diritto a essere investiti della funzione (*ius ad officium*) dal diritto di esercitarla e di conservarla (*ius in officio*)».

¹⁶³ TAR Firenze, 27 aprile 2021, n. 604.

¹⁶⁴ TAR Salerno, 22 novembre 2021, n. 2505 (sulla parità di genere nella nomina degli assessori); TAR Veneto, 21 marzo 2017, n. 285; TAR Catanzaro 9 gennaio 2015, n. 1 (confermata in appello da CdS, sez. V, 3 febbraio 2016, n. 406); TAR Milano, 28 febbraio 2002, n. 868. Una corrente minoritaria sostiene che ai consiglieri «deve essere riconosciuta una loro analoga legittimazione a contestare in sede giurisdizionale la legittimità dell'azione degli organi politici dell'ente di appartenenza sotto ogni profilo, in ragione di un interesse giuridicamente rilevante di ciascun consigliere comunale ad impedire che l'organo politico di riferimento istituzionale agisca in violazione di legge» (TAR Roma, 25 luglio 2011, n. 6673; TAR Lecce 24 febbraio 2010 n. 622; TAR Lecce, 21 febbraio 2005, n. 680). Più indietro nel tempo, già TAR Milano 28 giugno 1996 n. 885 e 2 aprile 1993 n. 261 riconoscevano la legittimazione ad agire dei consiglieri per reclamare competenze del Consiglio in materie asseritamente fatte proprie da altri organi.

¹⁶⁵ CdS, sez. V, 19 aprile 2013 n. 2213 (confermativa, in punto di legittimazione al ricorso, di TAR Torino, 16 giugno 2011 n. 637).

¹⁶⁶ Per tutti CdS, sez. I, parere 26 luglio 2018 n. 1933, ma già TAR Roma, 25 luglio 2011, n. 6673.

Tali contenuti giurisprudenziali sono pacificamente ritenuti applicabili anche ai consiglieri regionali¹⁶⁷, pure nel loro rapporto con la Giunta¹⁶⁸. Il che è assai interessante, dato il diverso “peso” della Regione, ente dotato di un suo proprio indirizzo politico da attuare tramite la potestà legislativa e, dunque, espressione di esercizio della sovranità popolare nel suo senso più alto (art. 1 Cost.).

Insomma, negli orientamenti del giudice amministrativo ritroviamo alcune considerazioni (espresse o tacite) che hanno percorso – o potrebbero un giorno percorrere – anche la giurisprudenza costituzionale.

La prima è quella di non trasformare il ricorso dei singoli consiglieri in un surrogato del conflitto interorganico¹⁶⁹, che – dal punto di vista pratico – significa non allargare le maglie del contenzioso amministrativo rischiando di essere subissati dagli infiniti ricorsi dei migliaia di consiglieri comunali o regionali, sui molteplici atti deliberabili da un'assemblea comunale o regionale.

La seconda è la difesa della natura strettamente *soggettiva* della giurisdizione amministrativa, in forza della quale è necessario che il soggetto domandante tutela dimostri di aver subito una lesione della sua sfera giuridica, il giudizio amministrativo non potendo trasformarsi in un controllo officioso e semi-automatico della legalità di ciascun atto amministrativo¹⁷⁰.

¹⁶⁷ TAR Milano, 11 febbraio 2022, n. 182; TAR Milano, 15 febbraio 2021 n. 412; TAR Bari, 21 febbraio 2019 n. 260; CdS, sez. II, parere 7 maggio 2011, n. 1740; TAR Milano, 28 febbraio 2002, n. 868.

¹⁶⁸ TAR Milano, 28 febbraio 2002, n. 868 (sull'approvazione di un regolamento regionale di esecuzione, ritenuto di competenza del Consiglio e non della Giunta). È pacifico il diritto di accesso agli atti dei consiglieri regionali al fine di condurre attività di sindacato ispettivo: cfr. CdS, sez. V, 26 maggio 2020, n. 3345. Tale diritto è riconosciuto, in via generale, ai consiglieri comunali dall'art. 43 TUEL.

¹⁶⁹ Per tutti, si v. le affermazioni di sintesi di CdS, sez. V, 7 luglio 2014 n. 3446: «la legittimazione dei consiglieri dissenzienti ad impugnare le delibere dell'organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, dato che il giudizio amministrativo non è di regola aperto alle controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive, per cui essa rimane circoscritta alle sole ipotesi di lesione della loro sfera giuridica, come per esempio lo scioglimento dell'organo o la nomina di un commissario *ad acta*, in cui detto effetto lesivo discende *ab externo* rispetto all'organo di cui fa parte». In questo modo, i conflitti sono infatti riportati dal giudice nel piano stretto della legalità, malgrado la rilevanza pure costituzionale che ricoprono gli organi dell'ente comunale a partire, in particolare, dalla riforma del Titolo V: cfr. P. LOGROSCINO, *Ricorso delle minoranze consiliari*, cit., p. 329.

¹⁷⁰ *Mutatis mutandis*, non possiamo disconoscere come anche il conflitto fra poteri mantenga fortissimo – pur con elementi di flessibilità, del resto presenti anche

Tuttavia, di costa a queste preoccupazioni che “trattengono” il giudice, occorre segnalare tutte quelle aperture che, viceversa, dimostrano attenzione ai reali bisogni di tutela che emergono anche nelle dinamiche politiche di enti minori¹⁷¹, a partire dal corretto svolgimento dei processi deliberativi. È ovvio, poi, che nel *mare magnum* dei casi della vita amministrativa ci siano vicende così poco rilevanti in termini di principi sottesi, che di fronte a queste anche il giudice amministrativo non voglia spendersi nell’analisi delle situazioni coinvolte. Ciononostante, in non pochi casi *a)* i giudici accettano di decidere; *b)* decidono a favore dei consiglieri ricorrenti, sgombrando così il campo da qualunque ipotesi preconcetta.

Varrebbe forse la pena che anche in questo ambito la Corte costituzionale iniziasse a confrontarsi con il *diritto vivente*. Ciò significa non arrestarsi ad affermazioni di principio – ripetute pedissequamente – senza guardare alla sostanza delle cose: sarebbe di un pigro formalismo limitarsi a riprendere l’affermazione che il giudice amministrativo non risolve conflitti interorganici, senza constatare che una tutela viene concretamente approntata a difesa degli *iura propria* del consigliere. Piuttosto, il confronto fra le posizioni del parlamentare e del consigliere comunale, provinciale o regionale dovrebbe condurre ad un’accelerazione e ad un rafforzamento delle protezioni a tutela del primo, date le essenziali funzioni svolte ed il livello in cui sono esercitate. Bisognerebbe inoltre sempre ricondurre queste figure di legittimazione individuale nel quadro dei rapporti fra organi in cui si inseriscono: non è affatto detto che la diversità di forme di governo nei livelli territoriali statale e locale non conduca a rilevare un ulteriore *deficit* di tutela gravante sul parlamentare¹⁷².

nell’ordinamento amministrativo: cfr. V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione “soggettiva” e legittimazione “oggettiva”*, cit., p. 226 ss. – l’ancoraggio ad una concezione soggettiva della giurisdizione.

¹⁷¹ A questo riguardo è particolarmente significativa la verifica che il giudice amministrativo compie sul rispetto dei principi di parità di genere di cui all’art. 51 Cost., a dimostrazione che talvolta la stessa importanza delle questioni sostanziali coinvolte (o, detto diversamente, dei vizi denunciati) incide sulla maggiore o minore apertura nei confronti dei soggetti politici ricorrenti.

¹⁷² Rispetto ad un’azione di accesso agli atti condotta da alcuni consiglieri regionali del Molise – un ricorso dai profili altamente problematici, perché rivolto, in realtà, ad imporre un diverso regime di accessibilità dei documenti amministrativi regionali e conseguentemente dichiarato infondato – il Consiglio di Stato (sez. V, 26 maggio 2020, n. 3345) si è soffermato sull’inquadramento delle facoltà dei sin-

goli membri dell'assemblea nella forma di governo regionale in comparazione con il regime parlamentare statale. Della sentenza vale la pena riportare il seguente passaggio: «E' degli organi con funzione di amministrazione – ad ogni livello di governo individuato dall'art. 114 Cost. – la disponibilità delle informazioni e dei documenti amministrativi, specie comportanti impegni di spesa. L'attività amministrativa della Giunta è soggetta al controllo politico, non amministrativo, del Consiglio regionale. Questo tipo di accesso corrisponde insomma alla funzione del consigliere regionale nella forma di governo regionale definita dalla Costituzione, improntata a replicare l'immanente principio di separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo. Al Consiglio regionale compete la funzione legislativa e di controllo politico ma non quella di direzione dell'amministrazione regionale, propria invece della responsabilità istituzionale della Giunta regionale e del Presidente e – in quella forma di governo, essenzialmente presidenziale - in forme più accentuate che nel modello parlamentare nazionale. Tenuta e formazione della documentazione sono proiezione e patrimonio cognitivo della funzione esecutiva, non di quella legislativa o di controllo politico: equipararle, significherebbe confondere le rispettive funzioni. Perciò consentire ai consiglieri regionali di accedere a discrezione, in maniera costante e immediata, all'intera massa degli atti e dei documenti amministrativi comporterebbe una seria alterazione, di fatto, della forma di governo perché inciderebbe sulla funzionalità dell'amministrazione e sull'inerente responsabilità. La Costituzione non ha stabilito per le regioni una forma di governo assembleare, come sarebbe se il patrimonio cognitivo venisse condiviso con i consiglieri regionali. Da una tale condivisione verrebbe alterato il sistema dei pesi e contrappesi insito nella separazione tra i poteri e, contro il disegno costituzionale, si perverrebbe di fatto a una quasi cogestione dell'attività amministrativa. E, in una forma di governo essenzialmente presidenziale, contro la coerenza del sistema si finirebbe addirittura per dare al singolo consigliere regionale un potere che non ha il singolo parlamentare nella forma di governo parlamentare nazionale». Al di là dell'approdo – soddisfacente negli esiti, soprattutto data l'improprietà della domanda avanzata dai consiglieri regionali, ovvero di accesso indiscriminato al sistema informativo integrato della regione – le argomentazioni sviluppate dal Consiglio di Stato non sono invece condivisibili rispetto all'analisi che viene fatta della forma di governo regionale, definita “essenzialmente presidenziale” allorché acuta dottrina ha dimostrato come il modello costituzionale imperniato sul *simul stabunt, simul cadent* abbia in realtà dato equilibri assai diversi, in funzione di come gli Statuti hanno distribuito le competenze *anche* (o se si vuole, *soprattutto*) amministrative: cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee regionali*, Milano, Giuffrè, 2010. Sicché, le affermazioni circa la posizione del singolo consigliere nell'assetto globale della forma di governo regionale dovrebbero essere calibrate su altre basi. Del resto, non si capisce – nel ragionamento del Consiglio di Stato – come il rafforzamento dell'organo esecutivo debba logicamente condurre ad un indebolimento del potere di controllo del legislativo (e dei suoi singoli membri), stante il permanere della relazione fiduciaria che né la Costituzione, né lo Statuto della regione Molise nel caso di specie hanno fatto venire meno, pur con le note alterazioni. Anzi, la tendenza ipermaggioritaria della forma di governo regionale dovrebbe semmai condurre un giudice attento agli equilibri istituzionali all'ascolto delle ragioni delle minoranze politiche in seno alle assemblee.

8. *Una questione spinosa: proiezione del mandato e perpetuatio legitimationis*

È noto come il mandato parlamentare proietti le garanzie da cui è circondato oltre la sua scadenza. L'insindacabilità o l'inviolabilità della corrispondenza si applicano a vantaggio dei parlamentari cessati dalla carica. Ugualmente, i c.d. "vitalizi" costituiscono una prosecuzione *pro futuro* dell'indennità spettante ai membri delle Camere ex art. 69 Cost.

Ora, *quid iuris* se una Camera autorizzasse *ex post* il sequestro di comunicazioni di un ex parlamentare o se venissero abrogate le erogazioni previdenziali a detrimento di chi è stato membro delle Camere? In che misura la legittimazione al ricorso può estendersi oltre la fine del mandato?

Vengono in rilievo due precedenti giurisprudenziali importanti.

Il primo è ancora la sent. n. 7 del 1996: in quell'occasione a ricorrere era un Ministro cessato dalla carica. La Corte ebbe però a precisare che la legittimazione doveva essere riconosciuta proprio in funzione della domanda avanzata, ossia la presunta illegittima rimozione del ricorrente dalla sua carica. Si tratta di una decisione che, in realtà, potrebbe essere assai importante per fondare un sistema di tutela rispetto alla verifica dei poteri¹⁷³.

Più pesante e più problematico è invece il caso della sent. n. 154 del 2004, con la quale il senatore a vita Cossiga fu ammesso a contestare la violazione della prerogativa di irresponsabilità del Capo dello Stato per atti compiuti in costanza di mandato, seppure fosse cessato dalla carica all'epoca del ricorso.

Si potrebbero ovviamente sollevare una serie di obiezioni per distinguere la situazione del Presidente emerito da quella del parlamentare cessato, a partire dalla circostanza che il primo continua a godere, vita natural durante, delle guarentigie spettanti ai senatori¹⁷⁴. Ma ciò, in re-

¹⁷³ Si v. il capitolo successivo.

¹⁷⁴ La carica di senatore a vita del Presidente emerito fu una circostanza particolarmente valorizzata dal ricorso di Cossiga per affermare la legittimazione attiva: cfr. il *Ricorso* pubblicato in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002, p. 3755 ss. Lo stesso ricorso mette in evidenza le aperture virtuali operate dalla Corte nei casi Sgarbi e Previti circa la legittimazione al conflitto del singolo parlamentare. Si è messo in evidenza che un ex Presidente sarebbe naturalmente legittimato a confliggere ove gli fosse negata la carica di senatore a vita (F. BIONDI, *I "due corpi" del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002, p. 3783).

altà, farebbe semmai propendere per offrire una forma di garanzia a chi l'ha perduta, non a chi ancora gode della protezione di una prerogativa. D'altra parte, si potrebbe sostenere che i presidenti emeriti siano svantaggiati dalla circostanza che la loro posizione dipenderebbe esclusivamente dalla volontà del loro successore, in carica *pro tempore*, mentre nel caso del deputato o senatore la valutazione è rimessa ad un organo collegiale e pluralistico, in cui potrebbero coagularsi sensibilità favorevoli al suo interesse. Tuttavia, pare che il cuore della questione non muti significativamente, se così possiamo sintetizzarlo: una garanzia costituzionale viene in rilievo *a posteriori*, una volta spirato il mandato del suo beneficiario, e la tutela di questa è rimessa ad un organo rispetto al quale l'interessato non ha alcuna capacità di influenza giuridica¹⁷⁵.

In questo caso, sarebbe opportuno che la Corte non dettasse una regola di principio per gli ex parlamentari: del resto, l'approccio della sentenza n. 154 del 2004 era chiaramente "casistico", anche se i giudici evitarono accuratamente di riferirlo al solo Capo dello Stato¹⁷⁶.

Il criterio che potrebbe venire in soccorso, semmai, è la constatazione della presenza o assenza di altri rimedi giurisdizionali tramite i quali

¹⁷⁵ Se è vero che la Corte riconduce le prerogative dell'art. 68 alla sfera delle Camere, non è men vero che il membro interessato ha delle facoltà di impulso dei procedimenti volti ad affermare la prerogativa, oltre al diritto di voto e alla possibilità di perorare la propria causa dinanzi al *plenum*.

¹⁷⁶ Questo il passaggio fondamentale: «È ovvio che, di norma, legittimato a ricorrere per conflitto di attribuzioni è soltanto chi impersona il potere delle cui attribuzioni si discute, nel momento in cui il ricorso viene proposto. Tuttavia, la Corte ritiene che la legittimazione possa estendersi a chi ha cessato di ricoprire la carica, nelle particolari situazioni, come quella che si verifica nel presente caso, in cui concorrono le seguenti due circostanze: a) la controversia sulle attribuzioni e sulla loro ipotizzata lesione coincide con una controversia circa l'applicabilità, nel caso concreto, di una norma costituzionale la cui portata si sostanzia nell'escludere o nel limitare, in via di eccezionale prerogativa, la responsabilità della persona fisica titolare della carica costituzionale per atti da essa compiuti; b) vi è coincidenza fra la persona fisica della cui responsabilità si discute, e il titolare, nel momento in cui è stato compiuto l'atto da cui si fa discendere la responsabilità, della carica monocratica alla quale la norma costituzionale collega la prerogativa della immunità» (punto 4, *Cons. Dir.*). Questa apertura soggettiva al Presidente emerito fu criticata dalla dottrina, commentando l'ordinanza di ammissibilità del conflitto (n. 455 del 2022): cfr. F. BIONDI, I "due corpi" del Presidente della Repubblica, cit., p. 3781 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le "esternazioni" di Cossiga e la Corte costituzionale: verso un "tono personale" del conflitto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, p. 168; A. PACE, "Habent sua sidera lites": *la discutibile ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri di un ex Presidente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002, p. 3776 ss.

i già parlamentari potrebbero trovare protezione a tutela delle attribuzioni loro spettanti *ratione temporis*¹⁷⁷.

Tale criterio è quello concretamente utilizzato anche dal *Bundesverfassungsgericht*: in più di un caso, il giudice costituzionale tedesco ha ammesso reclami costituzionali a tutela dei diritti (*Beschwerde*), poiché non erano riunite le condizioni per legittimare i ricorrenti al conflitto¹⁷⁸. In un caso, il ricorrente era un ex deputato che lamentava una modifica delle norme sui vitalizi. Nell'altro, la contestazione era simile, ma il deputato (ancora in carica) agiva come candidato alle successive elezioni, in ipotesi leso da modifiche normative concernenti le indennità. È stato invece chiarito che la perdita del mandato durante la litispendenza non ha effetto, poiché il possesso dello *status* deve essere verificato nel momento in cui il conflitto è proposto¹⁷⁹.

9. *In conclusione: la “grande regola dello Stato di diritto” e la sua valenza anche a vantaggio (e non solo a discapito) dei parlamentari*

«Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione). Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro»¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Nel caso dei vitalizi, ciò è assicurato dagli organi di autodichia delle Camere, come dimostra la sent. n. 237 del 2022. Viceversa, nel caso della decadenza a seguito di verifica dei poteri, il parlamentare cessato non ha a disposizione alcuna via di ricorso.

¹⁷⁸ BVerfGE 32, 157 (*Stichtagsregelung*) del 21 ottobre 1971; BVerfGE 40, 296 (*Abgeordnetendiäten*) del 18 giugno 1975.

¹⁷⁹ BVerfGE 4, 144 (*Abgeordneten-Entschädigung*) del 16 marzo 1955.

¹⁸⁰ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 7 *Cons. Dir.*

In questo passaggio, la sent. n. 379 del 1996 segnava un confine – incerto e non scevro da problemi¹⁸¹ – fra il separato dominio del micro-ordinamento parlamentare ed il restante sistema costituzionale, in cui signoreggia la “grande regola dello Stato di diritto”. In questa prospettiva, lo Stato di diritto viene presentato come un limite all'autonomia delle Camere e, di conseguenza, come un principio che va a detrimento dei loro membri, assoggettabili alle regole giurisdizionali ordinarie.

Come afferma autorevole dottrina, non vi è da dubitare che la Costituzione italiana del 1948 abbia inteso fare propria tale grande regola «con la sua volontà (manifestata soprattutto negli art. 24, 113 e 134) di non lasciar scoperto nessun settore della vita del diritto rispetto alla tutela giurisdizionale, di non sottrarre al giudizio nessun atto»¹⁸². Tale volontà espansiva dello stato di diritto è in particolare modo testimoniata dall'istituzione di una competenza della Corte costituzionale per risolvere i conflitti di attribuzione dello Stato¹⁸³, il che significa «avere esteso il principio di legalità a larghi settori dell'area, squisitamente politica, dei rapporti fra i massimi organi dello Stato; significa avere escluso che possa legittimamente uno di essi arrogarsi un *plus* di poteri di poteri rispetto alle attribuzioni costituzionalmente conferitegli; significa (almeno entro certi limiti), rendere controllabile e “*justiciable*” quella ripartizione del supremo potere statale tra una pluralità di organi diversi, tra loro reciprocamente pariordinati e indipendenti, in cui si suole far consistere uno dei postulati del democratismo liberale»¹⁸⁴.

¹⁸¹ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere*, cit., p. 45 ss.

¹⁸² L. ELIA, voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 785. È da notare che l'A. sostiene la natura giurisdizionale della verifica dei poteri ex art. 66 Cost., ma non sulla base del verbo utilizzato dalla norma (“Ciascuna Camera *giudica*...”), ma sull'interpretazione sistematica della Costituzione. Peraltro, ribadisce che tale competenza delle Camere – che deve estrinsecarsi con forme e procedure giurisdizionali – vale poiché non sono previsti dall'ordinamento altri giudici: non pare, quindi, che sia ivi sostenuta l'inappellabilità totale del sindacato camerale.

¹⁸³ Non ci pare colga nel segno la tesi sostenente che l'art. 24 Cost. non abbia alcun rilievo per i conflitti fra poteri (A. CERRI, *Poteri dello Stato*, cit., p. 2), come dimostrano le citazioni di Elia e Crisafulli (v. nota successiva). E, in effetti, la stessa dottrina sfuma la portata di quest'affermazione (si dice infatti «non sempre o quasi mai» le attribuzioni configurano posizioni giuridiche soggettive a vantaggio dei loro titolari).

¹⁸⁴ V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale. La Corte costituzionale*, Bulzoni, Roma, 1967, p. 4. Oggi si legge anche in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II,

Dunque, lo Stato di diritto non può essere inteso esclusivamente come principio da cui il parlamentare tenta di fuggire, alla ricerca di insopportabili privilegi¹⁸⁵, ma anche come baluardo all'ombra del quale egli possa cercare tutela nel momento in cui la sua posizione è messa in pericolo o addirittura calpestata, tenendo sempre presente che dietro al singolo rappresentante della Nazione si celano gli interessi, le voci¹⁸⁶ ed i diritti politici dei rappresentati¹⁸⁷.

D'altra parte, come è stato ben osservato¹⁸⁸, in un ordinamento costituzionale come il nostro a fortissima connotazione personalistica, dove si predica la difesa dei diritti dell'individuo anche «nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità» e si impone come dovere inderogabile la solidarietà anche nella sua specie *politica* (art. 2 Cost.), e, per di più, si apre alla tutela di posizioni giuridiche soggettive che non si esauriscono nei “diritti” (art. 24 Cost.)¹⁸⁹, la resistenza ad offrire forme

CEDAM, Padova, 1984, V ed., p. 224. Aderisce a tale affermazione A. PACE, *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 66. Simili le considerazioni di A.M. SANDULLI, *Funzione e posizione della Corte costituzionale italiana*, oggi in Id., *Scritti giuridici*, I (Diritto costituzionale), Napoli, Jovene, 1990, p. 448: «non è più vero che il Parlamento è onnipotente [...] né è più vero che i conflitti tra i Poteri supremi dello Stato possono essere risolti soltanto attraverso il gioco delle forze politiche; né è più possibile che la Costituzione subisca modificazioni tacite attraverso interpretazioni e applicazioni in sede legislativa, che si allontanino dai precetti costituzionali».

¹⁸⁵ Ricordiamo il “peccato originale” dei ricorsi di Sgarbi e di Previti alla Corte.

¹⁸⁶ Riportiamo, al proposito, un istruttivo passaggio di un *Report* del *Select Committee on the Official Secrets Act della House of Commons* britannica redatto nel 1939 e dedicato al *parliamentary privilege*, par. 23: «*The privilege of freedom of speech enjoyed by Members of Parliament is in truth the privilege of their constituents. It is secured to members not for their personal benefit, but to enable them to discharge the functions of their office without fear of prosecutions civil or criminal*».

¹⁸⁷ Ci pare che lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 1 del 2014; n. 35 del 2017; n. 48 del 2021; n. 240 del 2021; n. 61 del 2022) abbia segnato in maniera piuttosto chiara che i diritti politici ed elettorali non possono essere ridotti a pretese puntuali e momentanee che si riducono al giorno del voto, ma sottendono posizioni giuridiche soggettive inesauribili, che possono trovare tutela in ogni momento (lo dimostra la possibilità di adire il giudice ordinario in via di accertamento del diritto), innervando continuamente della loro essenza la democraticità dell'ordinamento.

¹⁸⁸ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 224 ss. Dopo l'ord. n. 17 del 2019 v. anche EAD., *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 616 ss.

¹⁸⁹ Introdurre il riferimento nell'art. 24 agli interessi legittimi ha come effetto di integrare nella tutela giurisdizionale tutti i rapporti esistenti fra i singoli individui

di protezione al parlamentare assume tratti paradossali. Tanto più se si vuole prendere sul serio la giurisprudenza della Corte costituzionale che va ribadendo come «la tutela dei diritti fondamentali [debba] essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»¹⁹⁰.

Affinché tale tutela risulti davvero sistemica, anche (o soprattutto) le norme processuali non possono frantumarsi in un'infinità di alternative possibili¹⁹¹, con l'imposizione di lacci e laccioli¹⁹² tali da rendere del tutto aleatorie le possibilità concrete di ottenere giustizia dinanzi al giudice naturale, anche quando questi sia identificabile esclusivamente nella Corte costituzionale¹⁹³.

Ecco, in conclusione, i due presupposti teorici necessari per passare all'analisi del modulo processuale: a) l'azione del singolo parlamentare è del tutto compatibile con il regime dei conflitti fra poteri per come si è sviluppato in Italia; b) la tutela del singolo parlamentare dinanzi alla Corte è *necessitata* da una coerente interpretazione dell'istituto conflittuale con l'insieme dei principi costituzionali in materia di accesso alla giustizia e di tutela delle posizioni soggettive, prescindendo dal *nomen iuris* che si voglia a queste attribuire.

Tutto ciò, però, non significa che al parlamentare vada garantita una via preferenziale, assolutamente libera da qualunque onere processuale, né che la sua azione sia intrinsecamente adatta agli scopi che, in parte, le sono stati "affidati"¹⁹⁴.

e i centri del potere pubblico, come conferma poi anche l'art. 113 Cost. Nel caso dei parlamentari, il loro rapporto con altri centri di potere può anche non essere qualificato come diritto soggettivo pieno, ma semmai sfumato o degradato dalle attribuzioni del potere altrui (in primo luogo, ovviamente, le Camere): la loro posizione giuridica si avvicina dunque moltissimo alla situazione dell'interesse legittimo. Che nel conflitto fra poteri vi sia costantemente questo affievolimento, dovuto alle reciproche interferenze dei poteri si coglie anche nelle riflessioni di A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 333 ss. a proposito dell'invasione di competenza, secondo un concetto «relazionale» di questa.

¹⁹⁰ Corte cost., sentt. n. 264 del 2012; n. 85 del 2013.

¹⁹¹ A. D'ANDREA, A. LAURO, *La "modulazione" delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all'indirizzo politico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2021, p. 7 ss.

¹⁹² A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti*, cit., p. 522 ss.

¹⁹³ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 312.

¹⁹⁴ Pensiamo, in particolare, ai conflitti diretti a tutelare il giusto procedimento legislativo, nei quali la dottrina ha riposto molte speranze, che – come diremo *infra*

SEZIONE II

Un conflitto *sui iuris*1. *Le regole peculiari del conflitto parlamentare*

Sui iuris (di diritto proprio) è espressione che si incontra nel diritto romano delle persone, per indicare i figli ormai emancipati dalla *auctoritas* paterna¹⁹⁵. È una locuzione utilizzata altresì nel diritto canonico, per indicare quelle Chiese orientali, in comunione con la Chiesa cattolica romana, ma dotate di propri riti e ordinamenti autonomi¹⁹⁶.

Ci sembra che il sintagma ben si presti a descrivere la situazione attuale del conflitto parlamentare: un modulo processuale che sembra essersi “emancipato” dalla matrice originale, incastonato in un mosaico di regole peculiari che lo rendono qualcosa di (non radicalmente, ma percettibilmente) diverso dall’istituto dei conflitti fra poteri per come viene comunemente presentato.

Certo, le specificità del parlamentare come potere-persona che abbiamo evidenziato innanzi potrebbero essere addotte a giustificazione di un trattamento processuale che le rifletta. Ed in effetti – sin dalla banale constatazione che non esiste il potere del parlamentare, ma *i poteri di almeno seicento parlamentari* – non pare assurdo che il giudice costituzionale appronti qualche cautela nell’ammettere i parlamentari al suo pretorio.

Del resto, anche lo stesso BVerfG, nel ricollegare la legittimazione del singolo membro del Parlamento non già alla natura di “parte di organo”, ma alla qualità di soggetto dotato di uno *status* costituzionale singolare, ha compiuto una selezione delle possibili doglianze dei parlamentari, imponendo anche un onere della prova specifico per ricondurre il diritto o il dovere leso al livello costituzionale nel quale la protezione è offerta.

– rischiano di andare deluse, più per questioni “logico-giuridiche” che non per “malafede” del giudice costituzionale.

¹⁹⁵ M. BRUTTI, *Il diritto privato nell’antica Roma*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 174.

¹⁹⁶ Si v. il *Codex canonum ecclesiarum orientalium* del 1990, canone 27 ss.

Nel caso italiano, però, il giudice costituzionale è andato ben oltre, fissando tutta una serie di regole (alcune esplicite, altre ricavabili in via consequenziale dalle prime) che hanno ritagliato uno spazio assai angusto per l'azione parlamentare, stretta fra limiti di carattere oggettivo, soggettivo ed anche normativo.

2. *La delimitazione della legittimazione passiva: dalla flessibilità del conflitto fra poteri al suo irrigidimento, oltre ogni ragionevole preoccupazione*

La prima regola propria del conflitto parlamentare concerne il profilo soggettivo passivo della controversia: l'ord. n. 17 del 2019 ha infatti sancito che i parlamentari possono agire per conflitto di attribuzioni «qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari»¹⁹⁷. Così facendo, il giudice si dimostra aperto a valutare solo conflitti *intraorganici* sollevati dal singolo parlamentare.

Questa peculiarità è stata criticamente rilevata dalla dottrina¹⁹⁸, che ha constatato come la Corte, in precedenti pronunce, avesse sempre escluso la configurabilità di conflitti endorganico. A tal proposito, si citano le ord. n. 279 del 2011 e n. 296 del 2013.

La prima concerneva un conflitto proposto da un membro del Consiglio superiore della Magistratura dichiarato decaduto e si segnala per una netta chiusura della Corte costituzionale all'idea che un soggetto estromesso da un organo possa essere elevato a "potere dello Stato" al solo fine di contestare tale decadenza¹⁹⁹. A nostro avviso, però, non si

¹⁹⁷ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.4 *Cons. Dir.*

¹⁹⁸ L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019, p. 10 ss.

¹⁹⁹ Corte cost., ord. n. 279 del 2011: «a seguire la tesi del ricorrente, si perverrebbe alla conseguenza – davvero singolare – per la quale il componente dell'organismo di rilevanza costituzionale, sicuramente privo, a livello individuale, della fisionomia e del carattere di "potere dello Stato" fintanto che faccia parte dell'organo stesso, possa, invece, divenire tale, ipso facto – e soltanto nei confronti di quell'organo – proprio quando, eventualmente, venga "estromesso" dal medesimo; pervenendo, tra l'altro, a generare, in capo a quel medesimo organo, una "legittimazione passiva" nel contraddittorio, in dipendenza di un atto da esso compiuto nei confronti di un proprio componente, così da dar vita ad una sorta di conflitto "soggettivamente impossibile", proprio perché di carattere esclusivamente e necessariamente "endo-organico».

tratta di un precedente davvero rilevante e colpevolmente dimenticato dalla Corte: non solo la Corte ipotizza la legittimazione del singolo parlamentare dal 1996 (con la sentenza sui pianisti) per questioni attinenti al funzionamento interno del Parlamento, ma non si può dimenticare il diverso rilievo costituzionale del parlamentare, che gode di una funzione riconosciuta e garantita dalla Costituzione, rispetto al membro del CSM, che trae dalla legge ordinaria disciplinante tale organo le sue competenze e le sue garanzie²⁰⁰. Peraltro – e non sembra una questione di scarsa importanza – nella stessa ordinanza la Corte soggiunge che all'ex consigliere non è precluso il ricorso al giudice comune competente a tutela dei diritti che ritenga eventualmente lesi²⁰¹.

L'ord. n. 296 del 2013 dichiara invece inammissibile un conflitto che – più che endorganico – si rivela *infra-potere*, nel senso che opponeva un giudice per le indagini preliminari ad un pubblico ministero. In questo caso, però, gli argomenti addotti dalla Corte per motivare l'inammissibilità sono molteplici, a partire dall'assenza di lesioni in capo al giudice istruttore, che tentava di camuffare un dubbio di costituzionalità sotto le spoglie del conflitto di attribuzioni, in assenza delle condizioni che consentono l'impugnazione straordinaria di un atto legislativo per conflitto interorganico²⁰².

In maniera condivisibile, si è invece rilevato come il c.d. “caso Mancuso” (sent. n. 7 del 1996) non riguardasse un conflitto endorganico²⁰³, poiché il Guardasigilli rimosso contestava il potere di sfiducia individuale delle Camere e il conseguente potere di revoca e sostituzione esercitato dal binomio Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio ex art. 92 Cost. Non vi era alcun conflitto interno all'organo di governo, che, in base alla legge n. 400 del 1988, è devoluto alla competenza risolutiva del Consiglio dei ministri²⁰⁴.

²⁰⁰ Cfr. la legge 24 marzo 1958 n. 195, artt. 32 ss.

²⁰¹ Dopo un ricorso al TAR Lazio (su cui v. la decisione di sospensione: ord. 20 dicembre 2011 n. 3736), le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a favore del giudice ordinario (Cass. Sez. Un., ord. 6 aprile 2012 n. 5574).

²⁰² Corte cost., ord. n. 296 del 2013: « in concreto, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale di una disposizione di legge che attribuisce un potere specifico al pubblico ministero, sicché difetta, nella fattispecie in esame, «la materia» stessa del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato».

²⁰³ L. CIAURRO, *Procedure parlamentari*, cit., p. 13.

²⁰⁴ Art. 2, comma 1, legge n. 400 del 1988.

Effettivamente, la Corte ha consacrato una tipologia di conflitto certamente nuova, probabilmente unica nel suo genere, e per farlo sembra aver sfruttato quel margine di flessibilità che i contorni sfumati del conflitto fra poteri consentono²⁰⁵. In realtà, delimitando l'area passiva del conflitto parlamentare, ha operato un irrigidimento dello strumento processuale non da poco.

Dobbiamo constatare, in effetti, che nessun potere riconosciuto come tale è stato limitato, in base ad una regola generale affermata dal giudice, rispetto agli organi contro cui agire²⁰⁶, anche perché – senza che occorra accedere *in toto* alla tesi di Roberto Bin sulla residualità del conflitto²⁰⁷ – non è mai pienamente preventivabile come e quando sorgerà un conflitto fra due poteri²⁰⁸.

Porre limiti *ex ante* pare di per sé poco coerente con la logica del conflitto²⁰⁹, ma anche poco in linea con le stesse previsioni della legge n. 53 del 1987. Il suo art. 37, comma 4, prevede che sia la stessa Corte – nel momento in cui « ritiene che esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza » – ad individuare gli organi interessati a cui notificare il conflitto. È la stessa legge, insomma, che chiede concretezza alla Corte, operando di volta in volta la selezione de-

²⁰⁵ M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., p. 164 auspicando l'estensione a vantaggio dei singoli e delle minoranze, evocava peraltro la «capacità [della Corte] di valutare "l'innesto ragionevole" nella forma di governo».

²⁰⁶ A prima vista, solo alcune ordinanze degli anni '80 (ordd. n. 42, 43, 44 e 45 del 1983) sembravano aver operato una selezione nel profilo passivo rispetto ai conflitti sollevati da un comitato referendario. In realtà, tutti questi conflitti erano diretti contro fasi del procedimento legislativo relativo ad atti che avrebbero inciso sul processo referendario in corso, ma che non potevano essere considerati lesivi delle attribuzioni del ricorrente. Lo sviluppo giurisprudenziale successivo ha ammesso il comitato promotore ad agire tanto contro il Governo (sent. n. 161 del 1995), quanto contro organi parlamentari (sent. n. 49 del 1998, nella specie la Commissione di vigilanza sui servizi radiotelevisivi).

²⁰⁷ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 143, sostiene – come abbiamo già riportato – che è il fatto a determinare il potere.

²⁰⁸ Esso, magari, potrà darsi incidentalmente, una volta sola nella storia, per pura combinazione di circostanze fattuali ecc. Il punto è che la Corte costituzionale deve farsi trovare pronta, a prescindere dalle contingenze.

²⁰⁹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 273: l'interpretazione estensiva della Corte circa il potere come funzione pubblica costituzionalmente rilevante e garantita «corrisponde alla ratio che sorregge l'istituto del conflitto tra i poteri: la "giurisdizionalizzazione" delle controversie insorte tra le strutture organizzative che identificano la forma di governo».

gli organi interessati, poiché suscettibili di vedere modificata o intaccata la loro sfera di attribuzioni a seguito della decisione nel merito²¹⁰.

La rinuncia dell' "apertura" ai casi della vita rivela un discapito notevole per i parlamentari. Ad esempio, il membro di una Camera non può ricorrere contro un atto del Governo che sia considerato lesivo delle proprie prerogative. Questa affermazione già si è registrata nel 2018, quando la Corte aveva affermato che «il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (ord. n. 181). Si è trattato di un'affermazione affrettata, che riprendeva – ma tagliando elementi fondamentali – due ordinanze di poco precedenti. Nell'ord. n. 277 del 2017 si sottolineava che «*nel caso di specie*, il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l'intero organo cui appartiene». Nell'ord. n. 163 del 2018, si affermava che «*con riferimento alla fattispecie in esame*, deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare – nei confronti dell'esecutivo – di attribuzioni individuali costituzionalmente protette» (enfasi aggiunte in entrambe le citazioni). In tutti e due i precedenti non vi è era, dunque, una generale affermazione di inesistenza di attribuzioni individuali del parlamentare singolo nei confronti dell'Esecutivo, ma un riferimento alle fattispecie in concreto *sub judice*. Peraltro, nell'ord. n. 270 era esplicito il riferimento a che il membro della Camera non potesse agire *rappresentando l'intera Camera di appartenenza* nei confronti del Governo²¹¹.

Il riferimento al rapporto con il Governo ritorna nelle ord. n. 66 e 67 del 2021 e poi nell'ord. n. 80 del 2022, seppure con una formulazione che ibrida le precedenti e lascia il punto in ombra²¹².

²¹⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, voce *Conflitto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, II, Torino, UTET, 1981 p. 386, secondo cui la determinazione degli organi «rappresenta il risultato di una serie di operazioni interpretative talora assai complesse che si presentano inevitabilmente aperte a risultati differenti. Di conseguenza, non potendo far funzionare il principio della tassatività delle parti attraverso la determinatezza della formula che le indica, il legislatore ha supplito affidando alla Corte, in sede di giudizio di ammissibilità il compito di stabilire a chi debba essere notificato il ricorso». A questa impostazione aderiscono A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., p. 179; A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 175 ss.

²¹¹ Come già ricordato, in questa pronuncia si ammetteva, in astratto, che la posizione della questione di fiducia potesse incidere sulla sfera di attribuzioni dei singoli parlamentari.

²¹² Corte cost., ord. n. 80 del 2022: «questa Corte ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo

Di per sé, non è chiaro se la Corte ritenga che il singolo parlamentare non sia titolare di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell'Esecutivo *tout court* oppure non abbia attribuzioni che lo legittimino a rappresentare l'intera Camera nei confronti del Governo. In questo secondo caso, *uti singulus*, la sua sfera potrebbe essere attinguta da atti del Governo: non è parso casuale, allora, che nell'ord. n. 15 del 2022, pur dichiarando inammissibile un conflitto sollevato da parlamentari contrari al c.d. "green-pass" contro un decreto-legge che riguardava i partecipanti all'elezione del Presidente della Repubblica nel gennaio 2022, la Corte abbia ommesso tale riferimento al rapporto intercorrente fra parlamentare singolo e Governo. A nostro avviso, vari elementi militano nel senso che possano esistere casi di conflitto fra la sfera di attribuzioni del singolo (soprattutto in quanto titolare di un potere rappresentativo autonomo) ed i poteri del Governo: vi ritorneremo *amplius* nel prossimo capitolo.

Dobbiamo altresì dedurre, stando alla giurisprudenza, che lo stesso Presidente della Repubblica non può essere chiamato in causa dai parlamentari dinanzi al giudice dei conflitti. Anche qui, però, bisogna utilizzare cautela: non si può negare che esistano poteri del Capo dello Stato incidenti direttamente sulla carica dei parlamentari (come lo scioglimento anticipato, oggetto di più d'un conflitto deciso dal BVerfG e sollevato da membri del *Bundestag*²¹³), poiché ne segna la perdita potenziale e la riduzione delle relative facoltà. Neppure va scartata l'ipotesi che l'ampliamento delle esternazioni presidenziali²¹⁴ arrivi a lambire le

possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è "titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo" (ordinanze n. 67 del 2021 e n. 181 del 2018)».

²¹³ BVerfGE 62, 1 (*Bundestagsauflösung I*) del 16 febbraio 1983; BVerfGE 114, 121 (*Bundestagsauflösung III*) del 25 agosto 2005. Esiste anche una decisione *Bundestagsauflösung II* (BVerfGE BVerfGE 114, 107 del 23 agosto 2005), ma si tratta di ricorso di un partito politico che venne dichiarato inammissibile. In tema v. D. UMBACH, *Parlamentsauflösung in Deutschland: Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozess*, Berlino, De Gruyter, 1989, in particolare p. 512 ss. A commento della prima decisione v. H.H. KLEIN, *Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (2 BvE 1-4/83)*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/1983, 402 ss. Sulla seconda D. WINKLER, *Die Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsauflösung: Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG vom 25.8.2005*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 3/2006, p. 44 ss.

²¹⁴ Si pone, come problema previo, la capacità di una mera esternazione a "menomare" un potere altrui. In Germania ciò è riconosciuto e ammesso dalla giurisprudenza costituzionale, a tutela, in particolare, del dovere di neutralità politica dei

attribuzioni dei singoli membri delle Camere, al di là di casi rilevanti solo in sede giudiziaria comune²¹⁵, ad esempio se il Presidente intervenisse direttamente e pubblicamente per chiedere la reiezione di una proposta emendativa minacciando in anticipo l'uso della sua facoltà di rinvio ex art. 74 Cost²¹⁶.

Torna il solito problema di riferire la lesione ad opera del Presidente alla sfera delle Camere o a quella del singolo, ma ciò può essere concretamente valutato solo nella fattispecie concreta²¹⁷. Quello che va segnalato è che una qualche “relazione giuridica”²¹⁸ fra Presidente della Re-

detentori di cariche pubbliche. Da ultima, è intervenuto BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022* sulle dichiarazioni rilasciate dalla Cancelliera Merkel in Sudafrica contro l'AfD. Il Tribunale ha ritenuto – con una buona dose di formalismo – che la Cancelliera avrebbe dovuto chiarire in quale veste stesse rilasciando tali considerazioni (cioè come capo politico di un partito). Su quest'ultima sentenza v. Y. SEJARI, *Les deux corps du Chancelier. Brèves observations critiques sur la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande relative aux propos de Merkel sur la situation en Thuringe* (2 BvE 4/20 – 15 juin 2022), in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 38/2022. Sul “dovere di neutralità” v. il contributo di M. PAYANDEH, *Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage*, in *Der Staat*, n. 55, 2016, p. 519 ss.

In Italia ciò non si è mai verificato, sebbene nel 1991 il Ministro della Giustizia Martelli avesse presentato – salvo poi rinunziarvi – un ricorso volto a censurare esternazioni del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio su ipotetiche concessioni della grazia, senza consultazione del Guardasigilli. L'ord. n. 379 del 1991 diede atto della rinuncia al ricorso.

²¹⁵ Come nel caso delle accuse di diffamazione rivolte al Presidente Cossiga da alcuni ex parlamentari e finite davanti alla Corte costituzionale nella sent. n. 154 del 2004 (sebbene il conflitto fosse fra l'ex presidente e il giudice comune).

²¹⁶ Che ciò avvenga in via riservata è prassi risalente che si inserisce nell'azione di influenza del capo dello Stato (cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 211 ss.). Sulle esternazioni presidenziali attinenti all'attività legislativa v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovrapposizione funzionale de capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012, *passim*.

²¹⁷ Ad esempio, se il Presidente si pronunciasse *intuitus personae* sarebbe la sfera di autodeterminazione del singolo deputato o senatore e la sua partecipazione in condizioni di uguaglianza ai processi decisionali del Parlamento ad essere intaccate. Se invece il Capo dello Stato ragionasse in termini meramente di contenuto della proposta, l'interferenza sarebbe con la libertà decisionale delle Camere.

²¹⁸ Secondo la giurisprudenza del BVerfG, il rapporto processuale della controversia presuppone sempre l'esistenza di una relazione giuridica *inter partes* costituzionalmente rilevante. Cfr. BVerfGE 2, 142 (EVG-Vertrag) par. 45: «*Rechtsstreitigkeit liegt, daß demjenigen, der ein Recht behauptet, sein Recht von einem anderen streitig gemacht wird. Eine Rechtsstreitigkeit setzt also zwei Beteiligte voraus, die mitein-*

pubblica e singoli membri delle Camere esiste e non solo con riguardo alla partecipazione alle elezioni del primo²¹⁹, ma anche con riferimento alla possibile messa in stato d'accusa²²⁰.

Parimenti, viene escluso dal raggio di azione del conflitto parlamentare il potere giudiziario, primo destinatario – come abbiamo visto nel capitolo precedente – dei tentativi operati da singoli parlamentari. Dopo l'ord. n. 17 del 2019, solo nella successiva ord. n. 129 del 2020 si ritrova un parlamentare che tenta di utilizzare il nuovo strumento nei confronti del potere giudiziario: la Corte, tuttavia, ribadisce che le prerogative discendenti dall'art. 68, comma terzo, Cost. hanno «qualità esclusivamente assembleare», negando così che attorno alla norma si possano configurare sfere di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare ricorrente.

Anche se si ammettesse che tutte le prerogative e i connessi poteri contenuti nell'art. 68 Cost. appartengono in via esclusiva alle Camere nel loro complesso (cosa che non ci sentiamo di condividere: v. *infra*, cap. III), non si elimina integralmente la “zona grigia” di interferenza fra la funzione giurisdizionale ed il libero esercizio del mandato parlamentare che, in ipotesi, potrebbe presentare casi meritevoli di essere decisi dal giudice costituzionale, poiché direttamente connessi all'art. 67 Cost.

La vicenda Previti (con le affermazioni sfumate della sent. n. 225 del 2001) resta un esempio evidente di caso-limite, in cui la legittimazione riconosciuta del singolo parlamentare non smentirebbe la giurispruden-

ander in einer rechtlichen Beziehung stehen. Daraus ergibt sich, daß gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht einfach eine objektive Frage des Verfassungsrechts zur Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts gestellt werden kann, sondern daß sich ein Prozeßrechtsverhältnis mit zwei Beteiligten vor dem Gericht entfalten muß. Ein solches formelles Prozeßrechtsverhältnis setzt ein dahinterstehendes materielles Rechtsverhältnis voraus, falls nicht ausnahmsweise durch Gesetz rein formal zwei Prozeßbeteiligte geschaffen werden, um zu einem kontradiktorischen Verfahren zu gelangen».

²¹⁹ L'ord. n. 212 del 2022 ha riconosciuto che « nel partecipare al voto per l'elezione del Presidente della Repubblica – assegnata dall'art. 83 Cost. al Parlamento in seduta comune integrato con la partecipazione dei delegati eletti dai Consigli regionali – il parlamentare esercita certamente una quota di attribuzione costituzionalmente garantita, di cui è titolare».

²²⁰ Si noti che la legge 5 giugno 1989, n. 219 (art. 5, comma 2) stabilisce che «il membro del Parlamento che intende fare una denuncia la presenta al Presidente della Camera cui appartiene». L'art. 6, comma 2, del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa prevede che ogni membro del Parlamento voti per un numero di persone pari a quello dei commissari di accusa da eleggere.

za sull'art. 68 e mette in evidenza i non pochi rischi di politicità degli interventi conflittuali delle Camere a tutela dei propri membri. Del resto, una nuova zona d'ombra viene a crearsi: se anche il parlamentare può agire solo contro la Camera, potrebbe farlo ove questa concedesse in maniera illegittima un'autorizzazione prevista dall'art 68²²¹? Parrebbe assurdo, una volta aperto il conflitto intraorganico, escluderlo in un caso così rilevante di abuso nei confronti del singolo. Così facendo, verrebbe a crearsi un cortocircuito perché l'affermazione dell'esclusiva titolarità assembleare troverebbe una negazione nel conflitto intraorganico. Per di più, ove fossero stati adottati provvedimenti giurisdizionali sulla base di un'autorizzazione illegittima, essi dovrebbero essere conseguentemente travolti: dunque, il parlamentare agirebbe tanto contro la Camera quanto, in via consequenziale, contro l'autorità giudiziaria procedente.

Dobbiamo anche considerare che non è solo la giurisdizione ordinaria – in special modo penale – che potrebbe trovarsi ad intercettare la sfera di attribuzioni del singolo parlamentare²²²: anche questa circostanza dovrebbe rendere più cauti nel delimitare rigidamente il profilo passivo. Effettivamente, con l'ord. n. 154 del 2022 la Corte ha respinto un ricorso presentato da parlamentari contro una sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in materia di concessioni balneari: l'inammissibilità è stata però dettata da altre ragioni, non venendo specificato se i parlamentari avessero titolo ad elevare conflitto contro il Consiglio di Stato.

2.1. *Gli organi parlamentari legittimati passivi*

Venendo agli organi parlamentari contro cui il singolo deputato o senatore può agire, dobbiamo anzitutto fare una premessa. Da un

²²¹ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p. 98. Si v. *amplius* nel prossimo capitolo.

²²² Pensiamo, ad esempio, al caso del giudice amministrativo che non riconoscesse un interesse del parlamentare discendente dalla funzione per l'accesso a determinati atti o al giudice contabile, che venisse a pronunciarsi in materia di indennità della funzione. Ovviamente, laddove si toccassero – anche in sedi non penali – attribuzioni protette dall'art. 68 Cost. (pensiamo ad un giudizio per danno erariale dovuto ad un voto o ad un'opinione espressa dal parlamentare: abbiamo un caso simile deciso dalla Corte in sede di giudizio intersoggettivo a favore dei consiglieri regionali valdostani nella sent. n. 90 del 2022) opererebbe il meccanismo della pregiudiziale parlamentare previsto all'art. 3, commi 2 e 3, della legge n. 140/2003, che si riferisce a qualunque «procedimento giurisdizionale».

lato, non tutti gli organi interni alle Camere possono considerarsi dotati di una quota di «funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite», sicché le preoccupazioni della dottrina che immagina un allargamento dei conflitti fra vari organi delle Camere²²³ possono essere attenuate. L'evoluzione storica dimostra che il singolo parlamentare si è posto, da sempre, in una posizione peculiare anche per la riflessione dottrinale e non si può dimenticare come, in fondo, il suo accesso alla cerchia dei poteri dello Stato sia stato comunque autorizzato dalla sua natura di rappresentante della Nazione, consacrata e protetta dall'art. 67 Cost.

Ci pare, peraltro, che la *definitività* della volontà – requisito di certo “sfumato” nel conflitto fra poteri, a partire dal riconoscimento del potere giudiziario come “potere diffuso”, nel quale ogni atto giurisdizionale può essere idoneo ad impegnare il potere, anche se in astratto passibile di rimedi interni agli ordinamenti processuali²²⁴ – non venga messo in crisi dall'apertura ai singoli parlamentari. Come già si è detto, bisogna innanzitutto partire dal potere per identificare quale sia la volontà definitiva e rilevante. La Corte, nell'ord. n. 17 del 2019, ben osserva che ci sono attribuzioni del singolo che non sono *rimuovibili né modificabili* ad opera di altri organi parlamentari²²⁵ (il voto, l'espressione di opinioni, la presentazione di progetti di legge ed emendamenti) e rispetto a queste è la volontà del parlamentare l'unica che può concretizzarle e realizzarne l'esercizio²²⁶. Viceversa, non è detto che altri organi parlamentari possano contare su questa capacità di espressione definitiva di un'attribuzione costituzionale: è il caso delle Commissioni parlamentari che, ove operino in sede referente o redigente, si inseriscono in un

²²³ L. CIAURRO, *Procedure parlamentari*, cit., p. 11 ss. La domanda è acuta e la preoccupazione è più che legittima. Ci pare di poter rispondere affermando, innanzitutto, che non vi è alcuno stravolgimento del conflitto fra poteri e che, dunque, bisognerà sempre procedere alla ricerca di attribuzioni costituzionalmente fondate ed esclusivamente imputabili all'organo considerato, sicché non vi è alcun automatismo di indiscriminata apertura di Palazzo della Consulta a tutti i conflitti endo-organici immaginabili.

²²⁴ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 119 ss.

²²⁵ L'espressione, riferita agli organi-potere, si trova in V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 427.

²²⁶ Il che non è così scontato come sembra. Se pensiamo all'iniziativa legislativa, esistono sistemi dove il diritto di proposta non appartiene al singolo parlamentare, ma al gruppo di appartenenza cui spetta la facoltà di iniziativa legislativa, come avviene in Spagna.

segmento del più complesso procedimento legislativo che, per espressa previsione costituzionale, non ha in sé nulla di definitivo, essendo finalizzato ad un lavoro preparatorio rispetto all'espressione finale da parte del *plenum*²²⁷. Lo stesso, ci pare, può essere detto anche delle Giunte per la verifica dei poteri e per le autorizzazioni²²⁸.

Queste considerazioni debbono condurre, malgrado l'attenuazione dei requisiti soggettivi sul lato passivo generalmente riscontrabile nella giurisprudenza²²⁹, ad una limitazione dei conflitti intraparlamentari: ad esempio, un giudizio di inammissibilità di un emendamento adottato in Commissione non può essere contestato nel conflitto fra poteri, poiché il parlamentare resta libero di riformulare le proprie proposte dinanzi all'Assemblea. Del resto, la possibilità che il parlamentare recuperi l'esercizio delle proprie facoltà – ancorché in un momento successivo alla sua prima richiesta – determina l'insussistenza di una lesione delle sue dote costituzionale, elidendo così la concretezza dell'azione e l'interesse a coltivarla.

Da ultimo, dobbiamo menzionare la possibilità che il parlamentare non risulti solo legittimato attivo, ma anche passivo, all'interno di un conflitto fra poteri²³⁰. Si tratta di una questione che il BVerfG ebbe a definire sin da subito, affermando che la legittimazione del singolo valeva tanto sul piano attivo che su quello passivo²³¹. In realtà, il caso già si è dato nella sent. n. 379 del 1996 sui "pianisti": un parlamentare

²²⁷ Ciò esclude ogni analogia con gli atti del potere giudiziario, destinati a consolidarsi in assenza di reclami presentati dagli interessati.

²²⁸ G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, p. 99 ss.

²²⁹ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 279.

²³⁰ A. 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)*, in *Consulta-Online*, n. 1/2019, p. 71, nota 1: «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)».

²³¹ Tale precisazione derivava dal fatto che i parlamentari di minoranza, adita la Corte di Karlsruhe, avevano diretto il conflitto anche contro tutti i loro colleghi parlamentari di maggioranza, individualmente identificati. Data la novità della giurisdizione in questione ciò avvenne in via "preventiva" rispetto alle possibili scelte del giudice costituzionale.

potrebbe essere il potere convenuto da altro parlamentare che lamenti l'usurpazione di una qualche sua funzione, come il voto. Sembra invece difficile che organi diversi possano essere lesi, menomati o usurpati nelle loro attribuzioni dall'attività del singolo parlamentare²³².

In definitiva, l'aspetto problematico dell'azione parlamentare non è che, in ipotesi, si moltiplichino i conflitti intraorganici, perché oltre ai singoli anche organi diversi verranno riconosciuti come "poteri dello Stato" neppure che la Corte constati – in maniera oggettiva – che l'organo che per primo può ledere il parlamentare è proprio la sua Camera d'appartenenza.

Il punto dolente è la trasformazione del conflitto da strumento aperto – soggettivamente ed oggettivamente – a mezzo di ricorso "a destinatario vincolato", trasformazione che sembra incline a relegare nell'ombra ipotesi costituzionalmente rilevanti e meritevoli di una definizione in termini giuridici da parte del custode della Costituzione. Ciò, peraltro, viene aggravato dalle ulteriori condizioni che sono state poste a carico del parlamentare.

3. *La soglia di evidenza nel giudizio di ammissibilità*

Una seconda regola peculiare consiste nella c.d. "soglia di evidenza" fissata dal giudice costituzionale nell'ord. n. 17 del 2019. «Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento – scrivono i giudici – esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione». Dunque, «è necessario che [il singolo parlamentare] alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita»²³³.

²³² Potremmo evocare – specularmente – il rapporto fra Presidente della Repubblica e singolo parlamentare, ove questi presentasse atti di sindacato ispettivo nei confronti di quegli. Nel caso del potere di interrogazione o interpellanza, resta il filtro di ammissibilità operato dal Presidente d'Assemblea. Dunque, un atto che servisse per mettere in discussione la responsabilità del Capo dello Stato fuori dalle ipotesi dell'art. 90 Cost. menomerebbe la prerogativa costituzionale dell'organo, che potrebbe agire *in primis* contro la Presidenza della Camera e, solo in via consequenziale, contro il singolo parlamentare.

²³³ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.5. *Cons. Dir.*

Così facendo, la Corte ha ulteriormente ristretto l'accesso al rimedio giurisdizionale, oltre a quanto fatto sul profilo soggettivo, ed ha ancor più caratterizzato il conflitto parlamentare come strumento a sé stante.

Bisogna anzitutto premettere che l'esistenza di "soglie di giustiziabilità" è connaturata all'esercizio della giurisdizione per ragioni eminentemente pratiche, di scarsità delle risorse legate alla giustizia. L'apposizione di filtri nell'accesso al giudice è antica, come dimostra il brocardo *de minimis non curat praetor*, ed è comune nel nostro ordinamento interno²³⁴, nonché pacificamente utilizzata anche in altre giurisdizioni²³⁵, specie se di carattere costituzionale²³⁶.

Nel caso del conflitto fra poteri, lo stesso giudizio di ammissibilità funge da filtro iniziale, ed in questa fase viene verificato il superamento di varie soglie di giustiziabilità, introdotte nella giurisprudenza. Si pensi alla *concretezza* e all'*attualità* del conflitto, condizioni che permettono alla Corte di non pronunciarsi su questioni meramente ipotetiche ed astratte o già risoltesi in via di fatto. Per alcuni oggetti, come è noto, sono stati aggiunti altri requisiti: è il caso degli atti di natura legislativa, contro i quali è ammesso il conflitto solo previa dimostrazione di un'improbabile instaurazione di un giudizio *a quo* donde sollevare la questione incidentale di costituzionalità²³⁷. Parallelamente, gli atti giurisdizionali possono essere oggetto di un conflitto, ma con cautele

²³⁴ La figura processuale che opera da filtro è l'*interesse ad agire*, che si ricollega alla necessità di tutela giurisdizionale.

²³⁵ Si pensi, ad esempio, alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, in base all'art. 35, comma 1, CEDU, può essere adita dagli individui solo dopo aver esaurito le vie di ricorso nazionali.

²³⁶ Nel caso del ricorso di *amparo* spagnolo il requisito oggettivo è quello della «*especial trascendencia constitucional*» (art. 50 LOTC), che nel caso dell'*amparo parlamentario* è sufficiente, mentre nel caso di *amparo* ordinario è richiesto il previo esperimento delle altre vie di ricorso. Anche il *Verfassungsbeschwerde* ha natura sussidiaria, poiché la BVerGG impone di esaurire tutti i rimedi giuridici previsti dall'ordinamento prima di rivolgersi al Tribunale di Karlsruhe.

²³⁷ Da ultimo Corte cost., sent. n. 229 del 2018. Per una ricostruzione della giurisprudenza v. L. BUFFONI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dell'arte in dottrina e giurisprudenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, p. 2269 ss.; N. MACCABIANI, *La legge e gli atti equiparati come "oggetto" di conflitti d'attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002, p. 2293 ss.; L. VESPIGNANI, *La legge del conflitto. riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della corte costituzionale n. 229 del 2018*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, p. 325 ss.

particolari affinché il giudizio della Corte non si tramuti in un riesame della decisione data dal giudice comune²³⁸.

Insomma, il conflitto è caratterizzato, di per sé, da una giustiziabilità a geometria variabile ed è piuttosto chiaro come queste soglie restino, in qualche maniera, manipolabili da parte della Corte, che può muoverle verso l'altro o verso il basso, stringendo od ampliando l'accesso al pretorio, secondo un apprezzamento di opportunità²³⁹. Lo stesso giudizio di ammissibilità ha conosciuto fasi storiche alterne, da impostazioni in origine piuttosto rigorose – rivelatrici delle resistenze del giudice costituzionale ad esercitare pienamente tale sua competenza – sino ad un'epoca in cui la fase deliberativa era realmente divenuta una verifica di “non manifesta inammissibilità”²⁴⁰, con la possibilità pacifica che il giudice ritornasse sulla decisione resa in sede sommaria al momento del giudizio di merito.

Nel caso dei parlamentari, la Corte ribalta completamente questa impostazione, trasformando il giudizio di ammissibilità in una valutazione di *manifesta fondatezza della pretesa conflittuale*, che non replica nessuna tipologia rituale di decisione accelerata nel nostro ordinamen-

²³⁸ Emblematica fu l'ordinanza resa nel c.d. “caso Englaro”, n. 334 del 2008.

²³⁹ Ad esempio, ancora nella sent n. 1 del 2013, punto 5 *Cons. Dir.* si è affermato che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto “qualsiasi comportamento significante”, dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima”».

²⁴⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit, p. 416. Ad esempio, nella seconda metà degli anni '90 fino all'inizio del nuovo millennio la Corte sembrava incline ad ammettere i conflitti per sentire le opposte ragioni in fase di contraddittorio. Esemplificativa è l'ord. n. 530 del 2000, in cui il giudice scrive – quanto alla legittimazione ad agire della Sezione disciplinare del CSM – che «possono ritenersi dunque, in questa sede di prima deliberazione, sussistenti i requisiti di un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, riservata ogni pronuncia definitiva, anche in ordine alla ammissibilità del ricorso, con particolare riguardo ai profili – per la prima volta all'attenzione di questa Corte, e che è opportuno le parti possano fare oggetto di considerazione in contraddittorio – concernenti la configurabilità della sezione ricorrente, ai fini del conflitto e della relativa legittimazione a proporlo». Similmente, nel caso Cossiga (ord. n. 455/2002) la Corte rinviò al contraddittorio l'approfondimento di « complessi problemi costituzionali che, anche con riguardo alla sua ammissibilità, il presente ricorso pone per la prima volta all'esame di questa Corte».

to²⁴¹. In tal modo il giudizio negativo nella fase preliminare può essere dovuto tanto al merito della questione²⁴², quanto a ragioni di valida instaurazione del rapporto processuale, anche con riguardo all'esistenza di una pretesa giustiziabile da parte del ricorrente²⁴³.

Ora, a nessuno sfugge la ragione pratica alla base del requisito: lo spettro dei migliaia di ricorsi ingestibili infesta – legittimamente – gli animi di Palazzo della Consulta. Tuttavia, la scelta di trasfigurare il giudizio di ammissibilità è contraria non solo alla logica dell'istituto, ma anche ai principi generali che reggono il sistema processuale, a partire dalla sacrosanta regola del contraddittorio (art. 111, comma secondo, Cost.), salvo che si voglia sostenere che il “giusto processo” non coinvolge la Corte costituzionale.

Dunque, dopo la sfilza di ordinanze di inammissibilità inanellate durante la XVIII legislatura, una riflessione sulla ricalibratura della soglia di evidenza andrebbe fatta. Il che non significa che vada eliminato qualunque tipo di filtro delle azioni dei parlamentari: anche nelle ordinanze già accumulate si sono dati casi di palese *détournement* del conflitto fra poteri²⁴⁴. Bisognerebbe però constatare che l'*evidenza* è un concetto

²⁴¹ L'ord. n.1 5 del 2022 richiama il codice del processo amministrativo e, in particolare, il suo art. 60 che prevede la definizione del giudizio in esito all'udienza cautelare (nel caso di specie, in effetti, i parlamentari ricorrenti svolgevano anche un'istanza cautelare di sospensione degli atti impugnati). Si potrebbe ritenere che questo sia il modello su cui, in linea tendenziale, è esemplato il conflitto dei parlamentari, poiché vi sono delle similitudini: un giudizio nato come sommario si trasforma in giudizio definitivo di merito, per ragioni di economia processuale. Persino la forma dell'ord. n. 17 del 2019 (strutturata come una vera e propria sentenza, con un *Ritenuto in fatto* ed un *Considerato in diritto*) sembrava poter deporre in questo senso. Bisogna tuttavia rileggere con attenzione il testo dell'art. 60 c.p.a.: il collegio, per poter decidere con sentenza in forma semplificata, deve accertare *la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria*. Questo rende completamente diverso – e non analogicamente estensibile – il rito del processo amministrativo con il giudizio di ammissibilità dei conflitti di attribuzione, giacché in quest'ultimo il contraddittorio non è mai integrato per definizione.

²⁴² Così è parso almeno nelle ord. n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020, nonché, più recentemente, nell'ord. n. 151 del 2022.

²⁴³ Ad es., ord. n. 86 del 2020; n. 66 e 67 del 2021.

²⁴⁴ Esempio lampante è stata l'ord. n. 154 del 2022, contro l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. In questo caso i ricorrenti agivano a tutela non di attribuzioni costituzionali realmente compromesse, ma di interessi sostanziali di parte, in relazione alla discussa questione delle proroghe delle concessioni balneari.

eccessivamente fumoso, che nulla dice e tutto consente di togliere²⁴⁵, concetto che non può precisarsi se non attraverso la costruzione di una giurisprudenza che definisca qualche “indice sintomatico” dell’effettiva negazione di un’attribuzione costituzionale. Sembra paradossale, ma probabilmente il primo passo per ridurre i conflitti – ed evitare che essi degenerino quantitativamente – è iniziare a deciderne qualcuno, sviscerando quali siano i contenuti delle attribuzioni invocate dai singoli²⁴⁶.

A questo proposito, un qualche onere aggiuntivo al parlamentare (v. *infra*, punto 3.3) è pure ipotizzabile²⁴⁷, purché ciò avvenga nel rispetto di tutti i principi vigenti nell’ordinamento.

3.1. *Il discutibile fondamento della soglia di evidenza nel principio di autonomia parlamentare e l’irragionevole sua estensione extra moenia ed extra iter legis*

Affinché la legittimazione del parlamentare risultasse «rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo», la Corte proclama che il suo intervento giurisdizionale «trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito». Quest’affermazione segue all’elencazione di alcuni *dicta* della giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia delle Camere (si citano, in particolare, la sent. n. 379 del 1996 e la più recente n. 262 del 2017 in materia di autodichia degli organi costituzionali). La soglia di evidenza è dunque il precipitato di un bilanciamento, che vede da un lato l’autonomia parlamentare e, dall’altro, il sindacato giurisdizionale sui poteri previsto dall’art. 134 Cost.

A questa ricostruzione bisogna muovere qualche critica: in nessuno dei precedenti citati – e almeno a far data dalla sent. n. 1150 del 1988 – la Corte si era auto-apposta limiti alla sua giurisdizione sui conflitti e, soprattutto, mai in termini di *ammissibilità* degli stessi. Anzi, nel momento in cui si è limitata l’estensione della giurisdizione comune e dello

²⁴⁵ G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2019: «quando la Corte ha ragionato allo stesso modo per i decreti legge, individuando la soglia dell’evidente mancanza dei requisiti, il risultato è stato che i giudici costituzionali non hanno quasi mai ravvisato la violazione della soglia, e quindi che il Governo ha continuato ad abusare del decreto legge».

²⁴⁶ Proveremo ad offrire un contributo a questa riflessione nel capitolo III.

²⁴⁷ Come già osservava S. BARTOLE, *Al di là di contingenti ricorsi*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il “caso Previti”*, cit., p. 34 ss.

stato di diritto alla vita del Parlamento, si è sempre ribadito che sarebbe toccato alla Corte garantire tale pilastro dell'ordinamento democratico nei confronti delle Camere. Così, si pensa, vanno lette tanto la sent. n. 1150 del 1988 – che ha infranto il dogma degli *interna corporis*²⁴⁸ – sia la pronuncia n. 120 del 2014, che apriva al giudice comune la via del conflitto in materia di autodichia delle Camere. Ma anche le sent. n. 379 del 1996 e n. 262 del 2017 – queste, sì, citate nell'ord. n. 17 del 2019 –, pur essendo nel merito favorevoli alla posizione di autonomia delle Camere, non segnavano alcun limite interno alla giurisdizione della Corte. Del resto, diventa assai arduo tracciare confini per il giudice nel momento in cui il sindacato sull'esercizio dei poteri non si limita a sindacare la competenza, ma anche – come già prevedevano i redattori della legge²⁴⁹ – il loro “cattivo uso”²⁵⁰.

Pur non facendovi espresso riferimento, la Corte pare riadattare alla specie l'art. 28 della legge n. 87 del 1953, articolo che fa salvo il margine di discrezionalità del legislatore²⁵¹. Potrà sembrare un argomento meramente formalistico, ma non pare un caso che tale articolo non sia evocato fra le disposizioni che vanno applicate, in quanto compatibili, ai conflitti di attribuzione²⁵²: se il conflitto non è meramente destinato al *chi fa cosa*, ma anche al *come lo fa*, ebbene la discrezionalità non può essere invocata come barriera al controllo del giudice costituzionale.

La soglia di evidenza così risecata realizza, nei fatti, un notevole affievolimento della stessa rigidità costituzionale, principio che lo stesso istituto conflittuale è volto a difendere²⁵³: nel momento in cui una violazione della Costituzione è ritenuta non evidente o non manifesta, essa

²⁴⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 61.

²⁴⁹ A. TESAURO, *Relazione*, cit., p. 40: «bisogna ritenere che sussista la competenza della Corte non soltanto quando un organo di un potere abbia invaso la competenza di un organo appartenente ad un altro potere, ma anche ogni volta che un potere, pur non invadendo la sfera di competenza di un altro potere, per il modo illegittimo in cui agisce nella sfera della sua competenza, turba l'attività di un altro potere e lo mette in condizione di non essere in grado di svolgere in tutto o in parte l'attività che ad esso compete».

²⁵⁰ P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. “Cattivo uso” del potere e sindacato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999.

²⁵¹ Art. 29, l. n. 87 del 1953: «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

²⁵² Cfr. artt. 37, comma 5, e 41 l. n. 87 del 1953.

²⁵³ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., pp. 4-5.

non è passibile di censura, poiché nemmeno arriva *sub iudice*. Indi è stato breve il passo che ha reso il conflitto da strumento volto a contrastare modifiche tacite della Costituzione²⁵⁴, basate su mere prove di forza²⁵⁵, a strumento idoneo a legittimare tali storture²⁵⁶.

Si impone qui una precisazione: è evidente che esistono margini di discrezionalità – persino estesi – anche negli atti che possono essere oggetti del conflitto fra poteri. Di conseguenza, ben può accadere che la Corte si limiti a rilevarlo nella sede di merito. Però, appunto, è nel merito che si farà questa valutazione, poiché accettare di decidere non significa dare ragione al ricorrente. Sono innumerevoli i casi in cui il giudice costituzionale conferma la spettanza delle attribuzioni agli organi convenuti (pensiamo, su tutti, alla sentenza Mancuso) e, talvolta, può accadere, senza alcuno scandalo, che sia proprio l'individuazione di un margine di discrezionalità insito nell'attribuzione controversa ad escludere l'illegittimità della condotta in contestazione²⁵⁷.

Nel caso del Parlamento, è indubbio che esista un margine (nemmeno ridotto) di autonomia nell'attuazione delle norme costituzionali (artt. 64 e 72 Cost.) e nell'elaborazione ed applicazione delle norme interne. Tuttavia, tale margine non può costituire il valido fondamento di un limite *processuale* a vantaggio del Parlamento, che peraltro, a rigore di logica, bisognerebbe estendere a tutti i conflitti riguardanti le Camere. Eventualmente, sarà *causa cognita* che la Corte rileverà un limite materiale al suo intervento, dovuto all'assenza di vincoli costituzionali applicabili nelle fattispecie concrete.

L'insufficienza – e, oseremmo dire, *l'artificialità* – della soglia di evidenza emerge ulteriormente allorché si considerino ipotesi di conflitti fra parlamentari ed organi esterni alle Camere. Se il criterio selettivo è fondato sull'autonomia parlamentare, non si capisce per quale ragione debba trovare applicazione allorché il conflitto si svolga all'esterno del Parlamento. Nell'ord. n. 15 del 2022, la Corte non solo fa applicazione

²⁵⁴ A. M. SANDULLI, *Funzione e posizione della Corte costituzionale italiana*, cit., p. 448.

²⁵⁵ S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2019, p. 27.

²⁵⁶ M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 538 ss.

²⁵⁷ Come avvenuto negli esempi evidentissimi dalla giurisprudenza tedesca concernenti lo scioglimento anticipato del *Bundestag* a seguito della questione di fiducia “sviata”.

della soglia, ma non spiega perché il Governo – un cui decreto-legge era attaccato da parlamentari che lamentavano l’illegittima interferenza nella loro sfera – dovrebbe “beneficiare” in via riflessa del principio di autonomia parlamentare.

Ancora, la soglia di evidenza è stata esemplata *ad hoc* su di un conflitto diretto contro la procedura di approvazione di una legge²⁵⁸, ma nel momento in cui sono giunti conflitti dei parlamentari che *non avevano* ad oggetto la procedura legislativa, subito il criterio si è rivelato per quello che è realmente: una scelta di politica giurisdizionale, una scelta di volontà, che poco o punto a che fare con la ragione giuridica. Come si può affermare – ripetiamo, *in punto di ammissibilità* – che impedire ad un deputato la presentazione di un disegno di legge non costituisca una *sostanziale negazione* del potere di iniziativa legislativa (è il caso dell’ord. n. 188 del 2021)? O che il mancato annuncio e l’omessa pubblicazione di interrogazioni al Governo non rappresentino *un’evidente menomazione* delle attribuzioni del parlamentare (ord. n. 193 del 2021)? O, ancora, che non consentire l’accesso dei parlamentari alle Aule non significhi privarli delle loro attribuzioni (ord. n. 255 e 256 del 2021)? Oppure, si pensi alla concessione di un’autorizzazione ex art. 68 Cost.: se il parlamentare sollevasse un conflitto contro la Camera di appartenenza, la lesione non può essere più o meno evidente; sarà l’autorizzazione che sarà o meno illegittima.

E qui salta all’occhio il terzo elemento di pericolosa ambiguità dell’evidenza: essa attiene alla *gravità del fatto costitutivo della lesione* o all’*importanza/rilevanza dei principi costituzionali sottesi* dal caso di specie²⁵⁹?

Entrambe le valutazioni sono ovviamente rimesse alla Corte, ma non è la stessa cosa ragionare sul *factum* e sullo *ius* e, di certo, i due non vanno di pari passo. Un fatto, *prima facie*, può essere ritenuto non

²⁵⁸ Ord. n. 17 del 2019, punto 3.5 *Cons. Dir.*: «in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali poc’anzi richiamati si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti *un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo*, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953» (enfasi aggiunta).

²⁵⁹ Ricordiamo che le *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* impongono (art. 26, comma 1) che il ricorso contenga «l’esposizione delle ragioni di conflitto e l’indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate».

particolarmente grave, ma magari rivela la violazione di un principio fondamentale che, se non censurata, determina gravi rischi per l'intero sistema democratico. Ad esempio, la non pubblicazione di un'interrogazione parlamentare, magari proveniente da un autore particolarmente prolifico, può non sembrare un fatto di assoluto rilievo per la giurisdizione costituzionale. Eppure, vista da più vicino, è difficile negare che essa rappresenti una forma di censura, che lede gli artt. 21 e 68 Cost. e affranca il Ministero dal controllo del Parlamento e che la sua ripetizione seriale possa compromettere gravemente gli equilibri della forma di governo e incidere persino sui capisaldi della democrazia rappresentativa.

3.2. *L'attuale probatio diabolica a carico dei parlamentari e i tentativi di concretizzare la soglia di evidenza*

Di fronte all' "invalicabile soglia del giudizio di ammissibilità"²⁶⁰, l'interrogativo che sorge è il seguente: *che cosa è tenuto a provare il parlamentare?*

Nell'ord. n. 17 del 2019, si chiede che il ricorrente «alleghi e compri una sostanziale negazione o un'evidente menomazione». Ora, *allegare e provare* sono due attività diverse nell'ordinamento processuale²⁶¹. Allegare significa indicare i fatti costitutivi, impeditivi o modificativi della situazione giuridica dedotta di cui si domanda tutela o che si contesta²⁶²; provare comporta invece il dimostrare l'esistenza storica di tali fatti, secondo le regole fissate dalle norme sostanziali e processuali. Se l'allegazione è attività esclusiva della parte, la prova – viceversa – va costruita davanti al giudice, nel pieno contraddittorio e rispetto a questa l'attore deve fornire i mezzi per raggiungerla²⁶³.

²⁶⁰ M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalicabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, p. 195 ss.

²⁶¹ C. MANDRIOLI, A. CARATTA, *Diritto processuale civile*, I, Torino, Giappichelli, 2022, p. 72 ss. e 88 ss.

²⁶² Cfr. l'art. 2697 c.c.

²⁶³ Come di recente ha ribadito l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (9 dicembre 2021 n. 22), nel vagliare l'interesse al ricorso il giudice deve attenersi ad una verifica «da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che «la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione»

Nella giurisprudenza sui conflitti parlamentari si riscontra un certo scivolamento che ibrida l'allegazione della lesione evidente – che è, per definizione, affermazione di parte sulla gravità del *vulnus* – con la verifica del *fumus boni iuris*. Ma si tratta di due cose distinte: da un lato, la soglia dell'evidenza verte sul piano oggettivo e fattuale della controversia, per verificare che l'intervento del potere giurisdizionale abbia un senso e non si realizzi uno spreco di tempo e risorse giurisdizionali per risolvere liti futili o bagatellari²⁶⁴. Il *fumus*, invece, rappresenta nel processo cautelare una prognosi di verosimiglianza delle allegazioni e quindi la valutazione di un non implausibile successo di chi agisce. Dunque, malgrado la non semplice identificazione di cosa rientri nei *minima*, è chiaro che si tratta di due giudizi sommari, eppure differenti fra loro.

La soglia di evidenza produce, dunque, un'ulteriore alterazione del modello processuale vigente nel nostro ordinamento, poiché imporrebbe al ricorrente di offrire la piena prova delle sue allegazioni già in sede di ricorso. Così si dimentica, però, che lo stesso giudice costituzionale – una volta offerto un *principio di prova* da parte dell'attore – può avvalersi dei suoi poteri d'ufficio per chiedere agli organi parlamentari gli atti pertinenti alla domanda e formare il suo convincimento sulla fondatezza o meno di questa²⁶⁵.

Tale situazione di confusione è del resto provata da un'affermazione dell'ord. n. 15 del 2022, che – sintetizzando la giurisprudenza precedente – precisa come la sussistenza di una manifesta lesione debba «apprezzarsi *favorevolmente* fin da questa fase del giudizio»²⁶⁶: il giudizio di ammissibilità, lungi dall'essere sommario, si tramuta pienamente in un giudizio di merito, senza contraddittorio, in cui il parlamentare deve dimostrare di

ma non anche che “abbia subito” una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite».

²⁶⁴ Cfr. per un'applicazione in ambito civile del menzionato principio (anche in questo caso introduttiva di una “soglia di risarcibilità” di una lesione tale da giustificare l'intervento giurisdizionale) Cass. Civ., sez. III, sent. n. 16133/2014, che cita anche l'art. 35, § 2 b) della CEDU rispetto al “pregiudizio significativo” che giustifica l'attivazione della giurisdizione sovranazionale. La Cassazione ricollega l'introduzione di questa soglia allo stesso dovere di solidarietà ex art. 2 Cost., da cui fa discendere anche un implicito dovere di “tolleranza” nei rapporti interpersonali.

²⁶⁵ Corte cost., sent. n. 379 del 2003; ma già la celebre sent. n. 9 del 1959 aveva attivato i poteri istruttori della Corte.

²⁶⁶ Le precedenti ordinanze, come quelle successive (ord. n. 80 del 2022), utilizzano una formula più sfumata: «tali violazioni [devono essere] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione».

avere ragione. Le ordinanze precedenti a questa – ma anche quelle successive – facevano più sfumatamente riferimento a che le «violazioni [fossero] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione» (da ultimo, ord. n. 80 del 2022), senza però che il giudice approfondesse alcun tentativo nell'illustrare come tale evidenza potesse prodursi.

Ad onor del vero, alcuni spunti per concretizzare un concetto così nebuloso si rinvengono nella giurisprudenza. Per esempio, nell'ord. n. 274 del 2019 – prima pronuncia dopo l'apertura dell'ord. n. 17 – la Corte tenta di indicare una traiettoria, affermando che, in astratto, «la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari», imponendo dunque ai ricorrenti di argomentare e dimostrare il difetto di omogeneità di una norma intrusa nel procedimento di conversione di un decreto-legge²⁶⁷. Si è trattato in questo caso di un apprezzabile chiarimento (l'unico offerto dalla Corte), volto ad individuare sia un vizio “macroscopico” che potrebbe fondare la legittimazione al conflitto, sia il *quantum* di prova e di argomentazione da spendere per sostanziare la lesione asserita. In altri casi, il giudice ha solo adombrato²⁶⁸ il riconoscimento dell'evidenza per casi in cui il voto fosse stato negato o il dibattito integralmente soppresso²⁶⁹.

²⁶⁷ Ciò verrà ribadito nell'ord. n. 196 del 2020.

²⁶⁸ Diversamente dall'ord. n. 274, nella quale il giudice formula un'ipotesi di fattispecie astratta, nelle altre pronunce si limita a far intendere che, in situazioni diverse, la lesione avrebbe potuto essere rilevata.

²⁶⁹ Cfr. ord. n. 196 del 2020: «durante tali lavori, l'applicazione del principio della concentrazione delle scadenze elettorali (cosiddetto *election day*) anche al referendum costituzionale è stata oggetto di ampia discussione, essendosene proposta l'esclusione in due diverse questioni pregiudiziali (respinte, con unica votazione, durante la seduta del Senato n. 231 del 18 giugno 2020), *questioni sulle quali risulta che anche il ricorrente abbia potuto regolarmente votare*» (enfasi aggiunta); ord. n. 66 e 67 del 2021: «dalla medesima narrativa del ricorso emerge come non sia mancato il confronto parlamentare [...] e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali [...], nel corso dei “passaggi parlamentari”, principalmente in sede di conversione in legge dei decreti-legge indicati in ricorso»; ord. n. 80 del 2022: «il ricorso omette completamente la ricostruzione delle circostanze in cui si sarebbero verificate le dedotte menomazioni ed è carente di informazioni sull'effettiva partecipazione della ricorrente alla discussione e al voto sui disegni di legge di conversione, non chiarendo se e quanti emendamenti ella abbia proposto, né il loro contenuto, e non dando conto del fatto che sia stata richiesta, consentita o negata, l'illustrazione delle proposte emendative». Ancora, nell'ord. n. 151 del 2022

Nell'ord. n. 60 del 2020 (sull'approvazione della legge di bilancio per il 2021), si avanza una precisazione metodologica – che però non verrà seguita nelle altre pronunce aventi ad oggetto atti del procedimento legislativo – in ordine al superamento della soglia di evidenza, che si raggiungerebbe solo nel momento in cui «deformazioni o dilatazioni» dell'*iter legis* «danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio». Simili bilanciamenti si operano soppesando le «ragioni del contraddittorio» con valori quali l'«efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio». Sarebbe, dunque, un «irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari» a determinare un *vulnus* grave e manifesto delle attribuzioni dei parlamentari.

Un simile approccio avrebbe, se esteso in via generale, un duplice effetto: da un lato, esso dispenserebbe i singoli parlamentari dall'allegazione precisa di lesioni subite in proprio, poiché basterebbe (di)mostrare un andamento dei lavori parlamentari eccessivamente sbilanciato sul lato della decisione a danno del dibattito. Dall'altro, il *focus* del giudice si sposterebbe interamente sul *fatto*, giacché sarebbe l'analisi storica dei lavori parlamentari a fornire elementi concreti per verificare il bilanciamento²⁷⁰.

Se il primo aspetto poteva essere salutato con favore, poiché razionalizzava l'*onus probandi* a carico dei parlamentari ricorrenti, il secondo si rivela potenzialmente pernicioso, poiché nelle pieghe dei resoconti parlamentari il giudice avrebbe potuto di volta in volta trovare circostanze (ai limiti dell'aneddotica) per giustificare questa o quella deformazione²⁷¹.

si legge: «dalla ricostruzione dell'iter legislativo offerta dagli stessi ricorrenti e ricavabile dai lavori parlamentari risulta che, nel caso in esame, essi hanno potuto esercitare appieno le proprie prerogative di parlamentari, non solo esprimendo voto contrario o astenendosi e presentando emendamenti, ma anche segnalando alla propria Camera di appartenenza le ritenute criticità legate alla possibile approvazione della disposizione in assenza di una adeguata conoscenza della decisione della Commissione europea in essa richiamata».

²⁷⁰ Nell'ord. n. 60 del 2020, la Corte offre vari elementi per giungere alla conclusione negativa sull'ammissibilità per assenza di gravità della lesione: l'apporto della Commissione Finanze integrato nel maxiemendamento del Governo; il numero di emendamenti presentati e discussi; un tempo lungo e sufficiente di discussione almeno in Senato, posto che la Camera era intervenuta in un decreto-legge fiscale, «parte sostanziale della manovra finanziaria», le cui misure sono state poi integrate nella legge di bilancio.

²⁷¹ Nella stessa ord. n. 60 si rinviene un'affermazione pernicioso per l'equilibrio del sistema parlamentare in termini di garanzia – in generale – del “giusto procedimento legislativo” e – soprattutto – per la tutela della partecipazione delle minoranze

Posto che – come diremo – dopo questa pronuncia non si contano azioni collettive dei parlamentari rispetto a singole leggi approvate, il metodo non ha trovato conferma nelle successive decisioni, che viceversa sono tornate a chiedere ai ricorrenti di indicare precisamente gli atti considerati lesivi della funzione (ord. n. 190 del 2020; ord. n. 186 del 2021; ord. n. 80 del 2022), non potendo questi lamentare generalmente plurime violazioni delle regole sul procedimento parlamentare, anche di revisione costituzionale (ord. n. 190 del 2020).

Menzionando il tema della revisione costituzionale, non possiamo omettere di evocare una questione collegata alla natura manifesta o evidente della lesione: tutto quel che avviene in Parlamento ha lo stesso valore²⁷² o è legittimo distinguere, non solo tra le funzioni parlamentari, ma anche fra atti discendenti dall'esercizio della medesima funzione?

al processo di fabbricazione della legge: «la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario – come era nella sua indiscussa facoltà – sul complesso degli emendamenti, al fine di evitare l'esercizio provvisorio». Paradossalmente, quindi, l'atteggiamento astensivo delle minoranze nel procedimento legislativo avrebbero concorso a «equilibrare» le ragioni del contraddittorio parlamentare. Ciò, però, sembra ribaltare completamente la prospettiva del governo parlamentare, in cui il coltello dalla parte del manico lo tengono il Governo e la sua maggioranza, peraltro in assenza di condotte ostruzionistiche gravi o violente che avrebbero potuto suscitare una legittima reazione da parte del continuum maggioranza-Governo. Si ricordi al proposito le considerazioni di G. BERTOLINI, voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 491: «La linea che separa l'esercizio del diritto di maggioranza dal suo abuso, in altri termini, può essere altrettanto sottile quanto quella che separa una battaglia di opposizione da una manovra ostruzionistica, e di tale consapevolezza il sistema democratico è debitore all'ostruzionismo parlamentare». Cfr. le osservazioni critiche di A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., p. 103 che stigmatizza come «il giudice costituzionale [sembri] voler addossare alle opposizioni la corresponsabilità della conduzione dei lavori quando, da ultimo, si è soffermato sui loro presunti atteggiamenti ostruzionistici o di non collaborazione nei confronti della maggioranza e del Governo», aggiungendo poi (pp. 105-106): «la collaborazione fra tutti i soggetti che, secondo la Costituzione, devono prendere parte al procedimento legislativo, e che la Corte costituzionale dovrebbe tutelare, o è il frutto di una necessità politica ad “andare avanti di concerto”, che sia però giuridicamente indotta da qualche meccanismo reale di interferenza (benché in questo caso non assoluto) – come era ben chiaro a Montesquieu – oppure si riduce ad una forma reciproca di galateo istituzionale che, quando non sia rispettata, sfocia in comportamenti di mero “dispetto”, ma politicamente irrilevanti».

²⁷² Sulla «pari dignità di tutte le attribuzioni del singolo parlamentare» v. N. ZANON, *Il “caso Previti”*, cit., p. 12, nonché G. BRUNELLI, *Sull'impossibilità di “fram-*

Nel caso dell'ord. n. 15 del 2022 la Corte è parsa dare considerazione anche al «rilievo degli impegni politico-parlamentari» allora in discussione (l'elezione del Presidente della Repubblica). Il che allarga gli spazi critici di questa soglia d'evidenza, perché ci proietta in uno sconfinato mondo di discrezione circa quali "impegni" del Parlamento possono essere considerati più o meno rilevanti. Del resto, già con riferimento all'approvazione del bilancio dello Stato, la Corte lasciava intendere che – in base alla Costituzione e, forse, anche ai fini del conflitto – non tutti i procedimenti legislativi sono sullo stesso piano (come sancisce l'art. 72, ultimo comma, Cost.)²⁷³, così come non tutti i voti sono uguali (basti pensare alla diversità di effetti nell'espressione di suffragi deliberativi – voto su una mozione di fiducia o sfiducia, voto legislativo con questione di fiducia, voto legislativo "semplice" in Assemblea, voto legislativo in Commissione referente, voto su un'autorizzazione parlamentare – o di suffragi elettivi, come nel caso dell'elezione presidenziale, dei giudici costituzionali o dei membri del CSM, per limitarci ai casi previsti dalla Costituzione). Ma si potrebbe persino andare oltre e considerare inclusa nella soglia di evidenza anche una ulteriore "prova di resistenza", come avviene nel contenzioso elettorale davanti al giudice amministrativo²⁷⁴: se anche il voto ad un singolo parlamentare è stato negato, è possibile decidere il conflitto ed annullare consequenzialmente gli atti ove la singola espressione risulti del tutto superflua (come avvenuto nel caso Cunial per l'elezione del Presidente della Repubblica)?

3.3. Per l'abbandono della soglia di evidenza ed il riconoscimento processuale del carattere "sussidiario" del conflitto

Se il criterio della soglia di evidenza risulta un canone troppo fumoso, la selezione in entrata dei ricorsi è comunque una fonte di legittima preoccupazione, che il giudice può e deve affrontare, anche facendo perno sull'art. 37, comma 5, della legge n. 87 del 1953 e sull'affermazione da parte della Corte della sua stessa giurisdizione.

mentare" la funzione parlamentare, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il "caso Previti"*, cit., p. 45 ss.

²⁷³ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.1 *Cons. Dir.*

²⁷⁴ Cfr. i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 20 novembre 2014 n. 32.

L'elemento da valorizzare dovrebbe essere la verifica dell'interesse ad agire, da condurre anche in maniera rigorosa²⁷⁵ – ammettendo la limitatezza della giurisdizione come risorsa scarsa, come avviene in tutto l'ordinamento processuale e senza evocare principi “bilanciabili” – sotto il profilo dell'attualità, della concretezza, della personalità e, infine, del “bisogno” di tutela giurisdizionale tramite il conflitto fra poteri²⁷⁶.

Quanto all'*attualità*, il ricorrente dovrebbe dare conto del perché persiste il suo interesse a rimuovere la lesione prodotta nella sua sfera: il che impone che il conflitto – pur in assenza di termini di decadenza prestabiliti – sia proposto entro periodi ragionevoli. Per altro verso, l'attualità della lesione presuppone che il singolo parlamentare non sia in grado di rimuovere, con una sua condotta spontanea, una menomazione delle sue attribuzioni²⁷⁷.

La *concretezza* impone che la lesione si sia prodotta e, nel caso del parlamentare, si potrebbe persino interpretare tale requisito in maniera stretta, impedendo che possa esserci una retrocessione della soglia di giustiziabilità alla mera messa in pericolo della sfera del parlamentare.

²⁷⁵ S. BARTOLE, *Al di là di contingenti ricorsi*, cit., p. 35.

²⁷⁶ Applicando il requisito della *Rechtsschutzbedürfnis* (esigenza di tutela giurisdizionale), il BVerfG ha stabilito, sottolineando la natura contraddittoria del conflitto fra organi, volta alla delimitazione delle competenze e non ad un semplice controllo di legittimità costituzionale degli organi-parti, che la protezione del giudice costituzionale deve essere accordata solo ove non ci sia stata una completa inazione del ricorrente, il quale avrebbe potuto tentare di evitare la lesione o la messa in pericolo del proprio *status* attivando canali e ricorsi di natura giuridica. Da ultimo, cfr. BVerfGE 152, 35 del 17 settembre 2019. In questo caso, il BVerfG considera che la procedura di opposizione prevista dal Regolamento del *Bundestag* (§ 39) contro le misure adottate dal Presidente di seduta (§ 36 ss.) deve essere intrapresa senza successo prima di rivolgersi alla Corte. In questo caso un deputato lamentava l'irrogazione di una sanzione pecuniaria ai suoi danni, senza aver previamente chiesto agli organi interni l'annullamento.

²⁷⁷ Per questo profilo, l'interesse ad agire si ricollega strettamente al generale divieto di abuso del diritto e all'obbligo di comportarsi secondo buona fede, secondo l'antico brocardo secondo cui «*nemini suus dolus prodesse debet*». Su questo collegamento si v. nella dottrina processualistica M. MARINELLI, *La clausola generale dell'art. 100 c.p.c. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli*, Trento, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Trento, 2005, p. 22 ss. Da un certo punto di vista, la Corte ne ha fatto concretamente applicazione almeno nell'ord. n. 212 del 2022, sottolineando che la deputata Cunial non aveva voluto sottoporsi al tampone per entrare in Parlamento e partecipare all'elezione presidenziale, né aveva spiegato nel ricorso perché tale obbligo avrebbe dovuto considerarsi sproporzionatamente lesivo della sua attribuzione.

Questo significa anche prendere in considerazione la *definitività* dell'atto produttivo della lesione (v. par. 6.1).

Rispetto alla *personalità*, il parlamentare – che, ricordiamo, è un peculiare *organo-persona* – dovrebbe avere cura di indicare la lesione che egli *uti singulus* ha patito, dimostrando come l'esistenza di questa lo ponga in una situazione differenziata rispetto ai suoi pari. La conseguenza logica è che vizi del procedimento legislativo possono concretare una lesione delle sue prerogative solo quando riguardino in maniera specifica il singolo e la sua sfera e non allorché siano – come proponeva l'ord. n. 60 del 2020 – il riflesso della «sequenza oggettiva» del procedimento legislativo. Con ciò non si intende rinunciare ad un sindacato del giudice in sede di conflitto, ma spostare la titolarità dell'azione in maniera più confacente tanto al sistema di giustizia costituzionale, quanto alla configurazione della forma di governo parlamentare (v. *infra*, par. 10).

In quarto luogo – ma con assoluta rilevanza – la Corte dovrebbe affermare a chiare lettere che il rimedio offerto ai parlamentari ha carattere *sussidiario*: il che non significa valutare la maggiore o minore gravità della lesione, ma anzitutto constatare se il parlamentare aveva a disposizione altri mezzi per far valere la pretesa dedotta (pensiamo in special modo all'ordinamento interno alle Camere), se essi sono stati correttamente esperiti e se le decisioni sfavorevoli hanno formato oggetto di contestazione in sede parlamentare²⁷⁸. Pensiamo, ad esempio, alle dichiarazioni di inammissibilità degli emendamenti o di atti di sindacato ispettivo: il parlamentare avrebbe anzitutto l'onere di contestare tali decisioni in sede politica (anche prendendo la parola in Assemblea, magari sotto forma di richiami al regolamento). Solo di fronte all'insuccesso di questo interpello, la lesione può dirsi realmente integrata e la sussistenza dell'interesse ad agire riscontrata, poiché, in caso contrario, deve considerarsi formata una sorta di acquiescenza all'atto.

La natura sussidiaria del conflitto può, anche per assonanza terminologica, richiamare la teoria della *residualità* di esso²⁷⁹ e, in effetti, vi è una

²⁷⁸ Ad esempio, il *Conseil constitutionnel* ritiene che vizi della procedura legislativa derivanti da illegittime irricevibilità di emendamenti o da insufficienze degli studi che accompagnano i progetti di legge devono essere denunciati già dinanzi alle istanze parlamentari e non per la prima volta davanti al giudice. Si v. la decisione n. 2019-778 DC del 21 marzo 2019.

²⁷⁹ Nell'ordinamento processuale civile, tipico esempio di azione sussidiaria è l'azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2042 c.c. Per questa sua natura, la

sicura affinità fra le due, poiché entrambe ne dilatano i confini potenziali, chiedendo al giudice costituzionale di adempiere alla sua alta missione allorché spinose questioni di interpretazione costituzionale non possano altrimenti giungere alla sua attenzione²⁸⁰. La differenza sta però nel fatto che la residualità attiene alla configurazione sistematica dell'istituto nel quadro della giustizia costituzionale²⁸¹, mentre la sussidiarietà diviene una qualità processuale foriera di immediate conseguenze per i ricorrenti. Diventa, in sostanza, una condizione di procedibilità del ricorso, con obblighi innanzitutto argomentativi: se un'azione è sussidiaria, significa che il ricorrente ha l'onere di allegare non solo che non esiste altro mezzo di ricorso – l'azione sarebbe allora semplicemente residuale –, ma anche e soprattutto che le altre vie sono state esplorate senza successo o non possono essere esperite senza che l'integrità della sua attribuzione ne risenta.

Già si intravede una possibile critica a questa ricostruzione: la soglia di evidenza, fatta uscire dalla porta, potrebbe comodamente rientrare dalla finestra.

Corte di cassazione ha stabilito di poter rilevare d'ufficio l'esistenza di azioni sperimentabili anche contro soggetti diversi dall'arricchito, con conseguente inammissibilità dell'azione: cfr. Cass. Civ., sez. VI, ord. 3 novembre 2018 n. 26199. Nella giurisprudenza della Cassazione si è sviluppata la differenza fra *sussidiarietà* e *residualità* di tale azione (Cass. Civ., sez. I, 11 giugno 2018, n. 15145; sez. I, 13 giugno 2018, n. 15496), con relativo contrasto di orientamenti fra pronunce che predicano ora l'una, ora l'altra natura.

²⁸⁰ Cfr., oltre al già citato R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., *passim*, altresì C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1982, p. 1087 «probabilmente [...] la delimitazione del conflitto di poteri deve effettuarsi con l'ausilio di un criterio marginale: escludendo, cioè e in ogni caso, quei conflitti che già abbiano nell'ordinamento un proprio meccanismo di soluzione, sì da rendere superfluo il ricorso alla Corte costituzionale». Sulla problematicità della residualità applicata al conflitto fra poteri dei parlamentari v. F. GABRIELE, *La "politica" dei ricorrenti e quella ("a tutto campo") della Corte*, in *Lo Stato*, n. 13, 2019, p. 91 ss.

²⁸¹ Un esempio applicativo della residualità del conflitto è l'impugnazione di atti legislativi tramite questa via. Cfr. F. MODUGNO, G. D'ALESSANDRO, *Residualità del conflitto tra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2006, p. 1620, che a commento della sent. n. 284 del 2005, osservano che il giudice ha dato sul punto «una regola di giudizio meno ambigua di quella seguita in precedenza (quando sembrava che la Corte decidesse del tutto liberamente, caso per caso, quando ci si trovasse di fronte a casi particolari idonei a ritenere ammissibile il conflitto), che è ordinariamente impossibile impugnare una legge o atto equiparato con lo strumento del conflitto quando si possa (e dunque si debba) promuovere il sindacato di costituzionalità in via incidentale. La Corte, insomma, configura in maniera meno equivoca il limite "sistemico" all'ammissibilità del conflitto».

Da un lato, però, si tratta di constatare una situazione non eliminabile, giacché, nel momento in cui entra in gioco una valutazione discrezionale del giudice costituzionale – le cui decisioni sono inappellabili: art. 137, ultimo comma, Cost. – non è possibile definire vincoli assoluti nei suoi confronti. Dunque, un giudice desideroso di non entrare nel merito può comunque trovare una ragione o un'altra per dichiarare l'innammissibilità di un conflitto.

Dall'altro lato, e pur ribadendo la necessità pratica di un setaccio in ingresso, l'effetto delle condizioni proposte sarebbe, sì, filtrante, ma in un senso di ampliamento della tutela rispetto alla situazione odierna, senza affermazioni limitative della stessa giurisdizione costituzionale e con l'eliminazione dei paradossi sopra descritti. Per di più, il giudice avrebbe comunque l'onere motivazionale di indicare quale strada non è stata percorsa prima di bussare alle sue porte: un'indicazione che potrebbe aiutare a razionalizzare il funzionamento del diritto parlamentare, nella ricerca di quei «rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori»²⁸².

4. Segue: quale tipologia di conflitto?

La tagliola della “soglia di evidenza”, a ben vedere, specifica ulteriormente il conflitto parlamentare rispetto all'azione conflittuale generale, poiché seleziona le lesioni che possono essere dedotte dai ricorrenti.

Secondo la descrizione classica, i conflitti si distinguono in due grandi categorie: i conflitti per usurpazione (la c.d. *vindicatio potestatis*) e i conflitti per menomazione. Nel primo caso un organo esercita un'attribuzione che spetta ad un altro o ne rivendica una che qualcun altro pretende di dominare²⁸³; nel caso della menomazione si denuncia il cattivo uso del potere altrui²⁸⁴ che rifluisce sulla sfera propria del ricorrente, limitandone le possibilità di azione o impedendone interamente l'esercizio.

²⁸² Corte cost., sent. n. 7 del 1996, punto 6 *Cons. Dir.*, ripresa poi dall'ord. n. 17 del 2019.

²⁸³ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 319 ss.; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., p. 5 ss. Sul tema si v. altresì D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche, Trento, 1994, p. 291 ss.

²⁸⁴ V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1980, p. 220 ss., a commento delle sent. n. 30 e 31 del 1980.

Si tratta di una distinzione formulata in astratto, che nella pratica reale spesso assume contorni sfumati, che molto dipendono dagli stessi *petita e causae petendi* avanzati dai ricorrenti²⁸⁵, eppure è utile riprenderla anche per osservare il ritaglio che subisce il conflitto parlamentare.

A tale scopo, nei conflitti per menomazione ci sembra possibile identificare, insieme ad autorevole dottrina, una sottospecie, ovvero i conflitti per interferenza²⁸⁶. Sebbene *interferenza* e *menomazione* vengano usate talvolta in maniera indistinta²⁸⁷, dando risalto alla differenza lessicale fra i due termini osserviamo che la prima è, di fatto, una forma più lieve della seconda, che come tale si risolve applicando principi di coordinamento fra i poteri: un determinato atto interferente potrebbe essere legittimo o illegittimo, a seconda delle condotte relazionali poste in essere dagli organi parti *prima* del conflitto, in base al canone sempre più diffuso della leale collaborazione²⁸⁸. In questo senso la differenza con la menomazione classica è ben identificabile: l'atto menomativo *tout court* è illegittimo se l'organo ha sconfinato dalla sua sfera, riducendo quella altrui. Nell'interferenza, si può dare per pacifico che l'organo abbia adottato un atto riferibile alla sua attribuzione, ma nel farlo non ha preso in considerazione legittimi interessi o aspettative dell'altro or-

²⁸⁵ Un esempio particolarmente significativo è dato dalla sent. n. 200 del 2006 sul potere di grazia. Pur facendosi riferimento alla menomazione di tale potere dovuta al rifiuto del Ministro della Giustizia di formulare la proposta al Capo dello Stato, è evidente che il ricorso era volto ad ottenere un riconoscimento della titolarità una volta per tutte (come si legge nello stesso ricorso del Presidente della Repubblica, nella *Gazzetta Ufficiale – I serie speciale*, n. 49, del 7 dicembre 2005: «Nel contesto delineato la decisione di codesta Corte costituzionale, oltre a dirimere il conflitto insorto, verrà ad assumere il precipuo scopo di fare chiarezza definitiva su un punto importante dell'interpretazione della Costituzione, già oggetto di dibattiti dottrinali di grande rilevanza»). Conseguentemente, il litigio si radicava in una vera e propria *vindicatio potestatis* da parte del Presidente, occasionata da una menomazione. A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 328 sottolinea che ogni conflitto può infine essere ricondotto alla figura dell'interferenza.

²⁸⁶ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 357, ritengono che il conflitto per interferenza si presenti come «assai singolare e con tratti suoi propri».

²⁸⁷ Menomazione e interferenza sono talvolta usati come sinonimi dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina. Tuttavia, anche alla luce dello sviluppo giurisprudenziale concreto, pare più corretto recuperare la distinzione, in primo luogo lessicale, che vede nella menomazione un intervento più forte dell'interferenza.

²⁸⁸ Si v. gli esempi relativi al segreto di Stato ed ai conflitti tra Presidente del Consiglio e autorità giudiziarie in A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., p. 202 ss.

gano. Ad esempio, i conflitti tra Camere e autorità giudiziaria attorno alle deliberazioni di insindacabilità ex art. 68 Cost. sono chiaramente menomativi: la delibera assembleare impedisce al giudice di procedere e di esercitare la sua funzione con pienezza. Un conflitto che ha ad oggetto il riconoscimento o meno del legittimo impedimento al Presidente del Consiglio, di base, non vede un giudice che impedisce al capo del Governo di esercitare le sue funzioni, ma semplicemente che interferisce con la sua libertà. Se i due organi si fossero accordati, lo stesso atto di fissazione dell'udienza da parte del giudice sarebbe risultato legittimo (e neppure ci sarebbe stato il conflitto); in assenza di accordo, se una parte è stata sleale, l'atto dell'altra risulta lecito²⁸⁹.

Anche se in parte dimenticati perché mai realizzatisi nella prassi, la legge n. 87 del 1953²⁹⁰ e la giurisprudenza costituzionale²⁹¹ non sembrano escludere la possibilità di conflitti *negativi*²⁹², la cui efficacia sarebbe prettamente dichiarativa.

Orbene, il parlamentare al cospetto di questo catalogo scopre di avere delle possibilità molto più limitate.

Il concetto dell' "evidenza" sfoltisce le lesioni denunciabili. Sicuramente va escluso il conflitto negativo²⁹³, *in primis* perché riesce complesso immaginare che un qualche organo inviti/ingiunga al parlamentare di compiere un determinato atto e questi si ritenga incompetente per farlo a vantaggio del primo, divenendo quindi organo convenuto nel conflitto di accertamento. In secondo luogo, dal rifiuto del parlamentare si trae l'insussistenza di una qualche lesione grave e manifesta delle sue attribuzioni.

²⁸⁹ Tant'è che in questa tipologia di conflitti, la Corte «più che un "giudice", sembra un "mediatore"» (A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 357).

²⁹⁰ Cfr. l'art. 38 l. n. 87 del 1953 («ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla»).

²⁹¹ Corte cost., sent. n. 403 del 1994.

²⁹² L'art. 9 della legge 5 giugno 1989 n. 219 prevede espressamente un caso di conflitto negativo fra autorità giudiziaria e Comitato d'accusa circa l'applicazione dell'art. 90 Cost.

²⁹³ A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il "caso Previti"*, cit. p. 135 evoca un conflitto di natura dichiarativa o in via d'accertamento «allorché si lamenti uno stato di incertezza obiettiva quanto all'esercizio di determinate attribuzioni costituzionali».

Lo stesso ci sentiamo di dire per l'interferenza: se si tratta di una lesione "lieve", superabile tramite il concerto fra gli organi interessati, ne viene che la soglia di evidenza resta irraggiungibile. Qui i casi sono più agilmente immaginabili: se la Presidenza camerale invita il parlamentare a modificare il testo di interrogazioni o di interpellanze, per ragioni di decoro del linguaggio o per lunghezza eccessiva o vi procede d'ufficio senza alterare la *vis* critica di chi interroga, si tratterebbe, tutto sommato, di una menomazione minore che non raggiunge la gravità richiesta dalle attuali regole (ma nemmeno supererebbe lo scrutinio "rigoroso" circa l'interesse ad agire, poiché la lesione dell'attribuzione non si produrrebbe neanche). Parimenti di interferenza minore dovrebbe parlarsi allorché si tolga la parola ad un parlamentare a motivo di espressioni volgari gratuitamente pronunciate, malgrado il non esaurimento del tempo regolamentare a sua disposizione.

Sul crinale fra l'interferenza e la menomazione si pongono i casi in cui l'Esecutivo neghi al parlamentare una determinata facoltà (come quella ispettiva, di cui parleremo nel prossimo capitolo) quando questi pretende di usufruirne, pur accordandogliene l'esercizio in un futuro momento. Fermandosi alla superficie, si direbbe che si tratta di un'interferenza gestibile sulla base del principio di leale collaborazione. Come tale, non si realizzerebbe la "sostanziale negazione" dell'attribuzione ai danni del deputato o senatore. Tuttavia, il momento scelto dal parlamentare potrebbe non essere casuale, come non casuale potrebbe essere la decisione dell'Esecutivo di "rinviare" (ad esempio per nascondere documenti o eliminare prove di abusi compiuti in un determinato luogo). Si tratta di un esempio conflittuale che la soglia di evidenza elimina alla radice, ma che, viceversa, potrebbe rivelare, più a fondo, una dolosa menomazione ai danni della funzione rappresentativa del parlamentare²⁹⁴.

Resterebbero dunque la menomazione grave e l'usurpazione. Rispetto alle affermazioni della Corte, il conflitto parlamentare sembra plasmato sulla sola *usurpazione*, intesa come spoliamento totale delle attribuzioni di un organo ad opera di altro soggetto. In effetti, se l'interesse della Corte

²⁹⁴ Se applicassimo il "test di sussidiarietà", dovremmo constatare che il parlamentare non avrebbe altre vie per contestare l'azione del Governo, ma, soprattutto, per assicurare l'integrità di quella sua attribuzione. Essa, infatti, si estrinseca nel compiere un concreto atto ispettivo *hic et nunc*, non di poterlo generalmente compiere in astratto, né l'ispezione può considerarsi equivalente ad una denuncia parlamentare (in quel caso entrano in gioco poteri diversi: di interrogazione, di interpellato, eventualmente di mozione).

è verificare che il parlamentare abbia concretamente potuto votare o presentare un emendamento, significa che il singolo avrebbe possibilità di agire per conflitto solo ove queste facoltà siano state sottratte.

5. *Il “tono costituzionale” nei conflitti parlamentari e la parametricità delle fonti interne*

Sin dall'ord. n. 149 del 2016 – la prima, ricordiamo, avente ad oggetto la procedura legislativa – la Corte ha avuto cura di precisare che non avrebbe trattato nel merito ricorsi inerenti «alla lesione di norme del Regolamento [...] e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati».

Tale affermazione è stata corroborata dalle pronunce successive (ord. n. 17 del 2019; n. 86 del 2020; n. 186 del 2021; n. 188 del 2021; n. 193 del 2021; n. 255 e 256 del 2021; n. 80 del 2022), che hanno ribadito il principio di autonomia delle Camere nell'interpretazione e applicazione delle norme regolamentari e delle prassi o consuetudini interne.

Di primo acchito, bisogna constatare che, nei fatti, resiste la teoria degli *interna corporis*²⁹⁵ e della separatezza dell'ordinamento parlamentare da quello generale²⁹⁶: il giudice si sottrae alla possibilità di sindacare compiutamente le dinamiche parlamentari, facendo calare, tra queste e la sua vigilanza, una coltre di impenetrabilità. Di nuovo, non possiamo che ricollegare tale scelta *volontaria* della Corte al pragmatismo di chi non vuole essere obbligato a giudicare ogni minimo scontro che sorgesse attorno ad un diritto *morbido* per sua particolare natura²⁹⁷, esposto

²⁹⁵ M. MANETTI, *La tutela delle minoranze*, cit., p. 611 ss.

²⁹⁶ M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., p. 5 ss. e, in particolare, p. 99 ss. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 45 ss. Tale carattere è sembrato essere negato dalla sent. n. 120 del 2014, che riconosceva i regolamenti come fonti dell'ordinamento generale (un «goffo tentativo» l'ha definito M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014, p. 8). L'affermazione è stata ripresa dalla sent. n. 237 del 2022, che ha negato nuovamente la possibilità di sollevare questione incidentale sui regolamenti parlamentari, anche minori.

²⁹⁷ P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, p. 583 ss. parla di «flessibilità e duttilità» del diritto parlamentare; M. PODETTA, *Governare le Camere*, cit., p. 375 ss. osserva che il «prepotente emergere di quello che si potrebbe definire, con una formula forse imprecisa, “formante poli-

alle contingenze politiche del momento e costituito molto più da eccezioni che da regole²⁹⁸. A ciò, peraltro, bisogna aggiungere un'adesione tradizionalistica ad un dibattito sulla natura dei regolamenti e sulla loro sindacabilità che è tutto italiano²⁹⁹ e che si trascina da decenni, a seguito di scelte non univoche compiute dal Costituente e indubbiamente votate a preservare la signoria delle forze politiche sulle dinamiche parlamentari³⁰⁰.

Si badi, però, che tutti gli strumenti per agire in senso contrario sono stati apprestati: la Corte *sceglie* di astenersi, ma ciò non significa che le mancherebbero i mezzi per decidere. E, difatti, persino la giurisprudenza sui conflitti parlamentari è costellata di ambigui moniti ed aperture, che dovrebbero ingenerare prudenza negli attori interessati.

Per un verso, è stato variamente segnalato che l'autonomia parlamentare si svolge nei limiti previsti dalla Costituzione³⁰¹, sicché quando le lesioni di fonti interne denuncino, in realtà, violazioni di principi costituzionali, la questione potrebbe ascendere al vaglio della Corte.

Per altro verso, in due occasioni – entrambe slegate da violazioni di regole concernenti lo svolgimento dell'*iter* legislativo – la Corte ha voluto precisare che anche i poteri di interpretazione e integrazione delle norme da parte della Presidenza di Assemblea possono ricadere nel suo controllo, ove realizzino l'usurpazione delle attribuzioni del parlamentare³⁰². A questo scopo, è parsa indicare che il parlamentare possa anche

tico-parlamentare” ha fatto sì che le norme regolamentari siano diventate strumenti nella piena disponibilità della maggioranza e del Governo per l'attuazione del proprio indirizzo politico attraverso la perpetrazione di abusi che spesso travolgono i diritti delle opposizioni, a cui la figura del Presidente quale “custode del Regolamento” non ha saputo fungere da argine».

²⁹⁸ C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 741 ss.

²⁹⁹ Già lo rilevava M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 659.

³⁰⁰ *Ibidem*. Completamente diverso l'approccio in Germania, sebbene il dibattito sulla natura dei regolamenti interni non sia affatto sconosciuto: cfr. T. SCHWERIN, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlino, Duncker&Humblot, 1998, p. 278 ss.; T.I. SCHMIDT, *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4/2003, p. 644 ss. La questione teorica è stata però ampiamente ridimensionata, in concreto, dalla creazione del Tribunale costituzionale e dalle molteplici vie d'accesso a questo.

³⁰¹ Corte cost., ord. n. 149 del 2016; ord. n. 17 del 2019; n. 186 del 2021.

³⁰² Corte cost., ord. n. 188 del 2021; n. 193 del 2021: «l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qual-

contestare atti adottati sul fondamento di interpretazioni normative fornite dagli organi di presidenza, allorché queste debordino chiaramente dal perimetro regolamentare; grava comunque sul ricorrente l'onere di "prendere chiara posizione" su di esse³⁰³.

Ancora, nell'ord. n. 17 del 2019, la Corte dà conto di non voler sottovalutare la formazione di prassi contrarie alla Costituzione³⁰⁴, ma una volta fatta l'affermazione di principio, sono restati nell'ombra i mezzi con cui il giudice costituzionale intende evitare queste lacerazioni³⁰⁵.

Veniamo quindi ad una sorta di ulteriore paradosso, nemmeno così insignificante, dei conflitti parlamentari: se si discute di formazione della legge, di lesioni della funzione rappresentativa, di abusi delle maggioranze a danno dei singoli, è difficile negare che tutto ciò non abbia un significativo "tono costituzionale"³⁰⁶ e non riguardi il custode massimo della Legge fondamentale. E, malgrado lo spazio riconosciuto ai regola-

siasi forma di controllo esterno».

³⁰³ Corte cost., ord. n. 255 del 2021: «l'atto oggetto del conflitto si limita ad adottare una specifica interpretazione dell'art. 67 regol. Senato sicché è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento stesso sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di detta interpretazione, sulla quale il ricorrente, peraltro, non prende alcuna posizione».

³⁰⁴ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.3. *Cons. Dir.*: «Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco».

³⁰⁵ Mezzi che vanno ricercati nell'intero sistema di giustizia costituzionale e non esclusivamente nel conflitto fra poteri: pensiamo alle questioni di legittimità costituzionale per vizi di formazione della legge, che qualche utilità hanno mostrato (come nel caso della reiterazione dei decreti-legge, nella sent. n. 360 del 1996, o per l'omogeneità della legge di conversione, nella sent. n. 32 del 2014).

³⁰⁶ L'espressione è di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto*, cit., p. 113. Il criterio del tono è stato fortemente criticato da R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 125 ss. che, coerentemente con la sua ricostruzione del conflitto interorganico, denunciava l'improprietà di un'ulteriore verifica da parte del giudice costituzionale. In realtà, a seguire sino in fondo l'idea della residualità – e come dimostrano anche i conflitti parlamentari – il "tono costituzionale" della controversia dovrebbe divenire, se non l'unico, il primo criterio a cui la Corte dovrebbe guardare, legittimando di conseguenza i soggetti attivi e passivi della controversia. Tale considerazione non sembra lontana dagli approdi cui giunge A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 180, in relazio-

menti parlamentari, è tutt'altro che impossibile ricollegare la violazione di norme – anche “minute” – del regolamento o consuetudinarie a sommi e più vasti principi dell'ordinamento costituzionale (pensiamo, su tutti, al pluralismo politico o alla sovranità popolare esercitata tramite la rappresentanza, che permeano integralmente il funzionamento dei procedimenti parlamentari). Peraltro, non si può dimenticare come sotto il manto dell'interpretazione regolamentare, si celino – come è naturale che sia, data la natura estremamente pragmatica dell'ordinamento parlamentare³⁰⁷ – decisioni di carattere “provvedimentale”, cioè destinate innanzitutto a regolare *una specifica e contingente situazione*, che potrà un giorno fungere da precedente³⁰⁸.

Oltre alla lesione manifesta, si introduce quindi una “soglia di evidenza normativa”, che richiede un *quid pluris* di argomentazione per riportare nel livello costituzionale il tenore delle lesioni denunciate per conflitto.

Ebbene, quando si tocca il tema dell'autonomia parlamentare, tornano a «sferragliare le loro catene i fantasmi del passato», per riprendere un immaginifico e celebre *obiter* della giurisprudenza britannica³⁰⁹. Conti-

ne all'interpretazione dell'art. 37, comma quattro, l. n. 87 del 1953, circa la “materia del conflitto” la cui sussistenza la Corte deve verificare per l'ammissibilità dello stesso.

³⁰⁷ Come dimostra l'art. 16, comma 3, R.C. («La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che l'esperienza dimostri necessarie»).

³⁰⁸ Le stesse soluzioni ermeneutiche condivise fra Presidenti e Giunte per il regolamento nascono sempre da un caso specifico e sono dirette a risolvere codesto: da ultimo, si pensi al caso dello scioglimento della Commissione Esteri del Senato nella XVIII legislatura al solo fine di rimuovere il suo Presidente (il c.d. “caso Petrocelli”, deciso con *Parere della Giunta per il Regolamento* del 10 maggio 2022 e che indica alla Presidente del Senato di intervenire «in analogia all'art. 21, comma 7, del Regolamento», cioè procedendo al rinnovo totale della Commissione e non alla sostituzione dei singoli membri).

³⁰⁹ Questa la frase di Lord Atkin nel caso *United Australia Ltd v. Barclays Bank* del 1941 «*When these ghosts of the past stand in the path of justice clanking their mediaeval chains the proper course for the judge is to pass through them undeterred*». Il passaggio venne citato da Lord Roskill nel caso *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1984] UKHL 9 (c.d. *GCHQ case*), con riguardo all'uso della prerogativa regia da parte del Sovrano britannico («*To speak today of the acts of the sovereign as “irresistible and absolute” when modern constitutional convention requires that all such acts are done by the sovereign on the advice of and will be carried out by the sovereign's ministers currently in power is surely to hamper the continual development of our administrative law by harking back to what Lord Atkin once called, albeit in a different context, the clanking of mediaeval chains of the ghosts of the past*»).

nuando ad escludere che i regolamenti parlamentari abbiano una capacità integrativa della Costituzione e che la violazione dei primi comportamenti *per relationem* lesione della seconda³¹⁰, si perpetua «l'antico feticcio»³¹¹ degli *interna corporis* e si nega quanto avviene negli altri casi di conflitto, dove comunemente le lesioni denunciate si realizzano *in primis* nello spazio infra-costituzionale dove le attribuzioni prendono concretamente corpo³¹², riverberandosi poi sul piano delle norme fondamentali.

Ci pare che la tesi – autorevolmente esposta da Franco Modugno³¹³ – sulla natura integrativa della Costituzione ad opera dei regolamenti non sia logicamente superabile e, in effetti, per il suo aggiramento occorre evocare impostazioni e concetti sostanzialmente antecedenti all'ordinamento costituzionale repubblicano³¹⁴, offrendo così una lettura *minus ut valeat* della vigente Costituzione.

³¹⁰ Contro l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari ai sensi dell'art. 134 Cost. si v. F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970, p. 1309 ss.

³¹¹ P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 240 ss. S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 101 salutava la sent. n. 9 del 1959 e la precedente n. 3 del 1957 come passi fondamentali verso «la integrale realizzazione del principio di legalità».

³¹² A. PACE, *Strumenti e tecniche*, cit., p. 166: «sono piuttosto le norme di legge ordinaria, le norme regolamentari e consuetudinarie a darci, nella generalità dei casi, la configurazione concreta delle attribuzioni in contestazione. Il fenomeno (di solito e riduttivamente) qualificato come *integrazione* delle norme costituzionali da parte di fonti inferiori, rappresenta, invece, sia pure con le debite eccezioni, il momento *costitutivo* delle specifiche competenze dei poteri dello Stato» (enfasi originali).

³¹³ F. MODUGNO, *In tema di regolamenti*, cit., p. 1357 ss.: «Vi sono due modi, infatti, in cui è possibile ipotizzare la violazione delle norme costituzionali, stante la necessaria intermediazione delle disposizioni regolamentari. Il primo è quello secondo il quale la violazione della Costituzione passa attraverso il rispetto del regolamento; il secondo viceversa risulta dalla violazione di quest'ultimo». V. altresì ID., voce *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 1009 ss.

³¹⁴ Sono le c.d. «teorie dell'indirizzo politico», analizzate da M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., p. 108 ss., fra cui v., per tutti, G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauero nel quarantesimo anno di insegnamento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 317 ss. (in particolare p. 338 ss.). Per un'auspicabile evoluzione del diritto parlamentare più in linea con la contemporaneità giuridica cfr. L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare «informale» e nuova codificazione*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 249 ss., il quale sottolinea la necessità di formare una nuova «filosofia del diritto parlamentare», che lo renda «più compartecipe dei canoni classici della giuridicità e sempre meno *soft law*, in particolare attenuandone

I conflitti parlamentari, in realtà, consentirebbero il superamento di questa contrapposizione, a vantaggio della prima teoria: si può continuare ad appellarsi alla sovranità delle Camere sui loro affari interni, se è *dall'interno* che proviene la contestazione? È invocabile la separazione dei poteri, se è una parte di quel medesimo potere – inteso in senso atecnico, non legato alla disciplina dei conflitti – a richiedere l'intervento (non di *un giudice*, ma) del giudice costituzionale, nel cui collegio siedono membri eletti dal Parlamento? E – se è lecito aggiungere – in base a quale criterio il diritto parlamentare dovrebbe lasciare la primazia al principio di autonomia delle Camere e non alla difesa dello *status* costituzionale del parlamentare³¹⁵?

In questo frangente, la retorica sorpassa la logica³¹⁶ ed è una retorica funzionale al pragmatismo: una Corte costituzionale vive nella storia ed è chiamata ad assicurare un certo grado di efficacia ed efficienza della sua funzione giurisdizionale.

Purtuttavia, la chiusura non è stata totale. In più di un'occasione, le ordinanze hanno menzionato il rispetto delle norme regolamentari per ritenere inammissibili (o, più sostanzialmente, infondate) le pretese dei ricorrenti³¹⁷. Il che è assai rilevante: potremmo dire, *a contrario*, che se fossero state violate norme regolamentari o prassi consolidate ci troveremmo dinanzi ad una lesione costituzionalmente e conflittualmente rilevante? Probabilmente non in maniera così netta, ma questo rappresenterebbe, perlomeno, un "indice sintomatico", un elemento di sospetto che dovrebbe indurre un approfondimento di merito nel contraddittorio con l'organo assembleare³¹⁸.

le tralacie ed ottocentesche caratteristiche della flessibilità e della malleabilità, forse non più rispondenti a quelle esigenze di certezza del diritto che non solo l'assetto bipolare, ma anche gli attuali contesti pluralistici hanno mostrato come ineludibili».

³¹⁵ F. MEINEL, *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems: Vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland*, Tübinga, Mohr Siebeck, 2019, p. 4, si domanda se lo *status* del parlamentare costituisca un universale parametro (*Maßstabe*) del diritto parlamentare nella giurisprudenza costituzionale tedesca. Viceversa, in Italia sembra l'autonomia delle Camere il parametro prevalente (se non esclusivo) del diritto parlamentare.

³¹⁶ A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1996.

³¹⁷ Cfr. ord. n. 275 del 2019; ord. n. 193 del 2021. Ma anche la stessa ord. n. 17 del 2019 utilizza tale argomento con riguardo alle norme del Senato.

³¹⁸ Si pensi all'apposizione della questione di fiducia in materie escluse dalle norme regolamentari, come la materia costituzionale o regolamentare: in questo caso

V'è da dire che, almeno in un caso, di fronte a interpretazioni regolamentari contestate dai ricorrenti, la Corte ha pure evocato la possibilità che essi attaccassero non solo il singolo atto lesivo, ma più generalmente la stessa norma regolamentare attributiva del potere esercitato³¹⁹.

Il che è doppiamente interessante: da un lato, il giudice ammette che i regolamenti possano costituire oggetto di conflitti sollevati dai parlamentari (v. subito *infra*). Dall'altro lato, ricostruendo un modulo processuale simile all'impugnazione degli atti normativi generali di fronte al giudice amministrativo, suggerisce che si possa leggere in sequenza il rapporto Costituzione-regolamento-atto applicativo. Così facendo, anche un atto che ricadesse nello spazio regolamentare schermato al controllo del giudice, verrebbe attratto direttamente in un contenzioso "superiore".

Certo, non si elimina il problema di una norma regolamentare in astratto compatibile con la Costituzione ed un suo atto applicativo/interpretativo irragionevole e lesivo delle attribuzioni del ricorrente. Un interesse pratico per costui, tuttavia, permarrrebbe: se anche la Corte affermasse la compatibilità della norma regolamentare con la Costituzione³²⁰ – *rectius*: con le norme che definiscono la sfera del singolo parlamentare – potrebbe offrire un'interpretazione di tale norma e, di tal guisa, limitare la discrezionalità di chi la attua nell'ordinamento parlamentare, definendo il suo perimetro applicativo e prospettando gli atti lesivi che ne travalicassero i confini.

Tutto ciò avrebbe anche una sua indiscussa utilità, nella prospettiva di consolidare il conflitto parlamentare come *rimedio sussidiario*: in effetti, gli organi parlamentari – per prime le Presidenze delle Camere – non potrebbero che fare propria l'interpretazione del giudice costituzionale, salvo che esistano circostanziate ed impellenti ragioni per le quali discostarsene in maniera contingente. Si tratterebbe, però, di questioni fattuali da dimostrare in giudizio, ove l'organo fosse convenuto per via di conflitto. È chiaro che le responsabilità delle Presidenze aumenterebbero e richiederebbero una riconversione del ruolo, recuperando l'ori-

non dovrebbero esserci remore nel riconoscere che la violazione del regolamento concreti una violazione della sfera costituzionale del parlamentare.

³¹⁹ Corte cost., ord. n.193 del 2021.

³²⁰ Peraltro, la norma potrebbe essere contestata anche secondo una lettura di "diritto vivente", ove si mostrasse con i precedenti che l'interpretazione è ormai univoca in un determinato senso.

ginaria natura arbitrale³²¹; neppure va escluso che un'azione del giudice costituzionale in questo senso possa aiutare lo sviluppo di tale processo.

6. *Gli oggetti del conflitto parlamentare. Atti endoprocedimentali e casi notevoli*

Affinché il ricorso possa essere trattato, la Corte ha ribadito ai parlamentari ricorrenti la necessità di indicare in maniera precisa quali sono gli atti lesivi della loro sfera di attribuzioni³²².

Si tratta di una condizione ovvia, da un certo punto di vista, ma che assume specificità niente affatto banali, soprattutto ove si tratti di conflitti sul procedimento legislativo.

Partiamo col dire che l'indicazione esatta del singolo o dei vari atti lesivi non è pienamente compatibile con quel metodo dello "sbilanciamento riflesso" – restato un *hapax legomenon* – dell'ord. n. 60 del 2020. Se, infatti, si tratta di valutare il bilanciamento fra contraddittorio parlamentare ed esigenze decisionali, sfuma il problema di individuare quale o quali atti abbiano realizzato la lesione: è la conduzione generale del procedimento che deve essere denunciata al giudice.

³²¹ Parla del Presidente dell'Assemblea come *arbitro e giudice del regolamento* (pur sottolineando la crisi di un "modello") G. RIVOCCHI, *Considerazioni conclusive. Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea Parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 451 ss. Sul tema v. altresì F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 327, che sottolinea la «neutralità politicamente responsabile» della figura, nonché V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, p. 11: «L'imparzialità postula che il Presidente si comporti senza discriminazioni arbitrarie nei confronti dei soggetti dell'ordinamento parlamentare. La neutralità indica invece l'indifferenza verso gli interessi in gioco. Al Presidente si può e si deve chiedere di essere imparziale, cioè di non favorire ingiustificatamente la maggioranza o l'opposizione nel suo ruolo di regolatore della vita dell'Assemblea; si può e si deve chiedere di rappresentare gli interessi permanenti dell'istituzione parlamentare al di là di quelli contingenti di parte».

³²² Corte cost., ord. n. 186 del 2021: «quanto ai singoli parlamentari, ciò comporta che sugli stessi incombe l'onere di allegazione e deduzione della violazione di una propria attribuzione, da individuare puntualmente, parallelamente agli atti o comportamenti asseritamente lesivi, e fondata sulle norme della Costituzione». Similmente anche le ord. n. 80 del 2022 e n. 197 del 2020.

6.1. *Atti endoprocedimentali*

Il metodo dell'ord. n. 60, in realtà, offriva la possibilità di aggirare il punto problematico. Nei procedimenti parlamentari è possibile ragionare secondo lo schema amministrativistico dell'atto "endoprocedimentale"? La lesione delle attribuzioni si realizza nel momento in cui viene compiuto un singolo atto (per esempio: la dichiarazione di inammissibilità di un emendamento; la messa al voto; la proclamazione di un risultato; l'apposizione della questione di fiducia ecc.) o si compie totalmente solo con la deliberazione finale da parte dell'assemblea³²³, che rende "definitiva" la sequenza procedimentale³²⁴?

Da lungi la dottrina costituzionalistica ha escluso che la definitività della volontà espressa dovesse essere interpretata in senso simile alla definitività dell'atto, concetto proprio del diritto amministrativo³²⁵. Nella già citata sent. n. 1 del 2013, estendendo ai conflitti interorganici affermazioni rese nei conflitti intersoggettivi, la Corte ha ribadito che «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto "qualsiasi comportamento significativo", dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto "ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima"».

³²³ G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*, cit., p. 197 ritiene «più realistico pensare ad un conflitto che investe l'atto legislativo viziato *in procedendo* piuttosto che ad un conflitto sollevato, nell'ambito della procedura parlamentare, su singole decisioni (ad esempio, del Presidente dell'Assemblea o della Commissione) che si rivelino lesive della posizione costituzionale della minoranza. Ciò perché la minoranza stessa potrebbe cercare di raggiungere una composizione del contrasto sul piano politico, oppure potrebbe affidarsi alla possibilità che sia il Capo dello Stato, in sede di promulgazione, a rilevare l'eventuale vizio di forma, rinviando la legge alle Camere». La soluzione è certamente la più ragionevole da un punto di vista pragmatico. Da un punto di vista formale, non si può negare come non sia l'atto legislativo in sé a realizzare la lesione, ma uno dei suoi antecedenti logici. Sicché, nel momento in cui si censura il vizio *in procedendo* questo deve riverberarsi nell'atto concluso, se si vuole conservare per il singolo ricorrente leso un'utilità dell'azione.

³²⁴ Cfr. sull'interesse a ricorrere rispetto ad atti amministrativi considerati "non immediatamente lesivi" v. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giapichelli, 2017, p. 197.

³²⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 428.

Non ci pare, però, che queste considerazioni siano trasferibili *sic et simpliciter* nel quadro di conflitti intraorganici aventi ad oggetto il procedimento legislativo.

Si tratta di una questione che ha un suo rilievo pratico evidente: se si ritiene che la lesione possa consumarsi esclusivamente con la definizione del procedimento, va impugnato l'atto conclusivo finale e gli altri vengono denunciati come atti presupposti e, in ipotesi, caducati di conseguenza.

Se, invece, si considera che i singoli atti lesivi siano immediatamente e singolarmente impugnabili, potrebbe operare una barriera che, malgrado l'annullamento di un atto intermedio viziato, non si ripercuote sulla deliberazione finale, considerata "scindibile" dal suo antecedente³²⁶. Ad esempio, se un emendamento fosse stato illegittimamente dichiarato inammissibile, ma risultasse che la sua votazione sarebbe stata preclusa da altre determinazioni dell'assemblea (come l'approvazione di un emendamento incompatibile), non sarebbe logico arrivare all'annullamento dell'atto finale. Il punto distintivo potrebbe venire, allora, da un confronto fra la volontà espressa dall'assemblea e la volontà che non ha potuto esprimere il parlamentare: se le due sono compatibili, verrebbe a mancare l'interesse all'azione da parte di quest'ultimo³²⁷.

Di certo bisogna adoperare cautela affinché non si realizzi una "dequotazione" dei vizi formali tale da consentire abusi ai danni delle minoranze³²⁸; ma, d'altro canto, non si può nemmeno cadere in un eccessivo formalismo che sequenzi il procedimento legislativo in microfasi completamente distinte fra loro, senza considerare il *continuum* politico nel quale si sviluppa la decisione parlamentare.

³²⁶ Sulla scindibilità degli atti e degli effetti v. CdS, Adunanza Plenaria 27 febbraio 2019, n. 4 e 5.

³²⁷ Una traccia di ciò può essere intravista nell'ord. n. 80 del 2022, laddove la Corte rileva che il ricorso della deputata Cunial non metteva in luce il *contenuto* degli eventuali emendamenti presentati dalla ricorrente.

³²⁸ Problematica, ad esempio, sarebbe la partecipazione al voto dei parlamentari: se uno di costoro non fosse stato messo in condizioni di votare, ma il suo voto risultasse grandemente superfluo, sarebbe inutile dichiarare un annullamento a cascata, poiché la volontà dell'assemblea si è espressa in maniera chiara e – epurata dal vizio – la volontà non potrebbe essere diversa. Però tale valutazione va fatta in concreto, rispetto anche alle motivazioni per le quali il parlamentare non ha potuto esprimersi (un conto che gli sia stato impedito, altro conto che fosse assente momentaneamente e la Presidenza non avesse verificato la possibilità di tutti i membri di votare, come avviene comunemente prima della proclamazione dell'esito).

La mancanza di indicazioni univoche (o anche solo più specifiche) nelle decisioni della Corte non consente di delineare orientamenti giurisprudenziali chiari.

Ad esempio, nell'ord. n. 17 del 2019 i ricorrenti – come dà conto la decisione – si premuravano di non chiedere l'annullamento consequenziale della legge di bilancio, invocando una specie di “censura morale” sulla gestione del procedimento legislativo e indicando solo gli atti interni ad essi come oggetti immediati del conflitto. Come è stato osservato da varie parti in dottrina³²⁹, però, l'annullamento degli atti viziati è un potere officioso del giudice che consegue all'accertamento della violazione costituzionale, non l'esito di una domanda di parte³³⁰. Sicché la richiesta dei senatori del PD non poteva avere seguito né processualmente, ma nemmeno logicamente³³¹, se non per una ponderazione da parte dello stesso giudice, che avrebbe semmai potuto trasporre nel contenzioso dei conflitti la modulazione temporale che da qualche anno adopera nel giudizio di legittimità costituzionale³³².

Nel caso dell'ord. n. 274 del 2019, invece, è parso piuttosto chiaro – grazie ai precisi riferimenti fatti alla sua giurisprudenza in materia di omogeneità della legge di conversione³³³ – che la Corte individuasse

³²⁹ E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 febbraio 2019; I. A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo*, cit., p. 67.

³³⁰ Ciò deriva dalla piana lettura dell'art. 38 l. n. 87 del 1953.

³³¹ Sarebbe stato del tutto irrazionale che il giudice rilevasse varie lesioni delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari e poi non riconoscesse l'illegittimità derivata della legge così approvata. Cfr. E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio in Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 febbraio 2019.

³³² Si tratta, invero, di un effetto diverso sul piano concettuale: la legge n. 87 del 1953, con il suo art. 38, impone la rimozione dell'atto viziato, così come avviene per il giudizio di legittimità costituzionale, nel quale non vi è una semplice attività dichiarativa del giudice. Se il giudice, al fine di tutelare altri valori dell'ordinamento costituzionale, decide di modulare nel tempo gli effetti della sua decisione, sta comunque rendendo una decisione costitutiva pienamente efficace.

³³³ «[È] vero – come più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze n. 226 e n. 181 del 2019, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012) – che in sede di conversione non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.; e ciò allo scopo di evitare che l'iter procedimentale “peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario” (sentenza n. 154 del 2015), previsto per l'approvazione della legge di conversione,

nell'approvazione stessa di un emendamento intruso la lesione costituzionale da rimuovere: in questo caso, l'annullamento dell'atto finale – precisamente individuato – avrebbe assorbito tutti gli atti presupposti (l'ammissione dell'emendamento, la sua messa al voto) e sarebbe esitato in un annullamento della norma inserita dalla proposta approvata. Nelle successive decisioni, la questione si perde nelle carenti allegazioni dei ricorsi (ord. n. 197 del 2020; n. 80 del 2022, poi anche n. 212 del 2022 sull'elezione presidenziale³³⁴), lasciando così in sospeso una questione non secondaria. Vero è che, forse, nemmeno è necessaria l'enunciazione di una regola generale, poiché il potere di modulazione degli effetti delle pronunce della Corte potrebbe trovare applicazione anche nei conflitti interorganici³³⁵, valendo principalmente come “monito rinforzato” per il futuro.

6.2. *Casi notevoli: il contenuto materiale della legge (con un particolare riferimento all'ambito elettorale)*

È pacifico nella giurisprudenza che il conflitto possa avere come oggetti atti di rango legislativo, ove questi attentino direttamente alla sfera di attribuzioni di un potere costituzionale, a condizione che tale illegit-

possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare».

³³⁴ In questo caso, la deputata Cunial, cui era stato impedito di votare nel seggio adibito all'esterno di Montecitorio per i positivi al Covid, addirittura chiedeva l'annullamento della proclamazione del Presidente della Repubblica, alla cui elezione non aveva potuto partecipare.

³³⁵ Non si vedono particolari ragioni per cui non possa valere il potere di modulazione anche nella giurisdizione sui conflitti di attribuzione. Lo stesso giudice amministrativo – il cui giudizio impugnatorio è quello più simile negli effetti al conflitto di attribuzioni – si riconosce il potere di modulare gli effetti dell'annullamento nel tempo (cfr. CdS, Adunanza Plenaria n. 13 del 2017). Anche in Germania, il BVerfG ha ritenuto di poter fare salve, per il passato, delibere del *Bundestag* ritenute illegittime, imponendo un obbligo *pro futuro* (BVerfGE 112, 118 dell'8 dicembre 2004: è la teoria della c.d. *Sonderkonstellation*, la combinazione di peculiari situazioni di fatto che rendono giustificabile un atto in astratto illecito).

timità non sia rilevabile in un potenziale processo *a quo*³³⁶. Interrogarsi se questa circostanza possa valere anche nel caso del singolo parlamentare è piuttosto interessante.

In primo luogo, bisogna distinguere il conflitto parlamentare sulla procedura legislativa, che potrebbe eventualmente condurre anche all'annullamento della legge, dal conflitto parlamentare che sia elevato contro il contenuto *materiale* di una legge.

Nell'ordinamento italiano, la legge ordinaria delinea solo parzialmente lo *status* del parlamentare, alla cui definizione concorrono in prevalenza i regolamenti parlamentari e le fonti interne. Tuttavia, alcuni aspetti sono rimessi direttamente alla legge per espressa previsione della Costituzione: in tal modo, se una modifica legislativa incidesse sul nucleo duro della funzione rappresentativa potrebbe dar luogo ad un conflitto. Alla mente vengono *in primis* esempi "estremi", quali una legge che azzerasse le indennità dei parlamentari (art. 69 Cost.) o che permettesse l'aggiramento delle immunità di cui all'art. 68 Cost., che non sembrano tuttavia riempire la condizione ulteriore dell'improbabilità di un giudizio nel quale sollevare la questione di costituzionalità. Anche modifiche al regime delle incompatibilità o ineleggibilità (art. 65 Cost.) che comportassero una forte limitazione della libertà nell'esercizio del mandato potrebbero suscitare una reazione conflittuale da parte del singolo parlamentare³³⁷. Del pari, l'abrogazione di facoltà legislative riconosciute tradizionalmente ai membri delle Camere (come le ispezioni nei luoghi militari) potrebbe essere censurabile per via di conflitto.

Più plausibile – anche perché concretizzatosi con l'ord. n. 15 del 2022 – appare il caso di un conflitto elevato contro un decreto-legge che impingesse nella sfera del parlamentare, a fronte di peculiari contingenze storiche.

Una legge di particolare rilevanza *ratione materiae* è, ovviamente, la legge elettorale nazionale. Prima del 2019, l'ord. n. 280 del 2017 aveva dichiarato inammissibile un ricorso di parlamentari avverso l'*iter* di approvazione del *Rosatellum*, ricorso che pure denunciava vizi materiali

³³⁶ Ci pare corretto sottolineare che l'implausibilità dell'instaurazione di un giudizio *a quo* dovrebbe accompagnarsi, nella valutazione della Corte, con la verifica che esso possa effettivamente introdursi in tempi utili a che la lesione non si consumi irrimediabilmente, come insegna la sent. n. 161 del 1995.

³³⁷ Ad esempio, se poco prima di nuove elezioni venissero modificate le regole di incompatibilità e ineleggibilità al fine di escludere determinati soggetti dalla ricandidatura, il conflitto potrebbe essere utilmente adoperato per rimuovere tale *vulnus*.

di costituzionalità, «la cui ridondanza sulla sfera di attribuzioni costituzionali [dei ricorrenti] non [veniva] peraltro mai dimostrata».

Ora, se mettiamo in ordine i tasselli della giurisprudenza, il legame fra dote costituzionale del parlamentare e sistema elettorale nazionale non è poi così etereo. A partire dalla sent. n. 1 del 2014, nessuno può negare che l'art. 67 Cost. abbia in sé un contenuto conformativo che vincola il legislatore elettorale. D'altra parte, l'ord. n. 17 del 2019 ha constatato che l'art. 67 rappresenta il punto di appoggio di tutta la sfera costituzionale del parlamentare.

In astratto, allora, non si può escludere che distorsioni del sistema elettorale nazionale incidano direttamente sul «potere rappresentativo» dei membri delle Camere³³⁸, nel momento in cui ne modificano i caratteri primi³³⁹. Da un punto di vista della legittimazione processuale, qualche dubbio potrebbe sussistere: il parlamentare che si dolesse di una nuova legge elettorale trae comunque la sua elezione da quella precedente e la possibilità di rielezione è interpretabile come un'aspettativa di fatto, ancorché considerata anche da alcuni dati di diritto positivo nell'ordinamento³⁴⁰, che esula dall'ambito di attribuzioni in senso stretto e non pare, di per sé, giustiziabile. Laddove, però, si considerasse che il potere rappresentativo del parlamentare non si limita a definire la sfera dell'organo-persona, ma è volto anche a tutelare il rapporto materiale che si instaura, ecco che potrebbe cambiare l'esito: il parlamentare non difenderebbe solo o tanto sé stesso ed il suo titolo di legittimazione, quanto il diritto dei cittadini alla rappresentanza, che fonda la garanzia di libertà nell'esercizio delle sue funzioni³⁴¹. Che il singolo ricorrente

³³⁸ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 334 ss. si interroga sull'impatto che le riforme elettorali allora in discussione avrebbero avuto sul principio di cui all'art. 67 Cost.

³³⁹ Come il sistema delle liste bloccate ha fatto secondo la Corte cost., sent. n. 1 del 2014 (punto 5.1 *Cons. Dir.* «è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»).

³⁴⁰ Ad esempio, i regolamenti parlamentari fanno espressa previsione a membri "rieletti" (ad es. art. 3, comma 3, R.S.; art. 2 R.C., art. 3, comma 2, R.C.). Di recente, è stato introdotto l'art. 30 *bis* nella legge 3 agosto 2007 n. 124, relativo alla composizione provvisoria del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), il quale prevede che i membri rieletti nella nuova legislatura continuano provvisoriamente nelle loro funzioni.

³⁴¹ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 143: «Tramite suo, è attaccato il principio stesso della rappresentanza e sono compromesse le stesse prerogative del corpo eletto-

voglia o possa essere riletto diviene in sostanza superfluo, così come sarebbe (ed è) superfluo interrogarsi se un referendum possa essere valido (o se addirittura verrà celebrato) al fine di riconoscere la legittimazione del comitato referendario (che – ricordiamolo – oltre ad essere un'entità transitoria, agisce in nome non proprio, ma della frazione di corpo elettorale esercitante l'iniziativa di cui all'art. 75 Cost.).

Le azioni intentate nel 2017, però, arrivavano già troppo tardi: la via dell'azione di accertamento del diritto di voto era stata da poco aperta, eliminando la possibilità di instaurare il conflitto sulla legge, dato che un processo *a quo* è oggi ipotizzabile. Tutto ciò non toglie che, diversamente da quanto comunemente avviene, la questione di legittimità costituzionale pare essere un surrogato del conflitto fra poteri o, quantomeno, dell'accesso al giudice costituzionale da parte del soggetto che per primo è interessato dal sistema elettorale (la minoranza politica).

6.3. Segue: *il regolamento parlamentare*

Le prerogative costituzionali del parlamentare «non [sono] rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare», ha affermato la Corte³⁴².

Bisogna dunque dedurre che anche i regolamenti parlamentari potrebbero essere oggetto di un conflitto fra parlamentare e Camera di appartenenza, allorché egli ritenesse che una norma adottata ex art. 64, comma primo, Cost. leda in maniera radicale la sua sfera di attribuzioni costituzionalmente protette³⁴³. La sentenza n. 120 del 2014 ha sancito che la Corte in quanto giudice dei conflitti «può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto»³⁴⁴. Nel 2017 si è confermata questa impostazione affermando che «tali fonti sono suscettibili

rale, soprattutto in un sistema elettorale che si articola per collegi uninominali». Lo stesso A. TESAURO, *Relazione*, cit., p. 17 ipotizzava l'affermarsi di un «potere elettorale».

³⁴² Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.3. *Cons. Dir.*

³⁴³ N. ZANON, *I diritti del deputato "senza gruppo"*, cit., p. 1181 evoca un conflitto «originato da un "cattivo uso" dell'autonomia regolamentare [...] dal quale sia derivata la lesione o la menomazione di un diritto che appartiene allo *status* costituzionale del singolo parlamentare».

³⁴⁴ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 *Cons. Dir.*

di dar luogo a un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale»³⁴⁵. Peraltro, rigettando un'eccezione dell'Avvocatura dello Stato, la Corte nella stessa sede si è affermato che il conflitto ben può investire l'esercizio del potere di normazione in quanto tale e non solo gli atti applicativi di norme regolamentari che si rivelassero lesivi di attribuzioni costituzionali.

L'apertura dell'ordinanza n. 17, messa in relazione con le pronunce precedenti, evoca la possibilità che la Corte sia chiamata a verificare – in questo caso, con la possibile apertura di un contenzioso *a priori*³⁴⁶ – la legittimità di una riforma regolamentare, che non si dimostri rispettosa dello *status* costituzionale del parlamentare³⁴⁷.

Certo è che le prerogative dei parlamentari, ancorché non rimovibili o modificabili, restano nondimeno “modulabili” da parte della fonte regolamentare³⁴⁸ e dunque l'operazione a cui potrebbe essere chiamata la Corte rimane sommamente delicata.

Da un certo punto di vista, un simile meccanismo potrebbe avere una sua propria ragionevolezza: sarebbe la *discrezionalità normativa in astratto* a passare sotto la lente del giudice costituzionale – e non la *discrezionalità applicativa in concreto* – e dunque una decisione della Corte interverrebbe fuori dall'agone politico quotidiano. Come già abbiamo anticipato, scegliere di restringere al massimo il sindacato sul momento applicativo di una norma, tuttavia imponendo che una simile norma sia

³⁴⁵ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 5.2 *Cons. Dir.*

³⁴⁶ Nulla ovviamente impedisce che una norma regolamentare già in vigore sia impugnata perché lesiva delle attribuzioni del singolo parlamentare. Pare però francamente un po' improbabile che una norma che ha trovato applicazione (anche pacifica) in diverse legislature e sotto diverse presidenze sia annullata dalla Corte, superando la soglia di evidenza, salvo che il parlamentare dimostri un particolare e profondo interesse ad agire. A posteriori, pare più logico che la Corte censuri non già la norma in sé, ma un atto applicativo (e dunque un'interpretazione) lesivo della sfera costituzionale del parlamentare.

³⁴⁷ G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*, cit., p. 197 ipotizza un conflitto per «vizio formale del regolamento parlamentare» in caso di mancato rispetto della maggioranza qualificata nella modifica del regolamento.

³⁴⁸ L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI, *Le Camere nei conflitti*, cit., p. 189: «l'allargamento del conflitto all'ipotesi del ricorso diretto del singolo parlamentare a difesa delle prerogative costituzionali che ne definiscono lo status porrebbe la Corte dinanzi al necessario coinvolgimento delle disposizioni regolamentari adottate dalla maggioranza delle Camere di appartenenza in quanto norme direttamente integrative ed attuative dei principi costituzionali».

(non costituzionalmente legittima, non trattandosi di un giudizio di costituzionalità, ma) rispettosa degli spazi incompressibili di competenza costituzionale altrui potrebbe anche essere un buon compromesso e la Corte – almeno in un caso – non è sembrata escludere questa eventualità (ord. n. 193 del 2021).

Nel vigente ordinamento parlamentare, comunque già esistono norme che destano perplessità circa l'effettivo rispetto della sfera di attribuzioni del singolo parlamentare.

Ad esempio, l'art. 23, comma 4, del Regolamento della Camera stabilisce che il programma dei lavori sia «predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi», mentre al Senato l'art. 53, comma 3, stabilisce che il programma dei lavori sia redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e «delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari e dei singoli Senatori». L'assenza di qualunque rinvio alla possibilità per i singoli deputati di avanzare proposte da iscrivere nel programma ha indotto a parlare di «negazione del potere di iniziativa legislativa»³⁴⁹.

È stato poi segnalato che nello stesso Regolamento della Camera (art. 86, comma 5) si realizza un esproprio di fatto del potere di emendamento del singolo in caso di emendamenti o articoli aggiuntivi proposti in corso di seduta dal Governo o dalla Commissione³⁵⁰. Di fatti, la presentazione di subemendamenti è ammessa – eccettuato il relatore di minoranza, che può presentare un solo subemendamento per ogni emendamento o articolo aggiuntivo – solo se sottoscritta da 30 deputati, rappresentabili da un Presidente di gruppo parlamentare avente almeno lo stesso numero di aderenti (una soglia che, all'evidenza, è tra l'altro superiore a quella richiesta per formare un gruppo) o da più capigruppo se la soglia dei trenta non è raggiunta.

In passato, il giudice costituzionale – dando la concreta impressione di voler sindacare indirettamente le fonti interne³⁵¹ – aveva messo in

³⁴⁹ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 123, nota 83.

³⁵⁰ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 552, nota 51, osservano che alla Camera «si pone però in generale il problema degli eventuali subemendamenti agli emendamenti in corso di seduta della Commissione e del Governo, presentabili solo da un quorum di sottoscrittori e non da parte del singolo, il quale quindi verrebbe espropriato di fatto del potere di emendamento».

³⁵¹ T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003, p. 3882 ss.

dubbio, senza molti giri di parole, la compatibilità di alcuni criteri regolamentari previsti per l'ammissibilità delle interrogazioni³⁵².

Non si può poi dimenticare il pesante monito che la stessa ord. n. 17 ha formulato con riguardo ad una norma regolamentare del Senato (art. 161)³⁵³ che – va detto – nell'economia generale dei vizi all'epoca lamentati era, tutto sommato, marginale, ma che nasconde potenzialità insidiose³⁵⁴.

6.4. Segue: *l'inafferrabile questione di fiducia*

Da ormai quasi tre decenni, la procedura legislativa italiana è «ostaggio» della questione di fiducia³⁵⁵, istituto di origine consuetudinaria, solo parzialmente disciplinato nei regolamenti parlamentari³⁵⁶, ma che non sembra suscettibile di un vero e proprio controllo da parte del giudice costituzionale³⁵⁷, nemmeno (se non in maniera sporadica ed in ab-

³⁵² Corte cost., sent. n. 379 del 2003, punto 3 *Cons. Dir.* (sugli artt. 146 R.S. e 139-bis R.C.): «se il controllo inteso alla “tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli” può apparire uno strumento idoneo a equilibrare, con la protezione di questi valori nell'ambito dell'ordinamento parlamentare, la potenzialità lesiva di essi insita nella esenzione del parlamentare (prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione) da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato, non altrettanto può dirsi di criteri come quello che restringe la sfera del potere ispettivo nei confini propri della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, in cui si realizza piuttosto una regolamentazione dell'istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo, che poco ha a che fare con la libertà di espressione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, che l'insindacabilità tende a proteggere al massimo grado».

³⁵³ Sul punto v. in senso critico A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi*, n. 7/2019, p. 2 ss.

³⁵⁴ Nel caso della legge di bilancio, infatti, la norma consente di “precisare” (cioè modificare) il contenuto di un emendamento oggetto di questione di fiducia immediatamente prima del voto. Di per sé, la norma potrebbe essere *neutra*: è l'abuso delle facoltà che da essa discendono che dovrebbe richiamare l'attenzione del giudice.

³⁵⁵ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 31 ss.

³⁵⁶ Si v. in generale M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

³⁵⁷ Un tentativo fu fatto dalla sent. n. 391 del 1995, che ricondusse la questione di fiducia ad un “procedimento speciale”, implementato dalle Camere nell'ambito della loro autonomia regolamentare. L'impostazione venne poi confermata in un *obiter* nella sent. 148/1999, ma poi risulta essere abbandonata: cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, 15-16: «la Corte appare aver ricostruito dettagliatamente ed aver sindacato diffusamente (forse ad un livello superiore rispetto al passato) il rispetto delle previ-

binamento ad altri parametri di costituzionalità) nella sua combinazione estrema con i c.d. *maxiemendamenti*³⁵⁸. E ciò malgrado il fatto che tale strumento di “razionalizzazione impropria” del parlamentarismo³⁵⁹ andrebbe letto come deroga piuttosto chiara al Testo costituzionale³⁶⁰ e, di conseguenza, interpretato in via restrittiva.

Ebbene, è dal 2017 che i parlamentari inseguono l'apposizione della fiducia sollevando conflitti dinanzi alla Corte per denunciarne l'abuso, ma senza successo.

Se nell'ord. n. 277 del 2017 riluceva un bagliore di speranza³⁶¹, esso si è spento nelle successive pronunce. Da un lato, con la problematica negazione di un rapporto giuridico diretto esistente tra Governo e singolo parlamentare, che impedisce al secondo di agire in conflitto contro il primo³⁶². Dall'altro lato, la Corte si è nuovamente – ancorché implicitamente, poiché è mancata ogni ulteriore argomentazione sul

sioni regolamentari, che per ciò stesso hanno implicitamente assunto il valore di un “quasi parametro indiretto ed implicito” in quel giudizio di costituzionalità».

³⁵⁸ L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004, p. 4753 ss.; N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, CEDAM, 2010; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti, inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, p. 70 ss.

³⁵⁹ È impropria tanto nel senso di “razionalizzazione” (cioè di codificazione giuridica delle regole proprie del sistema parlamentare) dato da B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4/1950, p. 612, quanto nel significato di “stabilizzazione dell'esecutivo” (su cui v. PH. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Parigi, PUF, 1997, p. 116), dato che il moltiplicarsi delle questioni acuisce il rischio di incidenti per il Governo e la sua maggioranza. Da ultimo, il Governo Draghi ha rassegnato le dimissioni dopo l'astensione di un gruppo parlamentare su una questione di fiducia posta su un maxiemendamento a legge di conversione nel luglio 2022.

³⁶⁰ Della piena compatibilità con il dettato letterale dell'art. 94, quarto comma, sembra ancora lecito dubitare, come adombra L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., p. 41.

³⁶¹ Corte cost., ord. n. 277 del 2017: «è erronea la prospettazione adombrata dai ricorrenti, secondo i quali la posizione della questione di fiducia da parte del Governo lederebbe direttamente «la libertà di voto e la sovranità dei cittadini tutti», essendo semmai essa idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.)».

³⁶² Corte cost., ord. n. 181 del 2018.

punto – trincerata dietro l'autonomia costituzionale altrui per limitare il suo sindacato. Nell'ord. n. 60 del 2020, in particolare, si arriva ad affermare che «in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura». Questa presa di posizione si rivela assai problematica, poiché ha legittimato quel “monocameralismo di fatto” ed alternato che caratterizza la produzione legislativa in Italia³⁶³. Questo passaggio è stato citato una sola volta nelle pronunce successive (ord. n. 197 del 2020: peraltro, con una formulazione che tentava di temperarne la nettezza³⁶⁴), per poi essere abbandonato nelle successive pronunce in cui si discuteva della questione di fiducia³⁶⁵.

Nell'ord. n. 80 del 2022, in relazione all'identificazione degli atti lesivi impugnati, la Corte sottolinea la mancanza di chiarezza del ricorso, oscillante fra denunciate menomazioni che «potrebbero dipendere dalla posizione della questione di fiducia, dall'approvazione della legge di conversione o dalle decisioni del presidente d'assemblea in ordine all'illustrazione o al reciso respingimento delle proposte emendative», pur non sembrando astrattamente restia ad identificare la stessa questione di fiducia come atto potenzialmente lesivo, a patto che vengano identificati i pregiudizi subiti in conseguenza della sua opposizione³⁶⁶.

³⁶³ F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1431-1432 parla di una «posizione erronea» assecondata dalla Corte costituzionale. Su questo fenomeno v. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2018; M. MANETTI, *Le modifiche tacite*, cit., p. 542 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione* cit., *passim*;

³⁶⁴ Corte cost., ord. n. 197 del 2020: «sempre con riferimento agli effetti dell'approvazione della questione di fiducia sui tempi di discussione parlamentare, questa Corte ha già avuto modo di evidenziare che “in nessun caso sarebbe sindacabile [...] la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura”. La parte enfaticizzata sembra, in effetti, voler ricondurre l'effetto “preclusivo” del sindacato giurisdizionale al controllo dei tempi, posto che un minimo indispensabile di dibattito va garantito.

³⁶⁵ Corte cost. ord. n. 80 del 2022; n. 151 del 2022.

³⁶⁶ Corte cost., ord. n. 80 del 2022: «se all'”utilizzo della questione di fiducia” si riconduce automaticamente la lesione delle attribuzioni del parlamentare, è, all'inverso, assente finanche l'allegazione dei pregiudizi materialmente subiti, nelle undici occasioni in cui sarebbe stato inibito l'esercizio delle dette attribuzioni». La deputata lamentava, in effetti, il ricorso seriale alla questione di fiducia e più in generale la prassi di porla sull'articolo unico di conversione dei decreti-legge.

Da altro punto di vista, l'ord. n. 60 del 2020 è parsa isolata, poiché in più d'una occasione la Corte ha fatto riferimento al rispetto delle norme regolamentari di ciascuna Camera che disciplinano la questione di fiducia³⁶⁷. Come già detto *supra*, sembra difficile non vedere in questi richiami – sebbene fatti in punta di penna – delle linee di confine per lo stesso intervento del giudice: non è detto che il giudice non prenda in considerazione deviazione dalle norme regolamentari nel considerare l'entità della lesione.

Il problema della censurabilità della questione di fiducia non è di poco conto e mostra una poco commendevole cedevolezza delle norme costituzionali di fronte agli usi parlamentari (anche “di comodo”, come la stessa Corte ha sottolineato nell'ord. n. 17 del 2019³⁶⁸), che appare difficile da spiegare in termini di logica giuridica e la cui responsabilità va addossata alla mancanza di tenuta dei controlli costituzionali³⁶⁹.

Di nuovo, però, bisogna alimentare l'ottimismo della volontà: la Corte, come ha fatto in passato con la reiterazione dei decreti-legge (sent. n. 360 del 1996) può mettere la parola fine alle pratiche di dubbia costituzionalità³⁷⁰. Il conflitto fra poteri, sebbene non sia l'unico³⁷¹, si rivela uno strumento appropriato per contrastare questi abusi, soprattutto nei casi più flagranti, ancorché, a nostro avviso, azioni in questo senso dovrebbero essere portate avanti non dal singolo parlamentare, ma da altre entità collettive. Qui sorge un problema sistematico che va presto affrontato, vale a dire la delimitazione degli ambiti di legittimazione attiva di soggetti interni all'ordinamento parlamentare: lo rinviemo al paragrafo 10, dopo aver trattato alcune questioni ulteriori.

³⁶⁷ A partire dalla stessa ord. n. 17 del 2019, si v. poi le ordd. n. 275 del 2019; n. 197 del 2020.

³⁶⁸ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 4.2. *Cons. Dir.*: «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».

³⁶⁹ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento*, cit., p. 294 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge*, cit., p. 217 ss.

³⁷⁰ G. PISTORIO, *Maxi-emendamento*, cit., p. 282 ss.

³⁷¹ Resta comunque sempre percorribile la via della questione incidentale per vizi di formazione della legge, pur con le sue difficoltà (rilevate da G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 219: «l'allegazione dell'incostituzionalità formale non solo è rara, ma soprattutto, quando c'è, appare pretestuosa, quasi una sorta di abuso delle forme»).

6.5. I “codici di condotta” dei parlamentari

Nell'aprile 2016, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati ha approvato un “codice di condotta” dei deputati, volto ad aumentare la trasparenza dell'attività parlamentare³⁷². Con la riforma regolamentare del 2017, il Senato ha previsto in astratto uno strumento simile, attribuendo la competenza della sua adozione all'Ufficio di presidenza³⁷³.

Questi testi non sono unici nel panorama comparato e seguono una tendenza “moralizzatrice” – *voyeuristica* l'avrebbe definita Guy Carcassonne³⁷⁴ – della vita politica³⁷⁵, al fine di prevenire e combattere fenomeni corruttivi.

Il valore di simili testi nell'ordinamento parlamentare italiano è molto discutibile, tanto più alla Camera dove nemmeno esiste una norma regolamentare allo scopo, e si risolvono in atti di *soft law*, linee guida la cui efficacia – nel diritto parlamentare già di per sé piuttosto *soft* – sembra assai limitata. Certo, nelle enunciazioni di principio il codice della Camera richiama i principi generali del mandato parlamentare (art. 67, ma anche art. 54 Cost. quanto a “disciplina e onore” nel suo esercizio). Tuttavia, non è da escludere che in astratto siano poste regole della cui compatibilità con la sfera di attribuzioni del parlamentare si possa dubitare. Ad esempio, la previsione di una sanzione – quantunque “blanda” ed avente mera natura pubblicitaria – potrebbe ritenersi discutibile, in assenza di una specifica norma attributiva del potere che si fondi nell'art. 64 Cost., sicché non è da escludere completamente che i codici possano divenire oggetti di un conflitto.

³⁷² S. SILEONI, *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016, p. 1 ss. Il codice è modellato sul “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” contenuto nel DPR n. 62/2013, adottato in forza dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

³⁷³ Cfr. l'art. 12, comma 2 bis R.S.

³⁷⁴ G. CARCASSONNE, *Le trouble de la transparence*, in *Pouvoirs*, n. 2/2001, p. 17 ss.

³⁷⁵ In Francia, a partire dalle leggi “moralizzatrici” del 2013 si è ampiamente sviluppata la c.d. deontologia parlamentare, con l'adozione di un apposito codice (una cui prima versione era stata già adottata nel 2011), oltre alla previsione di innumerevoli dichiarazioni votate alla trasparenza della vita politica. Sul tema v. A. ANZIANI, *La déontologie, condition du renouveau du parlement*, in *Pouvoirs*, n. 3/2013, p. 93 ss.; PH. BLANCHÈR, *Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois «confiance dans la vie politique»*, in *Revue de droit public*, n. 2/2018, p. 339 ss.;

7. *Posizione del parlamentare e organi dell'autodichia: il conflitto di attribuzioni come "giudizio di cassazione" a critica vincolata?*

Nella sent. n. 262 del 2017 concernente l'autodichia degli organi costituzionali³⁷⁶, la Corte ha escluso che i provvedimenti degli organi interni incaricati di svolgere funzioni giurisdizionali potessero essere ricorribili per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.

Per fare ciò, il giudice dei conflitti ne ha escluso la natura di "giudici speciali", pur riconoscendo che gli organi di autodichia «sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti».

Trattandosi degli organi interni alle Camere, nessun dubbio sussiste circa la possibilità che i parlamentari possano agire contro decisioni di questi che ledano – allo stato, in maniera manifesta – le loro prerogative. Viceversa, qualche incertezza sorge rispetto al trattamento di simili provvedimenti: si tratterebbe di atti giurisdizionali, come tali non censurabili per *errores in iudicando* secondo la giurisprudenza della Corte, oppure vanno considerati alla stregua di qualunque altro atto interno all'ordinamento parlamentare?

Posta in maniera diversa, la domanda investe la natura di un siffatto conflitto: se intendiamo che il parlamentare possa lamentare solamente la violazione della sua sfera di attribuzioni rispetto ad un provvedimento giurisdizionale, il conflitto si tramuterebbe in una sorta di ricorso per cassazione a critica vincolata³⁷⁷. Viceversa, seguendo anche la giurisprudenza della Corte sul cattivo uso del potere da parte degli organi

³⁷⁶ Sulle ipotesi di giustizia domestica v. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 159 ss.; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e pensiero, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

³⁷⁷ Sulla sovrapposizione fra giudizio di legittimità e di merito nel conflitto v. A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 345, che ritiene che la Corte possa operare un giudizio di legittimità sulla violazione o falsa applicazione delle norme, del tipo di quello previsto per la Cassazione all'art. 360 n. 3 c.p.c.

camerali³⁷⁸, forse vi sarebbe qualcosa di più: il giudice costituzionale potrebbe sostituirsi integralmente alla decisione dell'organo di autodichia, attività che nel giudizio di cassazione è vietata alla Suprema Corte, salvi i casi legislativamente previsti di annullamento senza rinvio³⁷⁹. Sembra preferibile questa seconda interpretazione, anche perché gli organi dell'autodichia sono formati esclusivamente da altri parlamentari, sicché una vera equidistanza dalle parti – che si può positivamente considerare nel caso del dipendente – è di difficile riscontro nel caso di un ricorrente parlamentare.

Si tratta, al momento, di ipotesi speculativa, non essendo mai stato sollevato un conflitto di questa natura. Purtuttavia, è da segnalare che i parlamentari sempre più frequentemente hanno fatto ricorso agli organi di giurisdizione domestica, investendoli di ricorsi aventi una caratura formalmente amministrativa³⁸⁰, ma ad alta intensità politica. Ad esempio, nel dicembre 2021, il Consiglio di garanzia del Senato, in forza di una pronuncia regolatoria della giurisdizione da parte della Cassazione³⁸¹, ha annullato l'espulsione di alcuni senatori dal gruppo M5S³⁸². Nello stesso periodo, la deputata Cunial ha chiesto al Consiglio di giuri-

³⁷⁸ Nella sent. n. 10 del 2000 la Corte precisò che il «giudizio in sede di conflitto fra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica», con ciò, in realtà, ampliando il suo sindacato nel merito (nella specie si trattava di deliberazioni di insindacabilità).

³⁷⁹ Art. 382 c.p.c.; art. 620 c.p.p.

³⁸⁰ Cfr. l'art. 12, comma 3, lett. f) R.C., nonché il *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti*, il quale (art. 1) «disciplina i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera».

³⁸¹ Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458 (a commento v. D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli* (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458), in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, p. 607 ss.

³⁸² Su questa pronuncia v. S. CURRERI, *Il Consiglio di giurisdizione apre (inaspettatamente) al giudizio delle Camere sulle espulsioni dal gruppo politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 682 ss.

sdizione della Camera di annullare l'obbligo del c.d. "green-pass" per accedere ai palazzi di Montecitorio durante la pandemia da Covid-19³⁸³.

È da notare che nell'ordinanza cautelare resa in sede d'appello, l'organo di Montecitorio ha ritenuto "non sussistente una manifesta lesione dei diritti del deputato", applicando il medesimo criterio elaborato dalla Corte. Si tratta, in realtà, di un utilizzo improprio, dato che la soglia di ammissibilità vale – al limite – solo per il giudice costituzionale e solo perché ritiene di dover contemperare il suo intervento esterno con l'autonomia della Camera: sembra quindi paradossale che un organo interno si appropri di questo canone (già di per sé discutibile) per tutelare un'autonomia in cui è inserito e in base alla quale ritiene la propria giurisdizione.

8. *Quale ordine per le cause di inammissibilità?*

Come apporto critico alla giurisprudenza della Corte, ma anche come piccolo contributo costruttivo per una maggiore linearità della giustizia costituzionale, preme evidenziare un altro punto un po' oscuro della gestione giurisprudenziale dei conflitti parlamentari. Per farlo, si può partire da un auspicio: sarebbe opportuno che il giudice costituzionale seguisse un maggiore ordine nel trattare i profili di (in)ammissibilità dei ricorsi.

In effetti, si riscontra una certa tendenza delle ordinanze a "mischiare" le questioni di ammissibilità. Ciò è in parte naturale, per la strettissima connessione fra l'oggettivo e il soggettivo che permea il processo costituzionale dei conflitti. In parte, però, questa china deriva dalla sostanziale anticipazione del merito alla fase di ammissibilità e potrebbe pure essere attribuita ad una scelta consapevole della Corte, che non ha voluto, almeno nell'immediato, consolidare il "nuovo" modulo conflittuale³⁸⁴. Viceversa, applicare modalità di analisi dei ricorsi forse più meccaniche, ma anche più metodiche, aiuterebbe a delineare con maggior chiarezza i profili del conflitto parlamentare.

³⁸³ Sentenza n. 1 del 7 marzo 2022, citata da Corte cost., ord. n. 212 del 2022. La sentenza è stata preceduta da un'ordinanza del 16 dicembre 2021, n. 47 (disponibile all'indirizzo <https://stefanoceccanti.it/ordinanza-green-pass-camera-testo-e-commento/>).

³⁸⁴ Altro indizio di questa scelta si rinviene – come già evidenziato *supra* – nella mancata individuazione di "indici sintomatici" da parte della Corte costituzionale.

In alcuni casi, è parso evidente che le condizioni soggettive fossero pienamente soddisfatte dai ricorrenti, ma fosse sul piano oggettivo dell'evidente lesione che la Corte scartava i ricorsi³⁸⁵. In altri casi, la selezione in ingresso è stata operata sulla denuncia di parametri normativi inadatti, senza chiarire se almeno la sfera costituzionale del parlamentare venisse effettivamente in rilievo³⁸⁶. In altre situazioni ancora, è rimasto il dubbio circa l'esistenza di pretese dei ricorrenti giustiziabili per via di conflitto, non essendo chiaro se a mancare fosse una lesione in senso stretto o una di sufficiente gravità, pur in presenza di un'ipotetica legittimazione sul piano soggettivo³⁸⁷ o, ancora, se il parlamentare avesse titolo per ricorrere contro il soggetto passivo³⁸⁸.

È pur vero che il giudice, per ragioni di economia processuale³⁸⁹, non deve sviscerare tutte le ragioni di inammissibilità, che restano assorbite anche da un solo profilo trattato, né, ancora meno, ha interesse ad integrare *ex post* le carenze argomentative degli atti di ricorso (sebbene ciò, a leggere nelle pieghe della giurisprudenza, non sarebbe nemmeno così estraneo alla tradizione della Corte³⁹⁰), spiegando cosa avrebbero dovuto inserire i ricorrenti o i loro difensori. D'altro canto, però, risposte più analitiche, indicanti ai parlamentari quali contenuti devono essere sviluppati in punto di argomentazione, concorrerebbero a dare più ordine al processo costituzionale dei conflitti e a conferire una parvenza di maggior rigore (e minore "politicità") alle decisioni di inammissibilità.

Va dato atto che tre recenti ordinanze adottate dalla Corte nel 2022 (n. 80; n. 151; n. 212) sembrano apprezzabilmente adoperare impostazioni più nitide nell'affrontare le cause di inammissibilità, attardandosi in maniera puntuale sulle allegazioni concernenti l'effettivo esercizio delle attribuzioni del parlamentare difendibili col conflitto, selezionan-

³⁸⁵ Questo è avvenuto senza ombra di dubbio nell'ord. n. 17 del 2019, e poi nelle successive ord. n. 274 e n. 275 del 2019; n. 60 del 2020; n. 193 del 2021; n. 80 del 2022; n. 151 del 2022.

³⁸⁶ Corte cost., ord. n. 149 del 2016; ord. n. 186 del 2021.

³⁸⁷ Corte cost., ord. n. 86 del 2020; n. 188 del 2021; n. 255 e n. 256 del 2021; n. 15 del 2022.

³⁸⁸ Corte cost., ord. n. 15 del 2022; n. 154 del 2022.

³⁸⁹ Cfr. CdS, Adunanza Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5.

³⁹⁰ Sia consentito rilevare che l'atteggiamento riservato ai ricorsi dei parlamentari non è dato ovvio nella giurisprudenza costituzionale: nella sent. n. 1 del 2013 (punto 7 *Cons. Dir.*) i giudici richiamano precedente e consolidata giurisprudenza secondo la quale «l'oggetto del conflitto di attribuzione deve essere individuato sulla base di una lettura complessiva dell'atto di promovimento, la quale può bene valere a precisare o ad integrare la formale enunciazione del *petitum*». Si può forse osservare come ai parlamentari sia stato riservato un trattamento parzialmente diverso, certamente non di favore.

do così in maniera più specifica i profili soggettivi ed oggettivi. Facendo ciò, viene maggiormente dato conto di come le violazioni a danno dei parlamentari possono essere rilevate in sede conflittuale.

8.1. *Sull'inammissibilità da “sviamento del conflitto”*

Almeno in un'occasione³⁹¹, la Corte ha confermato – anche a posteriori³⁹² – che un conflitto sollevato dai parlamentari è stato condannato all'inammissibilità (se non esclusivamente, almeno prevalentemente) giacché richiedeva in maniera impropria al giudice di sollevare questioni di costituzionalità dinanzi a sé stesso, rispetto a norme legislative non direttamente impugnate dal ricorso in questione come lesive delle attribuzioni.

La prudenza del giudice, da questo punto di vista, è necessaria: se anche il conflitto può avere ad oggetto atti legislativi, è fondamentale evitare che le azioni intentate dai parlamentari, dirette formalmente contro oggetti specifici di diversa natura, si tramutino surrettiziamente in un ricorso di costituzionalità in via diretta a critica libera³⁹³.

In questo caso, se la Corte fosse chiamata a pronunciarsi sulle condizioni per l'autorimessione, dovrebbe comunque “sbilanciarsi” sul con-

³⁹¹ Si tratta dell'ord. n. 15 del 2022. La precedente ord. n. 256 del 2021 afferma che una questione di legittimità di cui si invocava l'autorimessione della Corte «eccede l'oggetto del presente conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza».

³⁹² G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, p. 7: «Le misure restrittive adottate per contenere l'epidemia [...] hanno “fatto ingresso” nel Palazzo della Consulta attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, in particolare in giudizi promossi da parlamentari [...] Conflitti dichiarati tutti inammissibili e chiaramente volti a sollevare, impropriamente, questioni di legittimità costituzionale».

³⁹³ Nessuno può negare che il conflitto su atti legislativi sia – nella sostanza – un ricorso diretto di costituzionalità, ma si tratta di azione a critica vincolata, poiché sono deducibili solo vizi di natura competenziale o, al massimo, violazioni costituzionali che si riverberino negativamente sulle sfere di competenza, alla già mentovata condizione di implausibilità di un giudizio *a quo*. Si porrebbe, inoltre, un significativo problema circa i termini di impugnazione di atti legislativi, inesistenti nel conflitto fra poteri, ed invece presenti nel conflitto fra enti e nel giudizio in via principale; termini che la stessa giurisprudenza costituzionale ricollegava alla «garanzia della certezza del diritto» (sent. n. 140 del 1970).

tenuto normativo contestato, soprattutto – è evidente – trattando della *non manifesta fondatezza*³⁹⁴.

Si tratta allora di una causa di inammissibilità strutturale, dedotta direttamente dal sistema di giustizia costituzionale così come configurato dall'art. 134 Cost., volta a frenare abusi del processo costituzionale³⁹⁵ e indubbiamente irrinunciabile – ragionando *de iure condito* – se si vuole evitare che battaglie politiche siano tradotte immediatamente, senza soluzione di continuità, davanti alla giurisdizione³⁹⁶.

9. Conflitti dei parlamentari e intervento in giudizio

Il tema dell'intervento dei terzi nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale ha attirato l'attenzione della dottrina da molto tempo, attenzione che si è rinnovata in occasione della modifica delle *Norme integrative* da parte del collegio di Palazzo della Consulta nel 2022, che oltre a codificare la giurisprudenza consolidata in materia di intervento³⁹⁷, ha ulteriormente aperto agli apporti esterni tramite la creazione del c.d. "*amicus curiae*"³⁹⁸.

L'intervento di soggetti diversi dai poteri dello Stato nel conflitto è stato ammesso dalla giurisprudenza quando i terzi siano titolari di una

³⁹⁴ Notiamo qui la differenza con la sequenza processuale che ha aperto al sindacato sulle leggi elettorali nazionali: il filtro del giudice *a quo* resta nel caso delle azioni di accertamento sulla pienezza del diritto di voto (giustamente è stata definita azione *semi-incidentale*: così M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 45). Ma se il giudice *a quo* è la stessa Corte costituzionale, è ovvio che cambia, *in re ipsa*, la natura del "filtro".

³⁹⁵ G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 11 ss. A. PIZZORUSSO, *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 143, sottolinea il potere di *case selection* che esiste, nei fatti, in capo alla Corte.

³⁹⁶ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 97.

³⁹⁷ Si v. l'art. 4, ultimo comma, delle *Norme integrative*.

³⁹⁸ Si v. il nuovo art. 6 delle *Norme integrative*. In tema v. G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, p. 78 ss.; M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 402 ss. Dopo i ritocchi del luglio 2021, v. G.P. DOLSO, *Note sulla nuova versione delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, p. 563 ss.

posizione giuridica che sarebbe direttamente ed irrimediabilmente attinguta dalla pronuncia costituzionale. Ammessa nel conflitto intersoggettivo (sent. n. 76 del 2001), tale possibilità è stata poi estesa al conflitto interorganico (sent. n. 154 del 2004), in particolare con riferimento a conflitti vertenti su immunità giurisdizionali che avrebbero precluso il diritto di azione dei terzi.

Il rapporto fra sfera del parlamentare e intervento nel giudizio costituzionale sui conflitti già si era posto nel caso Previtì (sent. n. 225 del 2001), quando l'intervento del deputato-imputato era stato dichiarato inammissibile sia in quanto soggetto interessato – poiché i suoi diritti processuali non sarebbero stati direttamente coinvolti dalla decisione della Corte³⁹⁹ – sia, tanto meno, come “potere dello Stato” interveniente in giudizio.

Per completezza di trattazione, pare opportuno interrogarsi se e come l'intervento dei terzi possa estendersi anche ai conflitti parlamentari, se mai uno di essi dovesse superare la fase dell'ammissibilità ed essere deciso *ne merito*⁴⁰⁰.

Ci pare che l'intervento di singoli parlamentari (o, per quello che diremo nel prossimo paragrafo) di gruppi dovrebbe essere ammesso qualora il conflitto sia diretto ad impugnare una norma generale ed astratta, idonea a conformare lo *status* del parlamentare e l'insieme delle sue attribuzioni oppure sia incidente sulle facoltà riconosciute ai gruppi.

Viceversa, se si discute di lesioni individualizzate, malgrado il fatto che la pronuncia della Corte possa avere un effetto “sistemico” nell'ordinamento parlamentare, non si dovrebbe considerare ammissibile l'intervento di altri parlamentari o gruppi, poiché essi non vantano una posizione di interesse qualificato che sarebbe immediatamente inciso dalla decisione del giudice. Al limite, solo se la pronuncia fosse idonea a

³⁹⁹ Tale argomento non era particolarmente convincente, posto che non entravano in gioco solo i diritti dell'imputato, ma anche quelli del deputato. È vero, però, che l'apertura formale agli interventi nei conflitti interorganici avverrà qualche anno più tardi. Inoltre, l'intervento di Previtì non era disgiunto dal suo tentativo di farsi riconoscere come “potere dello Stato” interveniente, sicché la Corte difficilmente – sarebbe stato in effetti paradossale – avrebbe potuto ammettere l'intervento del Previtì imputato, escludendo quello del Previtì deputato.

⁴⁰⁰ Dedicata al riguardo alcune osservazioni G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile*, cit., p. 98.

spiegare effetti nei confronti delle attribuzioni di parlamentari precisamente individuati, costoro potrebbero intervenire⁴⁰¹.

10. *Il problema di azioni contermini fra singolo parlamentare, litisconsorzio e entità parlamentari collettive*

Accanto alla legittimazione del singolo membro delle Camere, si sono poste – proprio nell'ord. n. 17 del 2019 – tre ulteriori questioni riguardanti soggetti collettivi ipotizzati come “poteri dello Stato” dai ricorrenti dell'epoca, ovvero: i gruppi parlamentari, le minoranze parlamentari qualificate, nonché, più genericamente, “l'opposizione”. Di questi, i primi due hanno ricevuto un trattamento abbastanza ambiguo da parte della Corte, la quale però non è parsa escludere un qualche loro coinvolgimento nei conflitti interorganici.

Il problema che si pone è coordinare queste ipotetiche legittimazioni fra loro.

Quanto al gruppo parlamentare, per due volte (ord. n. 280 del 2017; ord. n. 17 del 2019) il giudice si è rifiutato di prendere in considerazione il ricorso, ma per ragioni strettamente formali: mancava in effetti l'attestazione di una volontà collettiva che desse mandato al Presidente di rappresentare il gruppo davanti alla Corte interponendo il conflitto.

Nell'ord. n. 60 del 2020, la Corte riceve tre ricorsi “completi” di gruppi parlamentari, ma li dichiara inammissibili poiché difettavano tanto di una chiara rivendicazione di attribuzioni a favore dei gruppi, quanto di validi argomenti sulla possibilità che ad essi venissero intestate (tutte o in parte) le attribuzioni dei singoli parlamentari loro componenti⁴⁰². In realtà, la lettura più corretta di questo passaggio della Corte

⁴⁰¹ Ad esempio, se l'ord. n. 86 del 2020 fosse stata portata alla fase di merito, sarebbe stato innegabile l'interesse all'intervento della senatrice la cui convalida era in discussione. Diverso, invece, appare il caso di una norma intrusa alla legge di conversione, frutto di un emendamento parlamentare, il cui proponente potrebbe avere, sì, un generico interesse, ma non quella posizione qualificata *ad interveniendum*, poiché le sue attribuzioni, comunque, non subirebbero alcuna incisione: la questione si risolverebbe, infatti, nell'illegittimità del giudizio di ammissibilità operato dalla Presidenza sull'emendamento.

⁴⁰² «l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico – venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni – non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro

non sembra deporre nel senso dell'esclusione dei gruppi dalla legittimazione al conflitto⁴⁰³: il giudice ha premura di citare la sua passata giurisprudenza nella quale ha riconosciuto un ruolo «indiscutibile» ai gruppi come «espressioni *istituzionali* del pluralismo politico»⁴⁰⁴ ed evoca anche il principio della tendenziale proporzionalità delle commissioni permanenti e d'inchiesta rispetto alla consistenza degli stessi gruppi⁴⁰⁵. In dottrina si è osservato che la configurazione dei gruppi come poteri dello Stato dipenderebbe dalla previa risoluzione della loro natura ontologica, cioè se come mere associazioni private di parlamentari o veri e propri organi costituzionali⁴⁰⁶. Rispetto a quanto detto sino a qui e alla giurisprudenza considerata, questo tema pare di fatto superato: la Corte parla dei gruppi come espressioni *istituzionali* del pluralismo politico e, come tali, riconosce loro quella capacità di essere organi titolari di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita dagli art. 72 e 82 Cost.

del Parlamento [...] tuttavia, nel caso di specie i ricorsi lamentano nei confronti dei gruppi proprio la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi».

Si noti che il BVerfG ha invece escluso che i gruppi (e più in generale gli organi plurali) potessero rivendicare le attribuzioni delle loro componenti dinanzi al giudice costituzionale: BVerfGE 43, 142 del 14 dicembre 1976 (*Verfassungsbeschwerde einer Parlamentsfraktion*).

⁴⁰³ In senso conforme L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale*, cit., p. 14; A. GUSMAI, *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022, p. 388. Dà invece una lettura riduttiva R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2020.

⁴⁰⁴ Sono citate le sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998, tutte rese in conflitti fra poteri. Due di queste (del 2009 e del 1998) vertevano sul tempo allocato ai comitati referendari dalla Commissione di vigilanza Rai nel corso delle campagne referendari; le altre due avevano ad oggetto dichiarazioni di insindacabilità di parlamentari in relazione ad attività compiute da questi nell'ambito dei gruppi (come lettere inviate ai Capigruppo).

⁴⁰⁵ M. SICLARI, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1/2019, p. 3.

⁴⁰⁶ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 276; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento*, cit., p. 113. Si v. anche A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, Bari, Cacucci, 2019, p. 297 ss. (in particolare 314 ss. sulla possibile configurazione dei gruppi come poteri dello Stato).

Resta tuttavia intatta la circostanza che – allo stato dell'arte e per come si è evoluta la giurisprudenza italiana – il riconoscimento di un'azione dei gruppi a tutela del procedimento legislativo avrebbe una portata meramente residuale⁴⁰⁷. Non pare infatti dubitabile che il singolo parlamentare goda di una sfera costituzionale più ampia, meglio definita e, per conseguenza, astrattamente di più facile tutela rispetto a quella dei gruppi. Se si ammettesse un ambito di attribuzioni costituzionali dei gruppi capace di attrarre a sé facoltà riconosciute dai regolamenti parlamentari⁴⁰⁸, diventerebbe però ancor più difficile sceverare il destino dei ricorsi dei gruppi da quello delle “azioni collettive” di singoli parlamentari, anche se riuniti in litisconsorzio facoltativo⁴⁰⁹.

Ciò non è semplice sul piano logico, poiché, dal punto di vista soggettivo, si dà una duplice legittimazione dei soggetti distinti (gruppo e parlamentari singoli), ma una sovrapposizione dei ricorrenti, mentre, dal punto di vista oggettivo, resta un'unicità dell'interesse sotteso all'azione, che però va declinato rispetto a lesioni diverse⁴¹⁰. Concretamente, ciò significa che se la sfera dei singoli parlamentari copre spazi del procedimento legislativo ben più rilevanti rispetto a quelli che – secondo il ragionamento prima condotto – potrebbero essere protetti da un'azione del gruppo parlamentare, nel momento in cui la Corte giudica la lesione delle prerogative dei singoli non sufficiente per giustificare il suo intervento, non si vede come potrebbe ritenere fondato o anche solo ammissibile il ricorso del gruppo. Detto altrimenti: se viene meno

⁴⁰⁷ Utilizziamo in questo caso l'aggettivo “residuale” non in termini di sistema processuale, ma proprio rispetto alle capacità ridotte di una simile azione.

⁴⁰⁸ Come già ipotizzava in senso positivo M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., p. 258 ss.

⁴⁰⁹ Non è da escludere che, talvolta, il litisconsorzio di singoli parlamentari sia in realtà *obbligatorio* al fine di tutelare determinate prerogative. Il caso più evidente sarebbe quello della costituzione di un gruppo, diritto presupposto dalla stessa Costituzione (artt. 72 e 82 Cost.) e attribuito ad una frazione di parlamentari individuata dai regolamenti. Tale frazione – come gruppo in potenza – dovrebbe poter agire contro le decisioni dell'Ufficio di presidenza che negasse tale costituzione. Ciò, ovviamente, non significa che qualunque facoltà attribuita dai regolamenti ad un numero predeterminato di parlamentari possa divenire giustiziabile tramite il litisconsorzio: come per la costituzione dei gruppi, è necessario che tali facoltà siano direttamente ricollegabili al livello costituzionale.

⁴¹⁰ Non a caso i capigruppo agivano “in proprio e in quanto Presidenti del gruppo parlamentare”.

il ricorso collettivo, cadrà anche quello del gruppo. L'inverso però non vale e la conseguenza è che il ricorso del gruppo si rivela superfluo.

Una strada di differenziazione potrebbe allora concernere il *quantum* della lesione: a tal proposito, la Corte non ha dato (opportunamente) rilievo al numero dei ricorrenti, tenendo distinti il piano del numero dei soggetti lesi da quello della gravità oggettiva della lesione costituzionale, globalmente considerata. Sarebbe ipotizzabile che per il gruppo parlamentare la Corte arrivi a pretendere una minore gravità della lesione (considerato il minore ambito di competenze suscettibili di essere menomate)⁴¹¹, mantenendo inalterato il parametro che si è data per i singoli parlamentari. Invece, paiono portatori di maggiori possibilità i soggetti collettivi che meglio potrebbero agire a tutela del procedimento legislativo, senza esegesi eccessivamente forzate o “doppi salti mortali”⁴¹² da parte della Corte, vale a dire le frazioni qualificate di parlamentari, riconosciute direttamente dalla Carta fondamentale e, in particolare, quelle identificate all'art. 72, comma terzo, Cost.⁴¹³.

È noto ed è questione già affrontata che l'ordinamento costituzionale italiano – malgrado le spinte che provengono anche dall'esterno⁴¹⁴ – non ammette *expressis verbis* il ricorso di una minoranza parlamentare

⁴¹¹ Sussisterebbero comunque gli argomenti di rispetto dell'autonomia parlamentare che hanno giustificato l'elevazione della soglia di evidenza per i singoli.

⁴¹² V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2019.

⁴¹³ Osserva G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 11, che «uno dei meriti principali dell'ord. 17/2019 è quello di riaffermare (sia pure, nel caso di specie, senza trarne tutte le implicazioni) la centralità dei contenuti dell'art. 72 Cost. dai quali si evince che “il procedimento legislativo è certo quello che perviene alla decisione assumendo il massimo di garanzie”». Anche chi ha riconosciuto il gruppo parlamentare «“cellula” della struttura camerale» lo ha fatto, oltre che sulla base degli art. 72 e 83, sulla circostanza che il dettato costituzionale «individua frazioni di parlamentari che sono titolari di speciali diritti di garanzia solo perché numericamente rilevanti»: cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 123, nota 83.

⁴¹⁴ Si veda il *Rapporto n. 497/2008 sul ruolo dell'opposizione in un Parlamento democratico* della COMMISSIONE DI VENEZIA del Consiglio d'Europa (pubblicato il 15 novembre 2010), nonché il *Rapporto n. 538/2009 sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale* (pubblicato il 27 gennaio 2011).

“organica”⁴¹⁵, né per il giudizio di costituzionalità⁴¹⁶, né ciò è andato sviluppandosi nell’ambito dei conflitti di attribuzione. Escluso certamente il primo, l’elaborazione teorica della dottrina e della giurisprudenza consente di aprire spiragli sul secondo⁴¹⁷. L’ordinanza n. 17 del 2019, in effetti, prende in considerazione la rivendicazione dei senatori del Partito democratico di rappresentare la minoranza prevista all’art. 72, comma terzo, Cost. (sul deferimento all’assemblea di disegni assegnati alla sede legislativa delle Commissioni) e quella prevista dall’art. 94, ultimo comma (sulla presentazione della mozione di sfiducia). E rispetto a questa, viene effettivamente riconosciuta l’esistenza di un’attribuzione in sé stessa giustiziabile, poiché espressiva di una volontà definitiva: il problema – come rilevato dal giudice – è che tali facoltà non venivano in rilievo nel caso di specie⁴¹⁸.

Oltre le due norme sopra individuate, dobbiamo ricordare che l’art. 62, comma secondo, Cost. riconosce ad un terzo dei componenti di ciascuna Camera la facoltà di richiedere la convocazione straordinaria della stessa e che un quinto dei membri di ciascuna Camera può richiedere lo svolgimento del referendum ex art. 138 Cost. se una legge costituzionale o di revisione costituzionale non è stata approvata dai due terzi del Parlamento. La legittimazione di quest’ultima dovrebbe del resto considerarsi pacifica, in piena coerenza con quanto affermato dalla Corte per il comitato referendario in caso di iniziativa popolare e per i cinque consigli regionali⁴¹⁹.

⁴¹⁵ Su questa esclusione si v. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 240 ss. e le successive elaborazioni dottrinali in G. D’ORAZIO, *Opposizione parlamentare*, cit., p. 1 ss.

⁴¹⁶ Pensato per le sole leggi elettorali dalla revisione costituzionale del 2016.

⁴¹⁷ S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione*, cit., p. 248.

⁴¹⁸ «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» (ord. n. 17 del 2019, punto 3 *Cons. Dir.*).

⁴¹⁹ Addirittura, nella sent. n. 69 del 1978, la Corte dà per pacifica la legittimazione della minoranza parlamentare per riconoscere di conseguenza quella del comitato (punto 4 *Cons. Dir.*: «sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso

Su queste minoranze occorre riflettere un momento per tracciare sinteticamente l'ampiezza delle loro attribuzioni che potrebbero eventualmente venire lese.

Per quanto riguarda l'art. 72, è evidente che la richiesta di continuare con la procedura normale non solo sottende l'interesse giustificato da una «legittima strategia politico-istituzionale»⁴²⁰, ma certamente mira a garantire che, su temi considerati (dalla stessa minoranza parlamentare) di un certo interesse, la discussione possa avvenire nella seduta dell'Assemblea, dunque assoggettando la procedura alle regole tipiche di questa e sottraendo il dibattito al regime di pubblicità temperato delle commissioni. La Costituzione riconosce dunque alla minoranza di chiedere e ottenere che determinati disegni di legge siano esaminati secondo la procedura normale di esame e approvazione, che al comma quarto lo stesso articolo impone per determinate categorie di leggi. Ora, *quid iuris* se queste stesse materie – per le quali è *costituzionalmente imposto* l'esame normale – venissero assoggettate ad una diversa procedura⁴²¹?

Se una minoranza può ottenere che un progetto di legge afferente ad ambiti diversi sia esaminato secondo la normale procedura e se questa facoltà della minoranza è giustiziabile innanzi alla Corte costituzionale se vanificata – ad esempio – da decisioni della Presidenza di Assemblea, *a fortiori* bisognerebbe ritenere che la stessa frazione parlamentare possa ottenere giustizia innanzi al giudice dei conflitti qualora si deroghi alla procedura normale in materie attinenti all'ultimo comma dell'art. 72

per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti, e non quello di 500.000 elettori»).

⁴²⁰ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 91. In questo senso una minoranza potrebbe avere interesse a che la legge sia discussa dal *plenum* affinché l'Assemblea accolga magari delle proposte modificative della minoranza stessa, allorché la maggioranza in Commissione sembra abbastanza solida da comportare certamente un rifiuto delle stesse.

⁴²¹ S. TOSI, *Modificazioni tacite*, cit., p. 107 osservava con forza che «la remissione in aula di un disegno di legge arbitrariamente attribuito a commissione deliberante, sempre che ne facciano richiesta gli aventi diritto, è una facoltà (e non un obbligo) che per il fatto di rispondere a mutevoli esigenze politiche di maggioranza o di opposizione (o di governo), non può in alcun modo eguagliare la portata della garanzia tassativa di cui all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. questa si rivolge infatti all'assolutezza di un interesse pubblico costituzionalmente protetto – *rectius*, del diritto alla costituzionalità delle leggi –, quella inerisce alla relatività di un giudizio discrezionale, di natura politica, delle forze politiche di maggioranza o d'opposizione, le quali, in ipotesi, potrebbero benissimo concordare sull'opportunità di una violazione costituzionale».

Cost⁴²². Per esse, infatti, è lo stesso dettato costituzionale a riconoscere che determinate materie di particolare rilevanza ordinamentale siano automaticamente esaminate secondo il procedimento che consente le possibilità massime di dibattito, di pubblicità e di confronto pluralistico⁴²³. Altrimenti detto: è lo stesso testo costituzionale che riconosce le materie in cui il confronto con le istanze delle minoranze deve essere portato avanti⁴²⁴. Se questo confronto viene aggirato, un'interpretazione sistematica dell'art. 72 Cost. richiederebbe che la stessa minoranza assembleare (che può ottenere *su richiesta* il procedimento normale) postuli innanzi alla Corte affinché il normale procedimento *imposto* dalla Costituzione venga rispettato.

Se si condivide quanto fin qui detto, potrebbe allora ritenersi che le minoranze siano autorizzate a ricorrere innanzi alla Corte qualora si ponesse la questione di fiducia in materie attinenti l'art. 72 Cost.⁴²⁵, contestando gli atti presidenziali che hanno dato corso alla lesione o le delibere camerali che la lesione hanno determinato. Più in generale, tutte le violazioni del procedimento normale previsto dalla disposizione costituzionale (pensiamo alle "furberie" procedurali come il maxiemendamento o l'emendamento premissivo *omnibus*) potrebbero essere attratte nella sfera di partecipazione garantita e garantita della minoranza qualificata⁴²⁶.

⁴²² Cfr. G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*, cit., p. 197, che fa l'esempio «[dell'] impugnazione di una legge delegante, di una legge elettorale o di una legge costituzionale approvata in commissione deliberante, o di una legge, approvata nella stessa sede, per la quale la minoranza (un decimo dei componenti della camera o un quinto della Commissione) aveva richiesto – inutilmente – la rimessione all'Assemblea ex art. 72, 3° co., Cost.».

⁴²³ «Il procedimento legislativo è quello che perviene alla decisione assommando il massimo delle garanzie» così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 310.

⁴²⁴ E per la materia costituzionale non è richiesto solo il "confronto" con le istanze delle minoranze, ma anche una loro associazione nella decisione, come sta lì a dimostrare la maggioranza speciale ex art. 138 Cost.

⁴²⁵ Che, a seguire la giurisprudenza costituzionale, costituisce un *procedimento speciale* diverso da quello «normale» disegnato dall'art. 72 Cost., secondo quanto statuito dalla sent. 391 del 1995 (punto 6 del *Considerato in diritto*).

⁴²⁶ Nell'ord. n. 17 del 2019, la Corte ricorda che «il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione» (punto 4.1. *Cons. Dir.*).

Per quanto concernente la minoranza ex art. 138 Cost., bisognerebbe in realtà interrogarsi sulla possibilità che ad essa, oltre alle prerogative strettamente referendarie, possa essere riconosciuto un *quid pluris* legato alla “sorveglianza”, non solo come soggetti attivatisi *ex post*, ma anche come soggetti partecipanti al procedimento di revisione costituzionale⁴²⁷ nelle sue fasi e – si potrebbe addirittura opinare – rispetto alla stessa scelta della fonte costituzionale. Dopo la bocciatura del progetto c.d. “Renzi-Boschi” del 2016, è sorto un dibattito sulla possibilità che alcune previsioni ivi contenute fossero traslate direttamente nei regolamenti parlamentari⁴²⁸. Ora, non ci pare da escludere che in una situazione di questo tipo, decisamente al limite, possa sussistere – a parte l’eventuale azione del singolo parlamentare – un interesse diretto, connesso all’attribuzione ex art. 138 Cost., della minoranza qualificata di un quinto ad evitare l’aggravamento dell’esito referendario.

In detta circostanza la minoranza parlamentare vedrebbe menomata la sua facoltà costituzionale di rivolgere una sorta di “appello al popolo”, chiedendo che il “sovrano” si esprima sulla modifica della Legge fondamentale che richiede un procedimento ancora più aggravato della modifica regolamentare: la maggioranza assoluta richiesta ex art. 64 Cost. per novellare il regolamento è infatti la condizione minima per approvare una riforma costituzionale e conferisce il diritto ai soggetti precisamente individuati di richiedere il *referendum* ex art. 138.

Per quanto riguarda gli altri due casi di minoranze indicate dalla Costituzione, le loro attribuzioni “lesionabili” emergono direttamente dal testo costituzionale: nel caso dell’art. 62 Cost, la mancata convocazione della Camera da parte del Presidente costituirebbe l’evento direttamente lesivo di fronte alla richiesta della minoranza. Allo stesso modo la legittimazione della stessa minoranza dovrebbe estendersi anche al caso

⁴²⁷ Ricordiamo che in Germania, la *Sperrminorität* è stata riconosciuta come organo ammesso al conflitto, a tutela del procedimento di revisione costituzionale: cfr. BVerfGE 90, 286 del 12 luglio 1994 (*Out-of-area-Einsätze*).

⁴²⁸ G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017, p. 10 ss. Nel dibattito giornalistico: L. VIOLANTE, *Una legge proporzionale garantisce l’instabilità*, in *Corriere della sera*, 29 maggio 2017; L. ZANDA, *Prima del voto cambiamo i regolamenti parlamentari*, in *Il Sole 24 ore*, 2 giugno 2017; MONTESQUIEU, *Nuovi regolamenti, Camere più funzionali*, in *Il Sole 24 ore*, 3 giugno 2017; S. CASSESE, *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta* in *Corriere della sera*, 5 giugno 2017.

in cui una Camera si riunisca in via straordinaria e la Presidenza dell'altra non dia seguito alla convocazione di diritto ex art. 62, comma 3⁴²⁹.

Ugualmente, in caso di mozione di sfiducia, è la lettera dell'art. 94 Cost. che disegna le attribuzioni del decimo dei parlamentari di una Camera che possono mettere in discussione il rapporto fiduciario: la minoranza presentatrice potrebbe ricorrere per conflitto di attribuzione quando a tale mozione non sia dato seguito (pensiamo ad un ministro non dimissionato, o ad un capo dello Stato che non accetti le dimissioni del Governo oppure che nomini un governo identico a quello sfiduciato), oppure non siano rispettate le scadenze temporali previste o anche, e forse è il caso più plausibile essendosi verificato nella prassi, quando siano poste in votazione due mozioni di sfiducia diversamente motivate⁴³⁰.

Diversamente da quanto sostenuto dai senatori del Partito democratico nel ricorso deciso dall'ord. n. 17 del 2019, non ci pare che dalla facoltà di presentare una mozione di sfiducia (collettiva o individuale) possa ricavarsi l'implicito riconoscimento di un "potere oppositivo" autonomamente giustiziabile. In effetti, la presentazione di una mozione di sfiducia – tanto più in ambienti parlamentari fluidi, come nel caso italiano – non è sufficiente ad identificare la minoranza parlamentare, poiché lo strumento può prestarsi ad utilizzi diversi. Pensiamo al caso Mancuso, in cui la maggioranza intendeva sbarazzarsi di un ministro della Giustizia "tecnico" divenuto sgradito⁴³¹, o alla mozione di sfiducia presentata al Governo Ciampi, in cui si ringraziava l'Esecutivo uscente per quanto svolto, ma si riteneva esaurito il suo compito, con la necessità di andare a nuove elezioni⁴³². Da ultimo, non si può dimenticare la

⁴²⁹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 355, in particolare nota 2, danno conto della ormai invalsa prassi (*contra constitutionem*) che esclude l'automatismo nella convocazione di una Camera se è stata convocata anche l'altra.

⁴³⁰ Il caso si è dato nel corso della XVI legislatura, precisamente nella seduta del 14 dicembre 2010 (v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 795). Sulla vicenda v. S. CURRERI, *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2011, p. 339 ss.

⁴³¹ Cfr. M. GORLANI, *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 378 ss.

⁴³² La mozione aveva come primo firmatario Pannella e raccoglieva l'adesione trasversale di moltissimi deputati, anche di maggioranza: per il testo presentato e il contesto in cui matura v. A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., p. 308 ss.

mozione di sfiducia presentata nel 2019 contro il Presidente del Consiglio Conte dall'alleato di governo – i cui ministri non si erano dimessi – al solo fine di interrompere l'esperienza governativa comune e provocare lo scioglimento anticipato delle Camere⁴³³.

Dunque, se anche si può ipotizzare che esista un (implicito) fondamento costituzionale dell'opposizione parlamentare⁴³⁴, non si può nondimeno affermare che la Corte abbia avuto torto nell'escludere la legittimazione di essa ipotetica entità.

Effettivamente, l'opposizione gode di un più generale riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico, che induce a pensare che la sua esistenza sia oramai garantita da una consuetudine di rango costituzionale, armonicamente integrante il testo della Legge Fondamentale. Tale consuetudine, emersa nettamente con il passaggio alla legislazione elettorale maggioritaria, si è nutrita di riconoscimenti testuali e, più latamente, istituzionali. Dal punto di vista normativo, il pensiero corre ovviamente ai regolamenti parlamentari, che hanno codificato il termine "opposizione" e hanno riservato talune facoltà a questi gruppi, pur in realtà non individuando alcun criterio formale che li identifichi⁴³⁵. A ciò si aggiunge la legge 2 agosto 2007 n. 124, che istituendo all'art. 30 il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), impone la rappresentanza paritaria di membri della maggioranza e delle opposizioni. A contorno, bisogna evidenziare che anche non pochi ordinamenti regionali evocano il concetto di opposizione nei loro Statuti⁴³⁶. Dal punto di vista istituzionale, appare assai rilevante che i

⁴³³ La mozione venne presentata il 9 agosto 2019 al Senato dal Presidente del gruppo Lega, senza che i ministri dello stesso partito avessero presentato le dimissioni, né prima né dopo tale atto. Durante il dibattito parlamentare del 20 agosto, tale mozione venne ritirata, nella speranza di poter ricucire con l'alleato di governo.

⁴³⁴ Confortato non soltanto dagli art. 94 e 72 della Costituzione, ma anche dall'art. 138 sul referendum costituzionale e dall'art. 62 sulla convocazione delle Camere. Cfr. A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., p. 81 ss.

⁴³⁵ Art. 16-bis R.C. (sul Comitato per la legislazione); art. 24, comma 3 R.C. (sulle proposte dei gruppi d'opposizione da inserire in calendario); art. 19 R.S. (sulla giunta per le elezioni); art. 20-bis (Comitato per la legislazione); art. 21 (sulla composizione delle Commissioni con il rispetto degli equilibri fra maggioranza ed opposizione)

⁴³⁶ Così si hanno: lo Statuto della Toscana (artt. 13 e 20), del Lazio (art. 23 ss.), della Campania (art. 33), del Piemonte (art. 94), della Liguria (art. 36), del Veneto (art. 47), della Lombardia (in particolare art. 33, dove si utilizza però il termine "minoranze"), della Puglia (art. 26), dell'Emilia Romagna (art. 28 e 31), dell'Abruzzo

vare Presidenti della Repubblica succedutisi nell'epoca maggioritaria abbiano spesso invocato la collaborazione fra maggioranza e opposizione ed anche organismi sovranazionali raccomandino la protezione dell'opposizione nei loro atti di *soft law*⁴³⁷.

Il problema sta nel fatto che, malgrado lo sforzo ricostruttivo, resta arduo non tanto giustificare costituzionalmente l'esistenza dell'opposizione, ma individuarne attribuzioni rilevanti che possano trovare protezione davanti al giudice⁴³⁸, posto che la sua assenza nella Legge fondamentale rende complessa la possibile attrazione di facoltà regolamentari proprie del soggetto "opposizione" nel livello costituzionale. Viceversa, in alcuni casi ciò potrebbe essere possibile a vantaggio dei gruppi parlamentari⁴³⁹.

In definitiva, dal quadro emerge che il singolo parlamentare risulta chiaramente essere l'organo-potere meglio definito in Costituzione; eppure tale azione, solipsisticamente confinata alla sua individualità, resta

(art. 18), della Calabria (art. 26), del Molise (art. 6, che fa riferimento alla "minoranza"), della Basilicata (art. 26).

⁴³⁷ Si veda il Rapporto n. 497/2008 sul ruolo dell'opposizione in un Parlamento democratico della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa (pubblicato il 15 novembre 2010), nonché il Rapporto n. 538/2009 sull'accesso individuale alla giustizia costituzionale (pubblicato il 27 gennaio 2011).

⁴³⁸ Cfr. M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi*, n. 3/2019, p. 1 ss.

⁴³⁹ Al massimo, sarebbe ipotizzabile che alcune facoltà riconosciute all'opposizione vengano attratte nella sfera costituzionale dei gruppi parlamentari a tutela del pluralismo politico: non a caso il Regolamento della Camera (art. 24) fa riferimento alle proposte dei *gruppi d'opposizione* per la stesura del calendario dei lavori, così come il Regolamento del Senato evoca i *gruppi d'opposizione* come bacino per eleggere il presidente della Giunta per le elezioni (art. 19). Con riferimento al COPASIR, si è sostenuto (cfr. A. LAURO, *COPASIR: la via del conflitto di attribuzioni*, in *laCostituzione.info*, 22 aprile 2021) e, ci pare di poterlo ribadire, che i gruppi parlamentari di opposizione non solo hanno un diritto costituzionalmente fondato ad essere rappresentati all'interno degli organi parlamentari ristretti (art. 72 e 82 Cost.), ma, nel caso della legge n. 124/2007, tale prerogativa si trasforma in una rappresentanza *paritaria* fra coloro che sostengono il Governo e coloro che non lo fanno, ma anche "*qualificata*" per questi ultimi, poiché il legislatore attribuisce la presidenza del Comitato ai gruppi di opposizione. Dunque, la prerogativa costituzionale viene declinata e rafforzata in questo caso specifico per gruppi individuati sulla base di un criterio politico accertabile in concreto (verificando la votazione fiduciaria d'investitura e il permanere di quella posizione nelle successive). Lo stesso può dirsi per le norme regolamentari che coinvolgono i Comitati per la legislazione (art. 16-*bis* R.C. e, dopo la revisione del 2022, art. 20-*bis* R.S.) o la presidenza della Giunta per le elezioni al Senato (art. 19 R.S.).

insoddisfacente allorché si attribuisca al conflitto fra poteri non solo il compito di proteggere occasionalmente il singolo, ma anche la missione di presidiare più generalmente i “giusti procedimenti” interni alle Camere. Anche il temperamento probatorio offerto dall’ord. n. 60 del 2020 in caso di azioni portate avanti da parlamentari in litisconsorzio – peraltro abbandonato nel prosieguo della giurisprudenza – pare poco adeguato ad adempiere la predetta finalità.

11. *La polivalenza del conflitto: oltre i procedimenti legislativi (obbligatoriamente al plurale)*

Nella costruzione di questa *actio parlamentaris*, il giudice ha dato particolare rilievo ai conflitti riguardanti il procedimento legislativo e su questo modello ha, di fatto, elaborato l’intero *corpus* di regole processuali proprie, tentando di mantenere una sorta di allineamento fra il conflitto parlamentare ed il sindacato sui vizi formali della legge, testimoniato dall’esclusione delle fonti regolamentari dal novero dei parametri normativi.

Dobbiamo però constatare che le potenzialità del conflitto parlamentare sono state tarpate da un cortocircuito: il conflitto si è aperto per tutelare il “giusto procedimento” legislativo⁴⁴⁰. Come rimedio, era invocato per rendere *oggettivamente giustiziabile* il diritto parlamentare o, almeno, i suoi capisaldi⁴⁴¹. Ciò malgrado, l’azione del singolo si rivela del tutto inadatta: è vero che il conflitto di attribuzioni è volto a preservare la rigidità della Costituzione in termini di distribuzione dei poteri⁴⁴², ma per come è andato sviluppandosi – non solo per i parlamentari – ha mantenuto e rafforzato un fortissimo elemento di giustiziabilità soggettiva. Vi è, cioè, un interesse proprio del ricorrente che va indagato⁴⁴³, non invece

⁴⁴⁰ Espressione ricorrente in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., *passim* (ad es. p. 61). Cfr. A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 598 ss.

⁴⁴¹ M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., p. 162. Ritiene che il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, indicato dalla sentenza 120/2014 sulla scia di quanto già presente nella sent. n. 1150/1988 sia lo strumento con cui «affidare» alla Corte la «giuridicità del diritto parlamentare» A. MANZELLA, *Conclusioni* in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 348.

⁴⁴² Cfr. A. PISANESCHI, *Il conflitto*, cit., p. 5; R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., p. 2

⁴⁴³ Cfr. A. PISANESCHI, *Il conflitto*, cit., p. 334 ss. sulla natura “relazionale” del vizio di incompetenza.

un interesse esclusivamente obiettivo dell'ordinamento⁴⁴⁴, cui risponde, ad esempio, la questione di legittimità costituzionale (sollevabile anche d'ufficio dal giudice *a quo*)⁴⁴⁵.

La natura molteplice e centripeta dei parlamentari come poteri dello Stato, e dunque il fatto che le loro attribuzioni nel procedimento legislativo siano chiamate a fondersi – e a confondersi – con quelle dei loro colleghi, già bastava (anche in assenza delle altre strettoie erette dalla Corte) a rendere di difficile individuazione il momento effettivo della lesione singolare e a sollevare molteplici dubbi sulla possibilità di sezionare il procedimento legislativo e la volontà assembleare per differenziare la posizione del membro del Parlamento al fine di garantirgli tutela.

A questo si aggiunge una complicazione derivante dalla pluralità e infungibilità degli *itinerari legis*: non esiste, nei fatti, il *procedimento legislativo*, ma esistono *procedimenti legislativi* differenti, caratterizzati da regole peculiari stabilite nel livello costituzionale. Il “procedimento normale” relativo a leggi ordinarie, a ben vedere, non è che estremamente limitato nell'analisi quantitativa della produzione legislativa⁴⁴⁶ e, conseguentemente, è venuto in rilievo come tale solo nell'ord. n. 149 del 2016. Persino gran parte delle materie identificate all'ultimo comma dell'art. 72 Cost. e riservate all'Assemblea, in realtà, presentano caratteri procedurali speciali, a partire dalle materie costituzionale e di bilancio⁴⁴⁷.

Così, delle 25 ordinanze di inammissibilità rese a partire dalla XVII legislatura⁴⁴⁸, tre coinvolgono la materia elettorale (prevista all'art. 72,

⁴⁴⁴ A.M. SANDULLI, *Funzione e posizione*, cit., p. 469: «i processi costituzionali per la risoluzione dei conflitti di attribuzione qui in esame non vengono proposti a difesa dell'interesse obiettivo dell'ordinamento, bensì a difesa delle rispettive posizioni giuridiche degli organi o degli enti in conflitto». Difatti, la questione di costituzionalità è volta a dirimere un potenziale conflitto tra norme, mentre nel nostro caso sono soggetti giuridici a confliggere.

⁴⁴⁵ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 253 del 2019 sulla rilevanza della questione; più anticamente sent. n. 1012 del 1988.

⁴⁴⁶ Basta in effetti consultare i *Rapporti sullo stato della legislazione*, elaborati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, per rendersi conto della marginalità della legge ordinaria e del relativo procedimento puro. Peraltro, con l'emergenza Covid e la ricostruzione legata al PNRR questi fenomeni si sono ulteriormente amplificati.

⁴⁴⁷ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 635 ss., inseriscono nei “procedimenti speciali” la delega legislativa, la revisione costituzionale, la legge di bilancio, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Solo la materia elettorale dovrebbe seguire il procedimento ordinario puro.

⁴⁴⁸ V. Tabella 2 in appendice.

ultimo comma, Cost.); due la legge di bilancio; cinque la conversione di decreti-legge. E tutte queste hanno a che fare con un'approvazione tramite questione di fiducia⁴⁴⁹.

Se ci atteniamo ai dati, osserviamo invece che almeno dodici delle predette ordinanze – cui dobbiamo aggiungere tutte le nove pronunce precedenti alla XVII legislatura⁴⁵⁰ – attengono a rivendicazioni dei parlamentari slegate da violazioni del procedimento legislativo *in fieri*.

Quello che emerge è, da un lato, che il conflitto pensato a presidio del procedimento legislativo in realtà si dirige più agevolmente verso altri ambiti della vita parlamentare, poiché la sfera costituzionale dei membri delle Camere non si esaurisce nella partecipazione alla funzione legislativa, inerendo a tutte le attività del Parlamento.

Dall'altro lato, esso fatica a seguire proprio l'ambito per cui era stato pensato e, viceversa, forse meglio si presta all'intervento del giudice in snodi diversi.

Nella sua polivalenza, allora, il conflitto parlamentare sembra essere più idoneo a tutelare il singolo nelle attribuzioni che possono essere esercitate in maniera indipendente dal concorso ad una volontà assembleare deliberativa: cioè, in definitiva, al di fuori e a prescindere dal procedimento legislativo, le cui storture continuano a restare prive di un controllo giurisprudenziale efficace⁴⁵¹, in assenza di qualsivoglia rientro nei binari della legalità costituzionale⁴⁵².

⁴⁴⁹ Ricordiamo che nella sent. n. 391 del 1995 la Corte ebbe a qualificare la questione di fiducia come un "procedimento legislativo speciale" creato autonomamente dai regolamenti parlamentari. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 666, seguono questa impostazione.

⁴⁵⁰ V. Tabella 1 in appendice.

⁴⁵¹ P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo*, cit., p. 54 ss.

⁴⁵² M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 531 ss.; nella stessa sede M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, p. 573 ss.

12. *La forma di governo parlamentare, grande assente dalla giurisprudenza costituzionale italiana nell'interpretazione dei conflitti intraorganici: lezioni da Karlsruhe*

La dottrina è piuttosto unanime nel considerare il conflitto fra poteri lo strumento che rende giustiziabile la “forma di governo” italiana⁴⁵³,

⁴⁵³ Senza presunzione di esaustività, si v. ad esempio i seguenti autori. C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 286 ss., che inserisce il Tribunale costituzionale federale negli organi della forma di governo tedesca «quale istituto equilibratore rispetto agli organi legislativi ed esecutivi», sottolineando in particolare la competenza a decidere sulle controversie fra organi (p. 287), che, insieme alle altre citate, «permettono alla Corte costituzionale di giocare un ruolo decisivo nei confronti degli altri organi costituzionali sia nei loro rapporti reciproci, sia nei rapporti con i singoli». F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, cit., prima di dedicarsi allo strumento processuale italiano, dedica le notazioni introduttive al principio di separazione dei poteri e poi all'analisi del regime parlamentare (p. 685 ss.) per verificare se tale principio sia rinvenibile nella forma di governo adottata dal Costituente italiano (p. 691 ss.), rispetto alla quale il conflitto dovrebbe operare. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 3, ritiene che lo studio dello sviluppo dei conflitti richiederebbe «uno studio preliminare sulla forma di governo ed in particolare delle dinamiche attraverso le quali i vari centri di potere modificano e tendono poi a riequilibrare convenzionalmente le proprie competenze». P. PINNA, *La Corte costituzionale giudice delle controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri*, cit., p. 150: «nei giudizi sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato la Corte costituzionale è chiamata fondamentalmente a tutelare la forma di governo costituzionalmente prevista». R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 2, individua nel conflitto uno «strumento di garanzia volto a preservare la rigidità della costituzione e, in particolare, della forma di governo». G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti*, in ID. (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, cit., p. 2, osserva che «quando la Corte è chiamata a risolvere i conflitti che sorgono fra Parlamento e altri organi dello Stato, le sue decisioni valgono a designare un equilibrio nell'ambito dei poteri stessi, cioè a definire la forma di governo concretamente vigente». M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 570, esclude la Corte costituzionale dalla struttura della forma di governo, anche se ritiene evidente l'«influenza che un sistema di giustizia costituzionale esercita sul funzionamento concreto di una forma di governo», specie in Italia dove opera «direttamente su quello del rapporto fra i poteri». Pur escludendo le Corti costituzionali dal novero degli organi che compongono la forma di governo, M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015, p. 135, afferma che è «innegabile che la competenza tipica dei giudici costituzionali, il sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi, ma anche, laddove è prevista, la risoluzione dei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato e/o fra Stato e collettività territoriali, assumono una valenza altamente politica sia per l'oggetto sia per gli effetti che possono produrre sui rapporti fra organi “politici».

sebbene questa formula venga non di rado utilizzata in un'accezione ampia⁴⁵⁴, volta a coprire tutta l'organizzazione dei poteri costituzionali e non solo quelli di natura politica.

Ora, se a questa locuzione aggiungiamo l'aggettivo che le è proprio – *parlamentare* – restringiamo il campo di analisi che essa copre e, invero, è d'uopo chiedersi quanto il conflitto fra poteri sia in grado di rendere giustiziabile la *forma di governo parlamentare*.

Se facciamo riferimento agli istituti classici e tipici del parlamentarismo⁴⁵⁵, le sentenze sono assai sparute: contiamo la sent. n. 7 del 1996 sulla mozione di sfiducia individuale; la sent. n. 200 del 2006 sul potere di grazia e la controfirma ministeriale; la sent. n. 1 del 2013 sull'irresponsabilità del Capo dello Stato (cui possiamo ricollegare anche la sent. n. 154 del 2004). Molto più prolifico è stato il conflitto nei rapporti fra organi politici e organi giurisdizionali, ma si può convenire che in questi casi i litigi non si sviluppano sul versante della forma di governo in senso proprio, ma coinvolgono più precisamente la forma di Stato. Si tratta di un dato non irrilevante se si pensa, ad esempio, che in Germania le autorità giurisdizionali sono escluse dall'ambito di applicazione dell'*Organstreitsverfahren*⁴⁵⁶, mentre in Italia non v'è dubbio che il potere giurisdizionale sia quello più incline a confliggere.

Ora, l'apertura ai conflitti intraorganici dei parlamentari avrebbe potuto (e, in prospettiva, ancora potrebbe) immettere molto più nettamente la giurisdizione costituzionale nelle dinamiche proprie del parla-

⁴⁵⁴ Cfr. T. GROPPI, *La forma di governo italiana nella giurisprudenza costituzionale: la Corte a difesa del "monismo parlamentare"?*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000, p. 410 quando distingue la «forma di governo "in senso lato" (intesa come l'atteggiarsi in un ordinamento del principio della separazione tra i poteri, tra tutti i poteri)».

⁴⁵⁵ Si potrebbe obiettare che le sentenze relative all'autonomia finanziaria, normativa e all'autodichia degli organi costituzionali (sentt. n. 129 del 1981; n. 262 del 2017; n. 169 del 2018) concorrono a forgiare il sistema parlamentare di governo, così come la copiosa giurisprudenza in materia di insindacabilità parlamentare. Tuttavia, ci pare che queste pronunce al massimo possano dire qualcosa su questo o quell'organo, ma in quanto tali non plasmano la forma di governo *parlamentare*, poiché ver-tono su garanzie di indipendenza che possono trovare applicazione – tali e quali – in sistemi di governo diversi e non ineriscono ai rapporti reciproci che intercorrono fra i "vertici" del triangolo parlamentare (per riprendere l'ottima immagine di R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 7).

⁴⁵⁶ Le decisioni giurisdizionali che violassero le prerogative di organi del sistema parlamentare (come gli stessi parlamentari) possono semmai essere denunciate tramite il *Verfassungsbeschwerde*, cioè l'azione a tutela di diritti costituzionali.

mentarismo. Ma prima ancora di entrare nel vivo della materia, il tipo parlamentare di governo dovrebbe costituire per la Corte una chiave di lettura ed interpretazione dell'istituto conflittuale. Così non è stato: anzi, la Corte ha scelto interpretazioni estremamente formalistiche del testo costituzionale per negare l'ammissibilità di varie azioni.

Il primo esempio è costituito dall'ord. n. 163 del 2018: alcuni deputati di opposizione elevano conflitto contro il Governo Gentiloni che rifiutava di presentare un disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica di un *Memorandum* d'intesa con il Governo libico in materia di respingimenti, poiché riteneva che detto accordo semplificato non rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 80 Cost. Il giudice costituzionale ritiene che i ricorrenti non abbiano legittimazione ad agire, poiché sulla ratifica dei trattati internazionali vige una "riserva d'Assemblea" e dunque solo al *plenum* – cioè alla Camera nel suo complesso – può essere riconosciuta un'attribuzione costituzionale nella materia.

Questa richiamo alla riserva d'Assemblea verrà ulteriormente ripreso con riguardo alla delega legislativa: nelle ord. n. 66 e 67 del 2021, a due deputati che si dolevano di un aggiramento delle regole contenute negli artt. 76 e 77 Cost. con l'attribuzione al Presidente del Consiglio di poteri sostanzialmente normativi, la Corte risponde che la violazione dei principi in materia di delegazione va lamentata da parte dell'Assemblea tutta intera.

Più generalmente, la Corte ha ribadito che non può esistere una legittimazione concorrente fra singolo e Camera di appartenenza, ove siano le attribuzioni di quest'ultima a venire in rilievo (ord. n. 129 del 2020). Da ultimo, nell'ord. n. 151 del 2022, la Corte sentenza con grande chiarezza che «di fronte alla condotta omissiva del Governo, titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è ciascuna Camera e, conseguentemente, solo quest'ultima è legittimata a sollevare il conflitto in difesa della dedotta lesione, e non il singolo parlamentare [...], la cui posizione è "assorbita" da quella della propria Camera di appartenenza»⁴⁵⁷.

Ebbene, in questa visione viene del tutto eclissata l'essenza del governo parlamentare, che si fonda su una relazione fiduciaria instaurata,

⁴⁵⁷ Questa ordinanza, come la successiva n. 154, pare poi apportare un temperamento a quest'affermazione, temperamento che però non ha a che fare con la logica parlamentaristica di cui stiamo discorrendo: ce ne occuperemo meglio nel prossimo capitolo.

formalmente, fra le Camere ed il Governo e, sostanzialmente, fra la maggioranza ed il “suo” Ministero⁴⁵⁸ (anche se in tempi recenti sarebbe più aderente alla realtà invertire il rapporto: il Governo e la “sua” maggioranza⁴⁵⁹). Come si può immaginare – fuori da casi limite in cui il rapporto fiduciario non è ancora venuto ad esistenza o si è esaurito⁴⁶⁰ – che una Camera elevi il conflitto contro il Governo per la mancata presentazione di un progetto di ratifica? Oppure, ancora più paradossalmente, come si può ipotizzare che un’assemblea agisca contro il Governo o il suo capo, cui ha conferito per legge penetranti poteri di carattere normativo?

Si tratta di un’astrazione assoluta, chiaramente volta a confinare le possibilità d’azione dei singoli parlamentari, ma che non pare in linea né con il sistema parlamentare vigente – che è anzitutto un dato normativo –, né con la *ratio* del conflitto fra poteri⁴⁶¹. Concretamente, si lasciano gli equilibri istituzionali a mere prove di forza fra i soggetti politici⁴⁶², prove che per loro natura si risolvono a favore del numero.

Dato un quadro siffatto, sarebbe forse utile tornare a guardare al di fuori dei nostri confini e all’esperienza germanica in particolare. Il BVerfG ha messo in luce, con termini inequivocabili, che il sistema par-

⁴⁵⁸ L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4/1951, p. 59 ss., oggi in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 15 ss.

⁴⁵⁹ Se ciò è valso nel corso della democrazia maggioritaria, non pare che sia venuta meno questa inversione del rapporto anche in tempi recentissimi. In effetti, anche i Governi c.d. “tecnici” (nell’ultima decade, il Governo Monti e il Governo Draghi) seguono un andamento estremamente “maggioritario”, con il moltiplicarsi delle questioni di fiducia imposte per tenere insieme maggioranze eterogenee su testi o frutti di faticosi compromessi o imposti per necessità o emergenza (vere o presunte) al Parlamento.

⁴⁶⁰ Si pensi, ad esempio, al governo in affari correnti. A livello comparato rinveniamo un esempio in Spagna, dove il neoeletto *Congreso de los diputados* sollevò un conflitto contro il governo Rajoy uscente, che si rifiutava di sottomettersi al controllo parlamentare, in quanto governo fiduciato dal precedente parlamento e non ancora sostituito nella nuova legislatura a causa della frammentazione politica che impediva la nascita di una maggioranza (STC n. 124/2018).

⁴⁶¹ Se rileggiamo oggi le analisi dedicate da F. SORRENTINO, *I conflitti*, cit., p. 683 ss. o anche da V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 418 ss. al regime parlamentare, tenendo alla mente la giurisprudenza sui conflitti parlamentari sembra quasi di avere a che fare con sistemi di giustizia costituzionale diversi o che comunque muovono da presupposti differenti.

⁴⁶² S. BARTOLE, *La Repubblica italiana*, cit., p. 27.

lamentare va analizzato *in concreto*, innanzitutto per definire i confini della giurisdizione costituzionale, che, se vuole adempiere al suo alto compito, non può arrestarsi di fronte a considerazioni meramente formali, senza squarciare il velo di Maya dei rapporti politici sottostanti⁴⁶³.

Così facendo, il Tribunale di Karlsruhe ha ampliato l'accesso al suo pretorio, riconoscendo addirittura un diritto giustiziabile all'*opposizione effettiva* da parte delle minoranze parlamentari⁴⁶⁴. Si badi, però, che ciò non ha comportato, in automatico, che il giudice desse ragione sempre e comunque alle minoranze. Tutt'altro: ha accettato di decidere nel merito, per poi approdare alla soluzione ritenuta più confacente nei singoli casi, non di rado rigettando le istanze avanzate.

Il sistema parlamentare di governo è stato, *in primis*, una chiave interpretativa del sistema di giustizia costituzionale e questa è la lezione fondamentale che viene dalla Germania⁴⁶⁵.

Un altro dato non va trascurato e ci pare altrettanto rilevante: il Tribunale costituzionale ha allargato le maglie del suo sindacato in periodi in cui le maggioranze parlamentari erano altrettanto larghe. La *Grosse Koalition* e la sua ripetizione nel tempo non hanno lasciato indifferente il giudice costituzionale. Si tratta di una circostanza ovviamente ine-

⁴⁶³ Per una ricostruzione dell'approccio adottato dal BVerfG rispetto al sistema parlamentare, colto anche nel suo inveramento storico e politico-partitico, v. A. KUHN, *Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus. Entscheidungen seit 1975 im Spannungsfeld zwischen klassischem und parteidemokratischem Verständnis*, Baden-Baden, Nomos, 2021.

⁴⁶⁴ Cfr. da ultimo BVerfGE 142, 25 del 3 maggio 2016 (*Oppositionsrechte*), par. 58: «*Im Organstreit antragsberechtigt sind - angesichts der im parlamentarischen Regierungssystem bestehenden weitgehenden Übereinstimmung von Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit - gerade auch die Oppositionsfraktionen und damit die organisierte parlamentarische Minderheit als Gegenspieler der Regierungsmehrheit*». Questa tendenza è però risalente, dato che già in BVerfGE 2,1 si riconosceva il diritto alla costruzione e all'esercizio di un'opposizione parlamentare («*Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition*»). Su questa evoluzione anche in prospettiva storica v. H.P. SCHNEIDER, *Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition*, in H.P. SCHEIDER, W. ZEH (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco, De Gruyter, 1989, p. 1055 ss.; nonché K. STÜWE, *Bundesverfassungsgericht und Opposition*, in R.C. VAN OUYEN, M. H. W. MÖLLERS (a cura di), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Weisbaden, Springer, 2006, p. 349 ss.

⁴⁶⁵ Ciò è avvenuto anche con riguardo al tema dell'immunità parlamentare, che il Tribunale ha voluto leggere nel quadro dei rapporti di forza propri del sistema parlamentare: cfr. BVerfGE 104, 310 (*Pofalla II*) del 17 dicembre 2001.

spressa dalla giurisprudenza, ma acutamente colta dalla dottrina⁴⁶⁶ e che sembra innegabile.

Anche questo è un insegnamento fondamentale per l'Italia, dove i governi c.d. "di unità nazionale" sono sempre più frequenti. Pur se guidati da soggetti non appartenenti alle forze politiche, questi Esecutivi seguono comunque la logica binaria del parlamentarismo, in cui il *continuum* maggioranza-governo (magari cementato nelle Aule dall'uso ininterrotto della questione di fiducia volta a blindare accordi di maggioranza faticosamente conquistati) spadroneggia sulle minoranze in assenza di opportuni contrappesi.

Perciò, sotto questo profilo, sono parse particolarmente distoniche alcune decisioni della Corte italiana rese di recente, di fronte a rivendicazioni avanzate da soggetti di un'opposizione numericamente molto ridotta e volte a salvaguardare la loro stessa presenza fisica all'interno delle Aule parlamentari durante l'emergenza pandemica degli ultimi anni⁴⁶⁷. Peraltro, su questioni del tutto sovrapponibili, la Corte tedesca aveva mostrato una sensibilità ben più affinata, ritenendo legittime le misure sanitarie imposte, dopo aver verificato che i parlamentari re-

⁴⁶⁶ F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, cit., p. 150, ha definito il BVerfG una «*Inстанz einer Gegenrepräsentation*» (organo di una "contro-rappresentanza"): «[Das Bundesverfassungsgericht] will Interessen Gehör verschaffen, die innerhalb des politischen Systems nicht oder nicht ausreichend artikuliert werden, es will mit anderen Worten sogenannte Repräsentationsdefizite ausgleichen». Cfr. altresì ID., *Das Bundesverfassungsgericht in der Ära der Großen Koalition: Zur Rechtsprechung seit dem Lissabon-Urteil*, in *Der Staat*, n. 1/2021, p. 49 ss.

⁴⁶⁷ Facciamo riferimento ai casi legati alla certificazione verde anti-Covid (c.d. *green-pass*) per accedere ai lavori d'aula (ordd. n. 255 e 256 del 2021; n. 15 del 2022), casi nei quali – al netto delle carenze argomentative dei ricorsi sottolineate dal giudice costituzionale – si verteva su questioni talmente importanti nell'economia democratica (l'accesso ai lavori da parte di una minoranza che politicamente osteggia una misura "selettiva" degli ingressi in Parlamento, approvata dalla maggioranza) che una qualche affermazione netta da parte del giudice costituzionale sarebbe stata più che opportuna. Il che – occorre ribadirlo – non escludeva affatto, all'esito di un bilanciamento, la legittimità dell'obbligo di *green-pass* per i parlamentari; tuttavia, un'argomentata decisione del giudice costituzionale avrebbe mostrato l'attenzione di questi per la tutela di alcuni capisaldi dell'ordinamento democratico. Dell'importanza di tali questioni, lo stesso giudice si è mostrato avveduto, ad esempio nell'ord. n. 15 del 2022 quando ha affermato che la partecipazione agli impegni parlamentari (fra cui l'elezione del Capo dello Stato) doveva essere garantita dai competenti organi parlamentari.

calcitranti al vaccino fossero comunque nelle condizioni di esercitare pienamente le loro funzioni⁴⁶⁸.

Curiosamente, la sola occasione in cui il giudice italiano ha adottato una chiara prospettiva storica è stata quando ha ricordato che al maxiemendamento coperto da questione di fiducia hanno fatto ricorso tutte le maggioranze che si sono susseguite, a prescindere dal colore politico⁴⁶⁹. Anche questo elemento lo ha condotto ad escludere che ciò potesse realizzare una lesione manifesta delle prerogative parlamentari.

Insomma, né l'astratto, né il concreto sono parsi giocare a favore dei membri delle Camere.

13. *Un primo punto fermo: le regole sul conflitto dei parlamentari fra valorizzazione e rivisitazione (anche a favore delle minoranze organizzate)*

Alla luce di quanto analizzato fino a qui, è possibile trarre alcune osservazioni conclusive, volte in primo luogo a suggerire alcune ipotesi

⁴⁶⁸ BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats* dell'8 marzo 2022. La decisione, di natura cautelare, è resa sui ricorsi del gruppo AfD e di alcuni deputati individualmente, con i quali si contestava la deliberazione regolamentare del *Bundestag* che aveva introdotto la regola delle 2G+, regola che avrebbe creato, secondo i ricorrenti, categorie di parlamentari di prima e seconda classe. Questa "regola delle 2G", in base alla quale solo i guariti (*Genessen*) e i vaccinati (*Geimpfet*) possono partecipare all'attività del plenum negli posti abituali, modificava in senso restrittivo la previgente regola delle 3 G, che includeva anche i "Getestet" fra gli autorizzati. La regola delle "2G+" impone invece un test negativo anche per soggetti vaccinati o guariti, a meno che non si siano sottoposti alla terza dose (c.d. "dose booster"). La pronuncia delude le aspettative degli attori, ma il metodo con cui è condotta merita sicuramente una valutazione positiva: la Corte passa in rassegna – con attenzione – tutte le sfaccettature del mandato parlamentare che secondo i deputati sarebbero lese dalla regola delle 2G+. Viene così verificato che al parlamentare non vaccinato o non guarito è permesso di partecipare pienamente ed esercitare tutti i suoi diritti nel plenum, ancorché non negli scranni abituali, ma dalla tribuna dove normalmente siede il pubblico (par. 55 ss.). Ancora, pur evocando un caso in cui ad un deputato era stato negato l'accesso in Commissione in assenza di certificazione, il BVerfG constata che si è provveduto ad installare pareti di plexiglas nelle sale delle commissioni, onde consentire la presenza dei deputati no-vax (par. 65). Insomma, il regime di separazione appare giustificato in nome della tutela della salute e della promozione della politica vaccinale, senza che si attenti all'integrità delle funzioni spettanti ai singoli membri del *Bundestag*.

⁴⁶⁹ Corte cost., ord. n. 17 del 2019.

per far fuoriuscire il conflitto sollevato dai parlamentari dal vicolo cieco in cui è finito.

Va innanzitutto ribadito che la legittimazione del singolo parlamentare è da considerarsi compatibile con il processo costituzionale dei conflitti di attribuzione fra poteri. Tuttavia, essa è inadatta a portare dinanzi al giudice i vizi *in procedendo* che affliggono l'*iter* legislativo.

Se si volesse, da un lato, offrire comunque uno strumento che – a dati normativi invariati – consenta una qualche garanzia di controllo sul procedimento legislativo e, dall'altro lato, riconoscere alla più piccola minoranza immaginabile (il singolo membro del Parlamento)⁴⁷⁰ una tutela a fronte di violazioni che dovesse subire, sarebbe opportuno razionalizzare i differenti approdi e le diverse soluzioni che si sono registrate o ipotizzate.

In primo luogo è necessario spostare la titolarità soggettiva delle garanzie legate al procedimento legislativo dal singolo parlamentare alla minoranza organizzata. Per farlo, come abbiamo detto, la Costituzione offre un appiglio di non poca rilevanza nell'art. 72, cui non sarebbe eccessivamente complicato riconoscere una valenza generale in termini di garanzia partecipativa dei soggetti del pluralismo parlamentare all'elaborazione della legge⁴⁷¹. Non si può negare che la norma costituzionale non si limiti ad organizzare una sequenza procedimentale, ma regoli e distribuisca facoltà e competenze ai soggetti coinvolti, anche per tramite dei regolamenti parlamentari.

Questo passaggio non consente una piena e sicura giustiziabilità di tutti i vizi formali immaginabili: ciò è quanto, al momento, può offrire l'ordinamento costituzionale italiano tramite un accesso non mediato al giudice. Rispetto alla consolidata giurisprudenza, resterebbero peraltro ferme le coordinate che la Corte si diede sin dal 1959: solo violazioni del testo costituzionale potrebbero essere lamentate dalla minoranza qualificata. Non ci pare che sia poco: vista col senno di oggi, forse la sentenza n. 9 del 1959 non sarebbe così «insoddisfacente»⁴⁷², se si ridesse valenza alla lettera della Costituzione, a partire dall'obbligo di approvare la legge articolo per articolo, con una lettura (non meramente formale) tanto in commissione che in aula.

⁴⁷⁰ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 319.

⁴⁷¹ A. D'ANDREA, *Autonomia delle Camere*, cit., p. 122

⁴⁷² P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 240.

Se i conflitti aventi ad oggetto abusi del procedimento legislativo rientrassero nell'appannaggio delle minoranze organizzate (eventualmente rappresentabili da gruppi di sufficiente consistenza⁴⁷³), al singolo parlamentare resterebbe un interstizio molto limitato per agire anche in questa materia, dovendo però allegare ai fini del suo interesse a ricorrere – la dimostrazione si farà nel giudizio di merito – una lesione subita in maniera specifica e differenziata rispetto alla posizione degli altri componenti dell'assemblea⁴⁷⁴, tale da fondare il suo interesse particolare all'azione⁴⁷⁵.

Accantonata la fumosa “soglia di evidenza”, l'ammissibilità del conflitto dovrebbe misurarsi in relazione all'interesse ad agire, secondo il canone di sussidiarietà del rimedio giurisdizionale conflittuale, senza una limitazione specifica dei potenziali legittimati passivi.

Così facendo, il conflitto sollevato dal singolo parlamentare troverebbe uno spazio certamente più contenuto dove eventualmente svi-

⁴⁷³ Secondo quanto già prospettava M. MAZZIOTTI, *I conflitti*, cit., p. 263 e che la giurisprudenza della Corte non pare escludere (ord. n. 60 del 2020).

⁴⁷⁴ Così, l'apposizione della questione di fiducia non sarebbe denunciabile dal singolo parlamentare, che non si trova in una posizione diversa da quella dei suoi omologhi. Lo stesso potremmo dire di una chiusura repentina del dibattito (come avviene con la c.d. *ghigliottina*, salvo per i deputati effettivamente iscritti a parlare e il cui intervento sia stato amputato) o ancora con atti esterni all'ordinamento parlamentare che siano considerati lesivi della funzione legislativa nel suo complesso (come nell'ord. n. 154 del 2022, sulla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato). Il singolo membro della Camera potrebbe trovare giustizia solo per trattamenti discriminatori che lo riguardino in prima persona (ad esempio, l'impedimento al voto; la negazione del diritto di parola; la reiezione di una proposta proclamata dalla Presidenza senza una relativa votazione). In questo senso è andata l'ord. n. 151 del 2022, laddove afferma che «non viene rivendicata la lesione di una prerogativa dei singoli parlamentari ricorrenti, in quanto non è ravvisabile in capo a questi ultimi una posizione che sia, se non propriamente contrapposta, quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza».

⁴⁷⁵ Applichiamo in questo caso il canone tipico della giustizia amministrativa rispetto all'impugnazione di atti amministrativi generali o normativi (v. da ultimo CdS, sez. IV, 13 febbraio 2020 n. 1159: «I regolamenti e gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura»). Se, difatti, consideriamo gli atti di conduzione del procedimento legislativo da parte del Presidente d'Assemblea come “atti di carattere generale”, grava sul ricorrente – al fine di dimostrare l'interesse all'azione – di indicare una lesione differenziata e immediata da parte dell'atto che ne giustifichi l'impugnazione.

lupparsi, in particolare con riguardo a quelle attribuzioni che il singolo non condivide – cioè che *non mette in comune* – con gli altri membri della Camera.

In quest'ottica, diviene essenziale meglio approfondire quali sono le attribuzioni del singolo deputato o senatore e il prossimo capitolo sarà specificamente a ciò dedicato.

CAPITOLO III

La sfera di attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare

SOMMARIO: 1. Alla ricerca delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare: questioni di metodo; – 1.1. Alla fonte delle attribuzioni: poteri espliciti, impliciti e di origine consuetudinaria; la ridondanza delle violazioni di altre norme costituzionali; – 1.2. Concezioni “puntuali” e “lineari” dell’attribuzione costituzionale; – 2. *Segue*: Attribuzioni delle Camere e sfera del singolo: limiti e prospettive della giurisprudenza attuale; – 3. Il contenuto preterforme dell’art. 67 Cost. come catalizzatore dell’attribuzione parlamentare; – 3.1. Declinazioni del “potere rappresentativo” del parlamentare; – 3.2. La garanzia della libertà del mandato; – 4. L’attribuzione pacifica: l’iniziativa legislativa e il potere di emendamento; – 4.1. Costrizioni all’iniziativa legislativa; – 4.2. Il potere di emendamento; – 5. Opinioni e voti; – 5.1. Il diritto di parola; – 5.2. Il diritto di voto; – 5.2.1. Il voto deliberativo; – 5.2.2. Il suffragio in elezioni di competenza del Parlamento; – 5.3. Le sanzioni dell’ordinamento parlamentare come impedimento diretto principalmente alle due facoltà in questione; – 6. *Segue*: il voto per appello nominale nelle votazioni fiduciarie (art. 94 Cost.) come rivelatore di un rapporto fra singolo e Governo; – 7. Quale spazio per il singolo nelle prerogative di immunità?; – 7.1. Le prerogative espresse dall’art. 68, fra dimensione processuale e sostanziale; – 7.2. Principi impliciti nella disposizione costituzionale e tutela delle libertà del singolo parlamentare; – 8. L’indennità: un’attribuzione giustiziabile?; – 9. Verifica dei poteri e posizione del singolo parlamentare; – 10. Attribuzioni implicite e prevalentemente fondate sulla consuetudine; – 10.1. La costituzione di un gruppo; – 10.2. Il potere di presentare risoluzioni; – 10.3. I poteri di interrogazione ed interpellanza; – 11. Poteri ispettivi esterni all’ordinamento parlamentare “tipizzati”; – 12. *Segue*: l’accesso agli atti come funzione ispettiva “atipica”; – 13. Declinazioni dell’eguaglianza fra i parlamentari all’interno delle Camere e fra le Camere; – 13.1. L’unicità dello *status* di parlamentare; – 13.2. *Fair und loyale Anwendung*: la leale applicazione delle norme interne; – 13.3. *Segue*: il divieto di discriminazione tra i parlamentari; – 13.4. Il dovere di leale partecipazione del singolo all’attività collegiale; – 14. Il vero “fronte” possibile del conflitto dei parlamentari.

1. *Alla ricerca delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare: questioni di metodo*

Riflettere sui conflitti di attribuzione significa interrogarsi non solo su *chi*, ma pure sul *se*, sul *come* e sul *quanto* può essere compiuto nell’e-

esercizio di una funzione pubblica costituzionalmente protetta e rilevante¹. Diventa allora necessario esplorare meglio i contenuti della sfera di attribuzioni del singolo parlamentare, al fine di verificarne le possibilità di tutela, sia *rebus sic stantibus*, sia nell'ottica dell'evoluzione prospettata al capitolo precedente che valorizzi maggiormente i "corpi parlamentari intermedi".

Previamente, si impongono alcune riflessioni di carattere metodologico concernenti l'apprensione delle attribuzioni costituzionali come oggetti processuali.

1.1. *Alla fonte delle attribuzioni: poteri espliciti, impliciti e di origine consuetudinaria; la ridondanza delle violazioni di altre norme costituzionali*

È ormai consolidata in dottrina la tesi – sostenuta con nettezza da Alessandro Pace² – secondo la quale i contenuti effettivi delle attribuzioni costituzionali non possono che essere misurati nel livello *infracostituzionale*, poiché le norme del Testo fondamentale non sono, se non di rado, sufficientemente precise per identificare gli atti che possono essere adottati in forza dell'attribuzione³. Definire la sfera costituzionale di un potere impone, insomma, un approccio "multilivello"⁴, approccio che però sembra cozzare contro la teoria degli *interna corporis* allorché ci si avvicini pericolosamente all'ordinamento parlamentare.

L'ord. n. 17 del 2019 ha fatto un'affermazione al proposito interessante, laddove ricordava che devono trovare tutela esclusiva all'interno delle Camere le prerogative dei membri che «derivano dal diritto parla-

¹ S. POMODORO, *Per una più esatta definizione dei conflitti di attribuzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 474 ss., sintetizza così la portata dei conflitti: «*an possit, uter possit, quomodo possit, quantum possit*».

² A. PACE, *Strumenti e tecniche*, cit., p. 166.

³ Da qui la distinzione tecnica (ma non sempre seguita, né dalla giurisprudenza, né dalla dottrina, dal punto di vista linguistico) fra l'*attribuzione*, come facoltà assegnata da norme costituzionali, e la *competenza*, cioè la capacità giuridica di adottare singoli atti che siano estrinsecazione della prima. Cfr. A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 153 ss.

⁴ Si utilizza non a caso il termine ormai comune per descrivere l'integrazione fra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione Europea, poiché oggi pare lecito domandarsi se soggetti che traggano la loro esistenza e parte delle loro competenze dal livello unionale possano essere considerati "poteri dello Stato" ai fini del conflitto. Pensiamo, in primo luogo, alle Autorità amministrative indipendenti.

mentare la loro esaustiva qualificazione»⁵. Leggendolo in controluce, il passaggio sembra dare adito ad una conferma della tesi prima menzionata: se una facoltà *non discende integralmente* dall'ordinamento parlamentare in senso stretto (quindi da norme regolamentari o da prassi), essa potrebbe astrattamente inerire alla sfera costituzionale del singolo rappresentante. Ciò dovrebbe applicarsi anche nel caso di consuetudini costituzionali codificate o definitivamente consolidate dai regolamenti⁶ e nella giurisprudenza sino a qui formatasi troviamo almeno due conferme di questo approccio.

La prima attiene al potere di emendamento che, diversamente da altri testi costituzionali⁷, non è espressamente previsto dalla Costituzione italiana. La Corte, nel 2019 prima (ord. n. 17) e poi nel 2022 (ord. n. 80), ha ricondotto tale facoltà al potere di iniziativa legislativa, considerandolo un corollario implicito di questo. In dottrina, è stato contestato che l'iniziativa legislativa potesse porsi a fondamento anche dell'iniziativa emendativa⁸, sebbene questa fosse l'opinione dominante⁹. Tuttavia, al di là del possibile fondamento testuale o meno, è chiaro che la presentazione di emendamenti costituisce un'attribuzione radicata in una perdurante tradizione del regime parlamentare non solo italiano¹⁰, individualizzata¹¹ in base a norme dei regolamenti che hanno cristallizzato tale consuetudine, in maniera del tutto conforme alla traiettoria

⁵ Corte cost., ord. n. 17 del 2019, punto 3.5 *Cons. Dir.*

⁶ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., p. 138: «L'intero diritto parlamentare prodotto all'interno dell'Aula si caratterizza, in questi termini, per la sua natura convenzionale, destinata a trascendere la clausola *rebus sic stantibus* solo con il formarsi di regole consuetudinarie. Il valore di questo diritto in rapporto alla Costituzione formale deve allora misurarsi secondo i criteri applicabili alle convenzioni e alle consuetudini prodotte dall'agire dei soggetti costituzionali».

⁷ Cfr. l'art. 44 della Costituzione francese del 1958.

⁸ G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, p. 109

⁹ Espressa ad esempio da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 340, secondo cui si tratta di un' «espressione in via incidentale di tale potere».

¹⁰ Si v. già E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi, 1924, p. 729.

¹¹ Ciò non poteva essere diversamente, poiché già la Costituzione aveva fatto una scelta netta e divergente rispetto alla Statuto Albertino, il cui art. 10 conferiva «la proposizione delle leggi [...] a ciascuna delle due Camere». Sarebbe stato dunque stridente con la Costituzione attribuire a ciascun membro del Parlamento l'iniziativa delle leggi, per poi sottrargli (a favore del gruppo organizzato o di una frazione numerica) la possibilità di proporre emendamenti. Cfr. A. CERVATI, *Art. 71*, in *Commen-*

segnata dall'art. 71 Cost., diversamente da quanto accaduto, per esempio, in Germania¹².

Il secondo esempio, ancora più esplicito, è rappresentato dalla ord. n. 193 del 2021, la quale riprendendo una pronuncia del 2003, riconosce che «il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, [...] ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante»¹³.

Nel definire la sfera costituzionale del singolo parlamentare bisogna dunque considerare almeno tre classi di facoltà: le attribuzioni *esplicitate* nel testo costituzionale, le attribuzioni *consuetudinarie* e quelle *implicite*.

Le prime – è evidente – sono deducibili dalla lettera della Costituzione: l'iniziativa legislativa (art. 71 Cost.); la facoltà di emettere voti e opinioni (art. 68, comma primo, Cost.).

Le seconde, appunto, derivano dalla lunga tradizione parlamentare e sono generalmente attribuzioni contenute nei regolamenti delle Camere, ma da considerarsi intimamente e indissolubilmente legate alle funzioni parlamentari sviluppatasi nell'ordinamento italiano. Pensiamo,

tario della Costituzione (a cura di G. Branca), *La formazione delle leggi*, tomo I, art. 70-74, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, p. 93 ss.

¹² Diverso è il caso tedesco, dove la Costituzione (art. 76, comma 1, GG) prevede che la proposta legislativa sia affidata al Governo, al *Bundestag* e al *Bundesrat*. Il Tribunale costituzionale ha riconosciuto che il diritto spetta ai parlamentari in forza dei regolamenti, che possono stabilire un numero di presentatori, ma non limitare il contenuto materiale delle proposte: cfr. BVerfGE 1, 144 (*Geschäftsordnungsautonomie*), del 6 marzo 1952. L'art. 76 del regolamento del *Bundestag* prevede attualmente che le proposte (anche legislative, ai sensi del precedente art. 75) debbono essere sottoscritte da un gruppo parlamentare o da un numero di parlamentari pari al cinque per cento del totale. L'iniziativa legislativa «*ist somit kein Recht des einzelnen Abgeordneten, sondern ein Gruppenrecht*», tuttavia «*[aus] dem Wortlaut des Art 76 Abs. 1 GG läßt sich jedoch ein Verbot des Gesetzesinitiativrechts des einzelnen Abgeordneten nicht folgern*» («dal disposto dell'Art. 76, comma 1, GG, non può essere desunto un divieto dell'iniziativa legislativa del singolo parlamentare», traduzione nostra): così K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten*, cit., pp. 135-136. L'argomento utilizzato è che l'iniziativa, se trasmessa dal raggruppamento al singolo, non negherebbe comunque la formula costituzionale «*aus der Mitte des Bundestages*» (art. 76, comma 1, GG), cioè «dall'interno del *Bundestag*», per differenziare la posizione di questa assemblea dall'altra Camera, la quale esercita in maniera collettiva l'iniziativa legislativa (di fatti la formula costituzionale è diversa ed utilizza il complemento d'agente per l'organo intero: «*durch den Bundesrat*»).

¹³ Corte cost., sent. n. 379 del 2003, punto 3 *Cons. Dir.* (ripreso dall'ord. n. 193 del 2021).

oltre all'interrogazione e all'emendamento, al potere di presentare interPELLI e risoluzioni, nonché al diritto di formare gruppi parlamentari.

Le terze vanno invece ricavate per via esegetica e, a questo scopo, l'art. 67 Cost. rappresenta il pozzo dal quale attingere specificazioni dello *status* parlamentare, interpretando il suo disposto in combinazione con gli altri principi e precetti della Costituzione.

Questa classificazione non opera a comparti stagni: come dimostra il caso del potere di emendamento, si può discutere se una prerogativa sia da considerarsi "implicita" oppure sia il precipitato storico ineludibile di un *usus*. Spesso si potrebbe persino ipotizzare che esista una concorrenza di fonti nel determinare l'attribuzione: tutto ciò non incide sul regime processuale di tutela che può offrire la Corte, ma indubbiamente impone ai ricorrenti di offrire solide argomentazioni sull'*an*, sul *quomodo* e sul *quantum* dell'attribuzione per indurre il giudice ad iscrivere una facoltà nell'ambito del rimedio conflittuale.

A tal proposito, la Corte, a più riprese, non ha escluso che la violazione di norme costituzionali diverse da quelle attributive di potere potesse riflettersi negativamente sulla sfera dei parlamentari, menomandola. Così, nell'ord. n. 17 ha cura di sottolineare che le funzioni dei parlamentari si esercitano nei passaggi procedurali previsti dall'art. 72 Cost., ed il loro apporto concorre ad inverare in maniera sostanziale la funzione legislativa assegnata collettivamente alle Camere (art. 70 Cost.) «che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove».

In altre pronunce, anche precedenti al 2019, il giudice sottolinea che i ricorrenti lamentavano altre violazioni di regole costituzionali, senza specificare come queste menomassero "per ridondanza"¹⁴ le loro attribuzioni¹⁵.

¹⁴ La condizione della "ridondanza", tipica del giudizio di legittimità in via diretta intentato dalle regioni, consente ai ricorrenti di dedurre anche violazioni di norme non strettamente competenziali, previa dimostrazione della capacità di tali vizi di incidere nel proprio dominio di attribuzioni. Per una sintesi della giurisprudenza in merito v. C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Federalismi*, n. 16/2020, p. 206 ss. Nella sent. n. 262 del 2017, la Corte ha esteso tale possibilità anche ai conflitti interorganici, peraltro proprio nel caso dei regolamenti parlamentari, denunciati come lesivi della sfera del potere giurisdizionale, oltretutto dell'art. 24 Cost.

¹⁵ Così le ord. n. 280 del 2017 (sui vizi materiali della legge elettorale) e l'ord. n. 197 del 2020 (dove si lamentava anche più di un *vulnus* al procedimento di revisione costituzionale).

Non è dunque escluso che, nelle pieghe della Costituzione, esistano punti di “dilatazione” o di rafforzamento della sfera dei parlamentari, le cui sfaccettature possono essere ricercate anche laddove il singolo parlamentare non sia precisamente evocato dal Dettato costituzionale. L'esempio più chiaro lo abbiamo nell'ord. n. 274 del 2019 – ripresa poi dall'ord. n. 197 del 2020 –, in cui ben si comprende che gli stessi principi dedotti dall'art. 77 Cost. in materia di legge di conversione, se lesi, possono dare adito ad un riverbero nella sfera del parlamentare¹⁶.

Il ricorso alla ridondanza, di per sé, non comporta l'individuazione di un'attribuzione *diversa* rispetto a quella di base: può darsi che semplicemente evochi un bisogno rafforzato di tutela, tale da indurre un sindacato più stretto della Corte sulle lesioni eventualmente subite.

Pensiamo all'art. 138 Cost.: le attribuzioni del parlamentare effettivamente non cambiano nella procedura di revisione costituzionale, ma data l'importanza della materia e la solennità dell'*iter* rinforzato, strappi al procedimento normale imposto dall'art. 72, ultimo comma potrebbero (o dovrebbero) essere considerati dal giudice in maniera più rigorosa, a tutela della correttezza procedimentale e dell'apporto dei membri delle Camere alla modifica della Costituzione¹⁷.

1.2. *Concezioni “puntuali” e “lineari” dell'attribuzione costituzionale*

Se si leggono le attribuzioni dei parlamentari nel contesto in cui tendenzialmente si esplicano (cioè all'interno dei procedimenti assembleari), si possono prospettare due concezioni di esse, che definiremo – con immagine geometrica – *puntuale* o *lineare*¹⁸.

¹⁶ Si veda oltre, par. 5 sul “diritto ad un voto informato” del parlamentare.

¹⁷ Ricordiamo che nella sent. n. 1 del 2014, la Corte ha rievocato, distinguendo il Parlamento dalle assemblee elettive regionali o locali, «le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)» (punto 3.1. *Cons. Dir.*).

¹⁸ È il caso di sottolineare che le due concezioni proposte non attengono all'*inesauribilità* del potere (connotato tipico del potere amministrativo: cfr. M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, in particolare p. 133 ss. sul fondamento di tale carattere), ma si focalizzano sul contenuto dell'attribuzione, per verificare se essa si esaurisce nella competenza ad adottare un unico atto tipico o se ricomprende la competenza ad adottare diversi atti o ad assumere differenti posizioni garantite nella sequenza di concreta epifania dell'attribuzione.

Seguendo una concezione puntuale del potere, bisogna immaginare che l'attribuzione si consumi istantaneamente con l'estrinsecarsi della sua forma tipica. Il diritto di voto è esercitato se concretamente il parlamentare ha premuto il bottone, alzato la mano o espresso a voce la sua posizione; il potere di emendamento è esercitato nel momento in cui la proposta modificativa è depositata; la facoltà di interrogazione o interpellato si esaurisce quando i rispettivi atti sono stati presentati. Se l'atto corrispondente alla competenza è stato compiuto¹⁹, non si dà possibilità di tutela al singolo parlamentare.

Una concezione lineare del potere conduce invece a prolungare – sia in un *prius*, che in un *posterius* – il contenuto dell'attribuzione tutelabile e, correlativamente, anche il controllo esercitabile da parte del giudice. Seguendo questa impostazione, si potrebbe dire che il diritto di voto è leso non solo quando al singolo non è consentita l'espressione di volontà, ma anche quando tale volontà è coartata, imponendo un'espressione unica su contenuti diversi, o quando il voto richiesto è un voto "inconscievole", poiché mancano al parlamentare informazioni per discernere compiutamente il contenuto dell'atto che si sta votando. Egualmente, la facoltà di emendamento non si esaurisce nell'illustrazione della proposta di modifica, ma impone che l'assemblea esprima una qualche volontà (anche implicita) su di essa. Il potere di interrogazione potrebbe non fermarsi alla semplice domanda posta al Governo, ma includere anche un obbligo di risposta da parte di questi²⁰.

In generale, la giurisprudenza della Corte in materia di poteri dello Stato non sembra abbracciare una concezione univoca, molto dipendendo dal soggetto ricorrente e dalla lesione prospettata.

Ad esempio, nel caso del comitato referendario, da un lato, la giurisprudenza ha escluso che potesse esistere un'attribuzione permanente dei promotori del referendum, tale da renderli guardiani permanenti della volontà referendaria anche in opposizione alle scelte del legislatore

¹⁹ Spunti rispetto al rapporto fra attribuzione e competenza ci vengono da A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 151 ss.

²⁰ Posizione questa del BVerfG, tramontata in Italia, ancorché in passato fosse stata sostenuta (cfr. A. MANZELLA, voce *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXII, 1972, p. 406: «Tratto peculiare dei due istituti è il potere assegnato al singolo parlamentare di introdurre con una propria domanda un tema rispetto al quale l'organo di governo è obbligato a rispondere - sia pure con il semplice rifiuto di rispondere nel merito della domanda - seguendo una particolare procedura»): sul temo torneremo *amplius* oltre.

parlamentare²¹. Dall'altro lato, però, non ha escluso dalla sfera di tutela atti e situazioni che non attecchivano al livello primo di attribuzioni del comitato, ma inerivano latamente al suo "campo di interesse"²² come nel caso delle delibere della Commissione di vigilanza sulla ripartizione del tempo televisivo durante la campagna referendaria²³. Viceversa, nel caso del Presidente della Repubblica e della sent. n. 1 del 2013, è chiaro che la garanzia offerta al Capo dello Stato non è istantanea e puntuale, bensì lineare e prolungata, addirittura "avvolgente" rispetto a tutto il suo campo d'attribuzioni. Per le stesse Camere, la Corte ha riconosciuto che l'autonomia normativa non si esaurisce nella semplice posizione delle norme in astratto, ma integra in sé il momento interpretativo e applicativo delle stesse (sent. n. 262 del 2017).

Rispetto ai singoli parlamentari, la Corte è persa in più d'una occasione sposare una concezione puntuale, sia verificando che i ricorrenti avessero potuto correttamente votare nei casi di procedimenti portati *sub judice*, sia limitando in concreto la pretesa avanzata dagli stessi, come avvenuto per le interrogazioni del senatore Lannutti²⁴.

2. *Segue: Attribuzioni delle Camere e sfera del singolo: limiti e prospettive della giurisprudenza attuale*

Già si è ricordato come la Corte abbia avuto premura di distinguere in maniera netta la sfera di attribuzione del singolo parlamentare da

²¹ Corte cost., ord. n. 9 del 1997: «la conseguente assimilazione ad un "potere dello Stato" ai fini di cui agli artt. 134 della Costituzione e 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, non si traduce affatto - come invece sottende la prospettazione del ricorso - nella costituzione d'un organo di permanente controllo, come tale in grado d'interferire direttamente sulla volontà del Parlamento a garanzia di un corretto rapporto tra i risultati del referendum e gli ulteriori sviluppi legislativi, bensì trova il suo naturale limite nella conclusione del procedimento referendario».

²² Ci pare di nuovo opportuno evocare le osservazioni di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 176.

²³ Corte cost., sent. n. 49 del 1998. Le delibere della Commissione parlamentare di vigilanza sul sistema radiotelevisivo peraltro, resterebbero prive di altro sindacato giurisdizionale, data la posizione negativa da parte del giudice amministrativo e della Cassazione che le ritengono "atti politici" (Cass., SS. UU. Civ., sentenza 25 novembre 1983, n. 7072).

²⁴ Corte cost., ord. n. 193 del 2021: «la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata, ciò che manifesta l'evidente assenza di una lesione della prerogativa del singolo parlamentare a causa della condotta omissiva del Presidente del Senato». Sulla portata di questo inciso, torneremo *infra*.

quella della Camera di appartenenza, in particolare con riguardo alla riserva d'assemblea contenuta nell'art. 72, ultimo comma, Cost.

Si tratta di una posizione che, a ben vedere, sviluppa quanto già elaborato della Corte con riguardo alle immunità parlamentari, laddove ha stabilito che nell'art. 68 Cost. si rinvenissero prerogative esclusivamente camerali e non anche a favore del singolo membro del Parlamento²⁵.

È necessario segnalare che in due recenti occasioni la Corte, senza smentire la predetta impostazione, è parsa più cauta nell'affermare che le attribuzioni delle Camere escludano *tout court* delle competenze per i singoli parlamentari²⁶. Il che si rivela assai perspicuo: in effetti, se esiste una competenza della Camera, il suo singolo membro ha *quantomeno* un diritto partecipativo alla presa della relativa decisione.

È qui opportuno distinguere due piani differenti, ovvero il piano dell'*attribuzione* da quello della *lesione*. Un conto è affermare che la lesione deve riguardare, in maniera differenziata, il singolo parlamentare rispetto al complesso dei suoi omologhi – come si è suggerito nel capitolo precedente. Tutt'altra cosa è stabilire che il parlamentare non abbia un'attribuzione da far valere là dove vi sia una competenza della Camera di appartenenza. La *microsfera* del singolo può anche essere, di norma, inglobata nella *macrosfera* dell'organo collegiale: tuttavia, non si può escludere che venga perpetrata una lesione individuale della prima che la specifichi e la separi dalla seconda, dando adito a quel dualismo soggettivo proprio dei conflitti²⁷. Anche questa è una precisazione – di metodo, ma anche di sostanza – che la Corte potrebbe meglio esplicitare nella sua giurisprudenza.

Poste queste premesse e tenute presenti tutte le possibili interazioni, conviene ora entrare *funditus* nell'analisi della sfera di attribuzioni del singolo parlamentare. L'ordine che si intende seguire muoverà dal caposaldo fondamentale dello *status* individuale del singolo membro delle Camere, vale a dire l'art. 67 Cost.

3. *Il contenuto proteiforme dell'art. 67 Cost. come catalizzatore dell'attribuzione parlamentare*

Nell'analisi della sfera del singolo parlamentare, non si può mai dissociare l'insieme di attribuzioni dalla sua natura prima di rappresen-

²⁵ Da ultimo ciò è stato confermato dall'ord. n. 120 del 2020 (c.d. "caso Ferri", al momento ancora *sub judice* dopo un conflitto elevato dalla Sezione disciplinare del CSM contro la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera di appartenenza ed ammesso con ord. n. 208 del 2022).

²⁶ Corte cost., ordd. n. 151 e 154 del 2022.

²⁷ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p.99.

tante della Nazione, che esercita le proprie funzioni senza vincoli di mandato²⁸.

L'art. 67 costituisce, insomma, il punto di appoggio di tutto l'impianto costituzionale delle attribuzioni riconosciute al singolo membro del Parlamento²⁹, sicché non è possibile scindere qualunque altra competenza riconosciutagli da tale disposto. Detta norma, peraltro, già contiene in sé due elementi distinti, ancorché strettamente legati fra loro, come ha riconosciuto la dottrina³⁰: da un lato, la rappresentanza della Nazione; dall'altra la libertà da mandati vincolanti. Dunque, l'articolo racchiude tanto una componente *attiva*, quanto una forma di garanzia *passiva* nell'esercizio delle funzioni del parlamentare.

Queste due anime consentono all'art. 67 di essere il catalizzatore di tutte le attribuzioni del parlamentare, le quali realizzano l'attività di rappresentanza e sono protette nella loro libera estrinsecazione. Se questa è l'essenza, non è agevole identificare quali "contenuti" atipici potrebbero sgorgare dalla fonte costituzionale e quale sarebbe il loro regime di giustiziabilità³¹: sicuramente non è nemmeno possibile proce-

²⁸ C. MORTATI, sub *Art. 67*, in *Commentario alla Costituzione a cura di Giuseppe Branca*, Bologna, Zanichelli, 1986, p. 179: «La posizione giuridica rivestita dai membri del parlamento non può essere esattamente interpretata se non si tenga conto dei molteplici rapporti in cui essi vengono a trovarsi in ragione, da una parte, della loro derivazione dal corpo elettorale e della loro appartenenza ai partiti, pel cui tramite si fanno valere le scelte popolari, e dall'altra, della loro qualità di membri del supremo organo costituzionale, cui è demandata la determinazione delle linee direttive della politica nazionale».

²⁹ L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1290 ss. «il principio della "rappresentanza della Nazione" dimostra significativamente che l'art. 67 Cost. può interpretarsi non solo come una disposizione costituzionale (tra le tante) con una propria autonomia precettiva, ma anche quale valore di riferimento per altre norme costituzionali e quale "clausola di giustificazione" per una molteplicità di istituti di diritto positivo». Se questo vale sul piano del diritto obiettivo, possiamo ricondurre la natura di "clausola di giustificazione" anche al piano delle attribuzioni soggettive del singolo membro del Parlamento.

³⁰ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 323. Ci pare condivisibile la tesi della dottrina (L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1291) che vede nel divieto di mandato imperativo una conseguenza logica della rappresentanza della Nazione, conseguenza che N. ZANON, *ibidem*, tende a negare sulla base della genesi storica dei due principi.

³¹ N. ZANON, *La rappresentanza della Nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE, *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, cit., p. 693 ss. sottolinea la «difficile giustiziabilità delle prerogative del singolo parlamentare collegate all'art. 67 della Costituzione».

dere ad una loro esaustiva identificazione. Ci limitiamo dunque ad offrire un contributo, distinguendo i due volti dell'art. 67 Cost. e dando spazio – in primo luogo – a “casi verificati”, ma senza escludere ipotesi tendenzialmente più teoriche.

3.1. Declinazioni del “potere rappresentativo” del parlamentare

La prima operazione che ci proponiamo è declinare il potere rappresentativo del singolo parlamentare in alcune fattispecie dove emerge nitidamente una necessità di tutela delle sue funzioni costituzionalmente garantite.

a) Partecipazione ai lavori camerali e circolazione del parlamentare sul territorio, con particolare riguardo alla recente emergenza pandemica

La prima componente del potere rappresentativo del parlamentare è il suo diritto-dovere di partecipazione ai lavori delle Camere. Come ricordato nel capitolo I, sin dal caso Previtì il giudice costituzionale adombra la possibilità che questa prerogativa possa formare oggetto della tutela conflittuale del singolo, insieme al concorrente interesse della Camera di appartenenza all'integrità della sua composizione.

Notiamo in questo caso la concorrenza, appunto, tra due sfere costituzionali che si intersecano, ma non si confondono: da un lato, quella delle Camere, le quali hanno il diritto di difendere l'integrità dei loro *plena* da ingerenze di altri poteri, in modo tale da assicurare la piena funzionalità dell'organo e la validità delle sue sedute (conformemente all'art. 64 Cost.). Dall'altro lato, abbiamo la sfera del singolo membro, il cui interesse è poter partecipare ed esprimersi all'interno dell'assemblea. La necessità che le due sfere conferiscano un'autonoma e concorrente legittimazione viene confermata dal fatto che esse esprimono due aspirazioni sostanziali distinte e non sempre coincidenti: non è infatti da escludere che una Camera – e, in essa, la sua maggioranza – possa trarre vantaggio dall'assenza forzosa di uno o più componenti sgraditi.

Questa tensione, assente nel caso Previtì³², è riemersa prepotentemente nel periodo della pandemia da Covid-19.

Da un lato, nella prima fase della pandemia, le presidenze delle Camere hanno difeso il diritto dei parlamentari a muoversi sul territorio

³² Il singolo parlamentare e la Camera avevano sollevato due conflitti “conformi” contro l'autorità giudiziaria, come abbiamo detto *supra*, cap. I.

nazionale pur in presenza di limitazioni generalizzate: tale possibilità di movimento era rivendicata tanto per recarsi a Roma, quanto per poter rientrare nella propria circoscrizione³³. Questa precisazione è stata adottata con un atto del tutto informale, sebbene si trattasse di un'interpretazione costituzionalmente conforme delle restrizioni poste alla collettività attraverso decreti del Presidente del consiglio (DPCM), e servisse a fugare dubbi sulla possibilità di estendere le cause di esonero dai divieti di mobilità agli stessi deputati³⁴.

Successivamente, sono stati integrati negli ordinamenti camerale – e mai attraverso una delibera propriamente regolamentare ai sensi dell'art. 64 Cost. – gli obblighi di certificazione previsti a livello generale (il c.d. “*green pass*”) per poter accedere agli ambienti delle assemblee³⁵.

Proprio in questa fase l'interesse unitario delle Camere si è scontrato con la posizione di singoli parlamentari (di opposizione) che contestavano la misura del *green pass* a livello generale e dunque, *a fortiori*, la sua applicazione alle Camere.

La situazione, a nostro modesto avviso, mostra bene la dissociazione polemica fra le due distinte sfere di attribuzioni: da un lato, la potestà

³³ Il 1 aprile 2020 c'è stato un comunicato della Presidenza del Senato – in accordo con l'altro ramo del Parlamento – con cui si sottolineava «che tra le prerogative costituzionali dei parlamentari c'è anche la rappresentanza politica dei territori. La libertà di circolazione è dunque necessaria non soltanto per la partecipazione ai lavori di commissione e di Aula, ma anche per lo svolgimento di questa importante funzione nell'intero Paese». Sul tema v. per tutti S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 215 ss. (220-221 per il tema della libertà di circolazione del parlamentare che, se impedita, potrebbe esitare in un conflitto di attribuzioni). L'A. dà conto di alcune reazioni delle Presidenze camerale di fronte a controlli effettuati nei confronti di parlamentari diretti a Roma durante il lockdown, con annesse segnalazioni alle competenti Questure (221, nt. 24).

³⁴ Pare non estendibile, *sic et simpliciter*, l'esclusione dalle limitazioni alla circolazione per semplici “motivi di lavoro” a favore del parlamentare, nel senso che per quest'ultimo vi è un *quid pluris*. È pur vero che alcuni aspetti del mandato parlamentare (l'indennità in particolare) sono talvolta assimilati ad un rapporto di lavoro, dato che i parlamentari divengono «funzionari onorari dello Stato» (cfr. P. MARSOCCI, *Art. 69*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1327-1328). Tuttavia, è stata in primo luogo la Corte costituzionale, sempre in materia di indennità parlamentare, a smontare qualunque forma di cumulazione tra mandato parlamentare e rapporto di pubblico impiego (sent. n. 52 del 1997; n. 454 del 1997).

³⁵ A. CARMINATI, M. FRAU, *Il certificato COVID digitale nel contesto del federalismo europeo, tra tutela della privacy e libertà di circolazione, e il suo impiego nell'ordinamento italiano*, in *La Cittadinanza europea*, n. 2/2021.

camerale di regolare gli accessi alle sue sedi e, dall'altro, il diritto del singolo membro di partecipare liberamente ai lavori. Non a caso, sul tema si è sviluppato un sotto-filone giurisprudenziale che conta almeno quattro pronunce – di inammissibilità – rese dalla Corte.

Le ord. n. 255 e 256 del 2021 (l'una riferita al Senato e l'altra alla Camera) dichiarano inammissibili i ricorsi contro la decisione degli organi di presidenza di estendere ai parlamentari l'obbligo di esibire la certificazione verde. Gli argomenti dispiegati dal giudice dei conflitti non sono cristallini: da un lato, l'inammissibilità sembra derivare prioritariamente dall'affermata natura interpretativa delle nuove regole in materia di certificazione, le quali – secondo l'operazione compiuta dagli organi di presidenza e avallata dalla Corte – sarebbero mere specificazioni di norme regolamentari preesistenti³⁶. A parte che di ciò è largamente lecito dubitare³⁷, l'ambiguità della pronunce sta nel fatto che in una delle due (ord. n. 255) il giudice pare rimproverare il ricorrente per non aver preso posizione su questa circostanza. Cioè: spettava al ricorrente formulare critiche e obiezioni circa l'assunzione delle nuove regole sotto l'ombrello regolamentare, dimostrando al più che il processo interpretativo tale non era, ma era integralmente nomopoietico ed incidente sull'ambito

³⁶ In assenza del *green pass*, alla Camera scattava per gli eletti la sanzione interdittiva, pronunciata in via provvisoria da parte del Presidente (sulla base degli artt. 59 e 60, comma primo, RC) e poi dall'Ufficio di presidenza (art. 60, commi terzo e quarto, RC: l'ultimo comma in particolare estende il potere sanzionatorio a "fatti di eccezionale gravità" che siano avvenuti nelle sedi della Camera, ma non in Aula). Tale sanzione comporta la sospensione della funzione da due a quindici giorni, con la possibilità che tale periodo si duplichi ove il deputato tenti di rientrare in Aula (art. 60, comma 3, ultimo periodo, RC). Al Senato, si applicava la sanzione dell'interdizione (art. 67, comma terzo, RS), estensibile anche a fatti di particolare gravità accaduti nel recinto di Palazzo Madama, ma fuori dall'Aula (art. 67, comma quarto, RS). M. FRANCAVIGLIA, *Il Green pass in Parlamento: le acrobazie della Corte tra indirizzi interpretativi e riserva di regolamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2021, p. 2822 ss., nonché T.F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, cit., p. 158 ss.

³⁷ Gli artt. 60 R.C. e 67 R.S. citano espressamente casi di violenza fisica o verbale avvenuti in Aula. Solo ove siano di "particolare gravità" (art. 60, comma tre, R.C.; art. 67, comma quattro, R.S.) possono rilevare fatti commessi nelle sedi delle Camere, ma fuori dall'emiciclo. Le sanzioni comminate dalle norme non paiono dunque applicabili al rifiuto di ottenere e/o mostrare la certificazione, che non realizza un atto di violenza fisica o verbale e peraltro si realizza prima di entrare nella sede fisica delle Camere. In senso conforme M. FRANCAVIGLIA, *Il Green Pass in Parlamento*, cit., p. 2287, che parla di un'interpretazione «senz'altro opinabile».

proprio del regolamento. Nell'ord. n. 256, invece, la Corte arriva ad affermare – in maniera qui non condivisa – che «è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un processo interpretativo». Affermazione quanto meno audace, dato che è evidente come il possesso del *green pass* fosse difficilmente collocabile, anche per via interpretativa, nell'ambito di operatività di regole già esistenti e solo la sanzione della sua mancata esibizione è ricondotta al potere repressivo generale esistente nell'ordinamento delle Camere³⁸.

Poco tempo dopo, l'ord. n. 15 del 2022 torna sul tema, poiché, in vista dell'elezione del Presidente della Repubblica, nel gennaio 2022 alcuni parlamentari di opposizione residenti nelle isole maggiori contestano il decreto-legge del Governo che ha esteso l'obbligo di "super *green-pass*" (ottenibile tramite vaccinazione o guarigione) per poter accedere ai mezzi pubblici. Così facendo, questi parlamentari contrari all'obbligo si ritrovavano bloccati nelle loro isole ed impediti a partecipare al voto per il Capo dello Stato. In questo caso era direttamente l'atto d'urgenza ad essere impugnato, sicché non poteva operare la barriera degli *interna corporis*. Ciononostante, la Corte ritiene che il conflitto sia inammissibile poiché la normativa contestata è di per sé *neutra rispetto al mandato parlamentare*³⁹: trattandosi di norma generale, non si rinviene una discriminazione specificamente volta a colpire dei parlamentari *ratione loci* o *ratione opinionis*. Il giudice afferma, però, che tale partecipazione va *garantita da parte delle Camere* e quanto avvenuto dopo l'ordinanza n. 15 del 2022 merita per questo una digressione.

Con il decreto-legge 21 gennaio 2022 n. 2 – ribattezzato "decreto Grandi elettori"⁴⁰ – il Governo ha previsto deroghe *una tantum* alla normativa anti-Covid in vigore, autorizzando anche lo spostamento

³⁸ Emerge un chiaro problema di proporzionalità della sanzione: è chiaro che negare l'ingresso ad un positivo al Covid sembra tollerabile – ancorché non riconducibile nelle fattispecie regolamentari – poiché c'è un rischio di infezione per gli altri, ma se un parlamentare dimostra di essere negativo non c'è nessun altro bene rivale che potrebbe giustificare l'esclusione dai lavori.

³⁹ In questo modo – per prendere a prestito un'affermazione giurisprudenziale classica della Corte suprema americana in materia di neutralità religiosa dello Stato, a partire dal caso *Abington School District v. Schempp* del 1963 – sul mandato dei parlamentari si allunga solo una "*mere shadow*" e non incombe una "*real threat*".

⁴⁰ La dicitura è contenuta nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 57 del 21 gennaio 2022.

dei *positivi sintomatici* sul territorio nazionale al fine di consentire la partecipazione di parlamentari e delegati regionali al collegio elettorale presidenziale. Ora, tale atto continuava ad impedire l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici da parte degli elettori presidenziali sprovvisti di *green pass*, frustrando le pretese dei parlamentari isolani *no-pass*, ma potenzialmente anche dei grandi elettori loro conterranei – vaccinati e/o asintomatici – che fossero risultati positivi. Lasciando da parte la constatazione che tutti costoro avrebbero potuto fare ricorso a mezzi di trasporto privati, pare evidente che tale decreto – di certo non adottato da un “competente organo delle Camere”, come richiesto dall'ord. n. 15 del 2022, sebbene ci sia stato un preventivo atto di indirizzo parlamentare “di supplica” al Governo⁴¹ – creasse un'evidente disparità fra parlamentari, ledendo il diritto alla partecipazione ai lavori camerati, anche per casi in cui non vi erano delle esigenze di salute pubblica idonee a bilanciare la decisione governativa⁴².

Non si può dubitare, allora, che il d.l. n. 2 del 2022 – la cui storia parlamentare è stata alquanto peculiare⁴³ – incidesse, per via d'omissione, in maniera diretta sulla possibilità di alcuni parlamentari di prendere parte all'elezione presidenziale, impingendo direttamente nel loro *status* costituzionale. Il che riporta alla mente quel passaggio della sent. n. 161 de 1995 in cui il giudice costituzionale ammoniva su come «l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare – nei confronti dei soggetti privati – situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma», aggiungendo che «[in] tali ipotesi, certamente depreca-

⁴¹ Per questa e altre ragioni è stato definito “decreto-legge dei paradossi” da G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 9 febbraio 2022.

⁴² Un grande elettore positivo e sintomatico, abitante sull'Italia continentale, avrebbe potuto recarsi a Roma per votare nel seggio esterno *drive-in* appositamente costituito, ma un elettore delle isole sprovvisto della certificazione verde, *ancorché negativo*, non avrebbe potuto accedere ai mezzi pubblici per giungere nella Capitale.

⁴³ L'art. 1, comma 3, della legge 11 febbraio 2022 n. 11 (di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221) ha abrogato il d.l. n. 2/2022, facendone salvi gli effetti. Tale prassi – ormai sempre più frequente – di intreccio fra conversione di decreti in scadenza e abolizione con salvezza di effetti di decreti vigenti è stata peraltro oggetto di critica da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati in varie occasioni, anche nel caso di specie: cfr. A.C. XVIII, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari. Comitato per la legislazione*, 15 febbraio 2022, p. 3.

bili – ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l’impiego della decretazione d’urgenza – il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all’immediatezza l’efficacia». I ricorrenti della precedente ordinanza non hanno però insistito, evitando di impugnare un atto avente forza di legge che impingeva direttamente nella loro sfera.

Del pari ha fatto la deputata Cunial, la quale, lamentando un *vulnus* delle sue attribuzioni a causa del rifiuto opposte per votare nel seggio esterno a Montecitorio, approntato all’uopo per il voto dei positivi autorizzati a muoversi dal decreto-legge “grandi elettori”, ha chiesto l’annullamento dell’intera elezione presidenziale, senza però contestare la normativa primaria nel frattempo decaduta, ma fatta salva nei suoi effetti⁴⁴.

Si tratta di una giurisprudenza che si scontra sia con le carenze argomentative dei ricorsi, sia con resistenze – di carattere schiettamente politico, prima ancora che costituzionale e/o istituzionale⁴⁵ – a misure riconosciute dalla maggioranza come “salvifiche” rispetto alla situazione di estrema e grave eccezionalità determinata dalla pandemia.

Nondimeno, si tratta di una corrente giurisprudenziale che lascia una qualche amarezza in chi la osserva. Per un verso, le cause in questione rappresentavano un’occasione di “scongelamento” del conflitto parlamentare: la Corte avrebbe potuto entrare nel merito, anche dando torto ai ricorrenti, con il ragionevole auspicio che si trattasse di ricorsi inadatti a divenire seriali, proprio per l’eccezionalità del contesto di fatto in cui maturavano. Del resto, in punto di ammissibilità cosa si può immaginare come lesione più “evidente” (o “sostanziale negazione”) dell’impedito accesso alle attività parlamentari al singolo membro della Camera?

Per altro verso, la questione sostanziale avrebbe forse meritato un trattamento più approfondito da parte del giudice. In effetti, se la de-

⁴⁴ V. nota precedente.

⁴⁵ Come dimostrano le questioni di legittimità costituzionale, prospettate in via incidentale dai ricorsi conflittuali. Si tratta di un elemento che probabilmente ha pesato nella valutazione della Corte, come pare lecito inferire dalle parole di G. AMATO, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2021*, p. 7: «Le misure restrittive adottate per contenere l’epidemia [...] hanno “fatto ingresso” nel Palazzo della Consulta attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, in particolare in giudizi promossi da parlamentari [...] Conflitti dichiarati tutti inammissibili e chiaramente volti a sollevare, impropriamente, questioni di legittimità costituzionale».

mocrazia costituzionale pluralista si fonda sulla tutela della minoranza di fronte al potere della maggioranza che non può tutto⁴⁶ e se il singolo è davvero la più piccola minoranza immaginabile, nel momento in cui singoli parlamentari si dolgono di una norma che minaccia la loro stessa “esistenza politica” all’interno delle Camere, la Corte avrebbe potuto prestare più attenzione alle loro querimonie⁴⁷. Il fatto, poi, che costoro appartenessero all’opposizione e fossero privi di un gruppo di supporto rendeva ulteriormente delicata la possibile scelta della Corte nell’offrire usbergo a questi “lupi solitari”, i quali nondimeno ricoprono la stessa funzione rappresentativa dei loro colleghi. Il che – è giusto sottolinearlo – nulla inferisce circa la fondatezza della pretesa (l’esonazione dalla certificazione verde), né, tanto meno, sulla legittimità del regime vaccinale adottato per tutti i cittadini. Resta il fatto che, in un periodo di gravissima e drammatica eccezionalità come la pandemia da Covid-19, anche le scelte di politica giurisdizionale della Corte avrebbero potuto essere diverse, proprio in ragione della straordinarietà degli eventi, e forse anche meno punitive nei confronti di minoranze, talvolta sgangherate, ma pur sempre espressioni del pluralismo politico e sociale tipico della democrazia costituzionale.

b) Le attribuzioni inerenti al sindacato ispettivo come esplicazione della funzione rappresentativa nel quadro del tipo parlamentare di governo: rinvio

Preme rilevare sin d’ora, pur rinviando al successivo paragrafo 10 alcuni approfondimenti, come nell’art. 67 Cost. trovino peculiare fondamento le attribuzioni che il singolo parlamentare autonomamente esercita nell’ambito del c.d. sindacato ispettivo, ovvero sia i poteri di interrogazione e di interpellanza.

⁴⁶ Per tutti v. L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2016, *passim*.

⁴⁷ Secondo M. PERINI, *L’ordinanza n. 15 del 2022 e la progressiva formalizzazione del processo per conflitto interorganico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, p. 298 nell’ord. n. 15 vi sarebbe traccia di una maggior attenzione alle minoranze sul piano processuale («A fronte di una nettissima chiusura sul merito, che conduce a eludere l’esame di alcuni ragionevoli argomenti sollevati dai ricorrenti, la Corte sembra voler manifestare una “disponibilità all’ascolto” sul piano processuale. Si vuole dire che il nostro giudice costituzionale, da un lato, pare aver chiaramente sbattuto la porta in faccia ad ogni (ulteriore) tentativo di contestare la normativa emergenziale in materia di c.d. green pass, ma, dall’altro, ha voluto mostrare di “dare seriamente ascolto” alla posizione delle minoranze nell’ambito del processo costituzionale [...]. Ciò che si nega recisamente sul piano politico-costituzionale, si cerca di recuperare su quello processuale»).

Ci pare pienamente condivisibile la tesi secondo la quale dette facoltà – con la funzione ispettiva del Parlamento in generale – siano da ricollegare al «dato permanente dell'esercizio effettivo della sovranità popolare», che comporta l'«interesse ad una gestione del potere pubblico idonea ad instaurare condizioni di effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁴⁸. Quando esse si individualizzano, la loro sorgente non può che essere la funzione rappresentativa assegnata dalla Costituzione ai singoli parlamentari dall'art. 67.

Se il fondamento ultimo risiede nella sovranità popolare, ciò non sembra impedire, malgrado le sofisticate critiche⁴⁹, che la definizione di queste attribuzioni si legga nel quadro più complessivo della forma di governo e non meramente in quello dello forma di Stato: deve dunque riconoscersi che a dare corpo alla funzione ispettiva del Parlamento ed ai poteri del singolo, al contempo, concorrono anche i principi del sistema parlamentare, ovverosia la responsabilità politica del Governo nei confronti delle Camere, a sua volta derivante dal rapporto fiduciario⁵⁰.

Di ciò troviamo pacifica conferma nell'espressione, tipica del sistema parlamentare inglese, dell'*accountability* dei Ministri nei confronti delle *Houses*, che si realizza principalmente nei poteri rogatori nei confronti del Governo⁵¹. Parimenti, la giurisprudenza del *BVerfG* ha ricondotto il pote-

⁴⁸ A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., p. 413

⁴⁹ Contrario a identificare fonti concorrenti dell'attribuzione è proprio lo stesso A. MANZELLA, *ibidem*, con argomenti che non ci paiono però conclusivi.

⁵⁰ G. AMATO, *Lispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 8; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 671; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., p. 1319, nota 29. Amato sostiene, in realtà, che il rapporto di fiducia sarebbe un contenuto – e non il contenitore – della responsabilità politica, quest'ultima attenendo alla relazione fra gli organi (Governo e Camere) ed il primo alla dinamica politica Governo-maggioranza. Nel caso italiano di bicameralismo perfetto, il testo della Costituzione parte però oggettivamente dal vincolo fiduciario e da qui può inferirsi il criterio di responsabilità politica, a prescindere da quale dei due copra un ambito soggettivo più vasto. Sul tema v. oggi S. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 46 ss.

⁵¹ *To be held accountable* – da cui il sostantivo *accountability* – significa letteralmente “essere tenuto a rendere conto”. Questa obbligazione dei ministri avviene tramite le questioni e le interrogazioni poste loro nelle Aule parlamentari: cfr. il classico E. MAY, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londra, House of Commons, 2019 (XXV ed. liberamente accessibile all'indirizzo <https://erskinemay.parliament.uk/>) par. 11.40 (in generale sull'*accountability*) e par. 22 (sulle *Questions to Ministers*).

re di interrogazione all'esercizio del mandato rappresentativo nei confronti dell'organo esecutivo, a sua volta responsabile dinanzi al *Bundestag*⁵².

Quanto incida il rapporto fiduciario, cardine del tipo parlamentare di governo, nella configurazione dei poteri ispettivi delle Camere e del singolo è ben illustrato, per converso, dal divergente approccio del sistema presidenziale americano, dove non solo il Congresso può esercitare un'attività ispettiva con natura esclusivamente servente alle sue funzioni (legislativa e di *impeachment*), essendo così limitata la capacità di intromettersi nell'azione dell'Esecutivo⁵³, ma è altresì escluso che i membri delle assemblee possano entrare in una relazione giuridica diretta con il Governo, che per definizione non partecipa ai lavori parlamentari (salve le note eccezioni del Vicepresidente, senatore di diritto, e dello *State of the Union address* in forza dell'art. II, sezione 3, clausola 1 della Costituzione statunitense).

c) Un diritto alla pubblicità e completezza dei resoconti parlamentari

Se si legge l'art. 67 in combinato disposto con il principio di pubblicità dei lavori parlamentari (art. 64, comma secondo, Cost.)⁵⁴, si può

⁵² BVerfGE 146, 1 del 13 giugno 2017 (*Parlamentarisches Fragerecht*), par. 85: «Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt sich ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert». («Dagli art. 38, comma 1, secondo periodo, e 20, comma 2, secondo periodo, della Legge fondamentale deriva un diritto di interrogazione e informazione del *Bundestag* tedesco nei confronti del Governo federale, al quale partecipano i singoli deputati e i gruppi in quanto associazioni di deputati in accordo con le previsioni del regolamento del *Bundestag* e a cui corrisponde un dovere di risposta del Governo federale», traduzione nostra). L'art. 38, comma 1, secondo periodo, GG contiene il principio della rappresentanza nazionale e della libertà di mandato («[Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen»), mentre l'art. 20, comma 2, secondo periodo, enuncia il principio di separazione dei poteri («[Alle Staatsgewalt] wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt»). Sul tema e per una ricostruzione della giurisprudenza v. P. J. GLUBEN, *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, n. 12/2018, p. 751 ss.

⁵³ Si v. il caso *Trump v. Mazars* (591 US_ 2020) della Corte Suprema degli Stati Uniti (istruttiva, in particolare, l'opinione dissenziente del giudice Thomas).

⁵⁴ Non pare inutile ricordare che nell'art. 64 risiede anche un «principio di rappresentatività» dell'assemblea, canonizzato, in particolare, dalla regola del *quorum* costitutivo (A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G.

ricavare un dovere (ma forse, anche in questo caso, è più opportuno parlare di un diritto-dovere) del parlamentare «di informare l'opinione pubblica sulla propria attività»⁵⁵.

Dobbiamo allora immaginare che, ove un resoconto ometta o non riproduca fedelmente un intervento del singolo deputato o senatore e questi non abbia ottenuto una rettifica a seguito di espressa istanza, si realizzi una lesione del suo potere rappresentativo che possa legittimarlo al conflitto. Si tratta di un'ipotesi molto estrema e che, grazie allo sviluppo dei mezzi di comunicazione televisivi, dovrebbe essere quasi del tutto superabile tramite la visione delle registrazioni video. Siccome, però, i casi della vita superano di gran lunga l'immaginazione, non si può del tutto escludere che, soprattutto per sedi diverse dal *plenum*, possano realizzarsi situazioni più nebulose, in assenza di controprove diverse dai resoconti.

Più delicato è invece il tema della garanzia di pubblicità di taluni atti parlamentari. In dottrina si è invocata, ad esempio, la necessità di organizzare dibattiti a seguito della conclusione di un'inchiesta parlamentare⁵⁶, ribadita anche con riguardo ai lavori di organismi parlamentari

Branca), *Le Camere*, tomo II, art. 64-69, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986, p. 43. A questo proposito, autorevole dottrina francese, con riferimento al principio di rappresentanza nazionale in capo a ciascun parlamentare, ha osservato come la fissazione di un quorum sia contraria al concetto sotteso dal primo principio: se tutta la Nazione è rappresentata da uno solo, basterebbe il singolo ad inverare la sovranità nazionale all'interno dell'Aula (G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La constitution*, Parigi, Seuil, 2017, p. 163: «*hormis quelques situations particulières et passagères, aucun quorum n'est exigé pour la validité des délibérations des assemblées: un seul de leurs membres serait-il présent en séance que la Nation serait valablement représentée*). Si tratta di un'interpretazione ai limiti del paradosso e che non tiene in conto altri principi degli ordinamenti democratici moderni (come il pluralismo), ma rende bene la complessità di ricavare coerenti direttive normative dal principio di rappresentanza. Peraltro, ciò permette di constatare come *rappresentanza* e *rappresentatività* costituiscano due concetti diversi, non sovrapponibili e talvolta persino in potenziale contrasto fra di loro. Sulla differenza fra i due v. A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 25 ss.

⁵⁵ L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1291. Sul rapporto fra potere e opinione pubblica v. A. CARMINATI, *La pubblicità del potere da mezzo di partecipazione democratica a strumento di propaganda nella forma di governo parlamentare*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, II, Napoli, ESI, 2014, p. 73 ss.

⁵⁶ A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *La formazione delle leggi*, tomo II, art. 76-82, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976, p. 378-379, parlava di una «realtà [...] a dir poco, sconcertante». L'A. ribadisce che nel

ristretti tenuti a presentare relazioni periodiche (come è il caso del COPASIR)⁵⁷. Così facendo ed uscendo dall'ombra della segretezza, queste attività parlamentari parallele potrebbe essere pubblicizzate, almeno parzialmente, al fine di consentire un più vasto e compiuto controllo democratico.

Vediamo allora un nuovo e potenziale scollamento tra la sfera del potere camerale e la sfera del singolo: qui non si fa alcuna questione di diritti partecipativi del parlamentare ai poteri di controllo, esercitati integralmente dalle Camere, o all'esercizio di sue autonome facoltà rogatorie. L'interesse del singolo è diverso, giacché – nell'ipotesi – chiede di portare all'attenzione del pubblico questioni di assoluta rilevanza⁵⁸, nell'indiscutibile esercizio della sua funzione rappresentativa. Gli estremi di una pretesa giustiziabile in caso di diniego o di protratto silenzio su una simile richiesta sembrano quindi ravvisabili.

Diversa, invece, è la questione relativa al «vincolo» di segretezza che insiste sui componenti di determinati organi⁵⁹. Ora, sebbene la formula non sia del tutto felice, perché sembra avvicinare pericolosamente queste previsioni ai vincoli dell'art. 67 Cost., l'obbligo di segreto è da sempre ritenuto compatibile con il dettato costituzionale, in quanto deroga al principio di pubblicità in ossequio a interessi fondamentali dello Stato⁶⁰. Tuttavia, ove esso gravasse sui parlamentari con riferimento a organi, temi o questioni oggettivamente sprovviste di legami con la difesa dello Stato o con gli interessi che giustificano il regime di riservatezza massima, si potrebbe ragionevolmente sostenere che un simile obbligo violi il potere rappresentativo del parlamentare (anche

dibattito relativo alle relazioni, «tutti i parlamentari hanno il diritto d'intervenire, ivi compresi gli stessi commissari» (p. 380). Come illustrano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 846 ss., le prassi circa gli esiti delle inchieste sono state molto variabili nella storia della Repubblica, e solo in parte, in anni più recenti, è stato «superato il "muro" della scarsissima eco parlamentare incontrata dalle relazioni conclusive».

⁵⁷ E. RINALDI, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2016, p. 188.

⁵⁸ Pensiamo, nel caso del COPASIR, a grandi questioni di sicurezza nazionale, i cui dettagli possono essere legittimamente omessi in virtù del segreto di Stato (v. ancora E. RINALDI, *Arcana imperii*, cit., p. 188), ma almeno i tratti fondamentali possono meritare l'attenzione del Parlamento nel suo complesso.

⁵⁹ Sin dalla legge n. 801 del 1977, art. 11, ultimo comma, istitutiva del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato.

⁶⁰ A. MANZELLA, *Art. 64*, cit., p. 42-43.

con riguardo a sue possibili esternazioni), in assenza di un sufficiente fondamento costituzionale.

d) Sulla composizione delle Camere rispondente al principio di rappresentanza

Come evidenzia autorevole dottrina, il singolo deputato o senatore «non deve agire solo come il rappresentante di un determinato collegio o circoscrizione elettorale», poiché «la Costituzione, in modo particolarmente esigente, pone al parlamentare una richiesta di fornire prestazioni di unità politica»⁶¹.

Alla luce di questa constatazione, non pare assurdo interrogarsi sul legame che intercorre fra la funzione rappresentativa dell'intera nazione da parte del singolo membro di una Camera e la composizione della stessa. Al proposito giova evocare l'ordinanza n. 86 del 2020, pronuncia di inammissibilità di un ricorso del senatore Gregorio De Falco contro la delibera del Senato che aveva consentito lo "scivolamento" di un seggio al medesimo gruppo parlamentare, ma in circoscrizioni regionali diverse, in attrito con l'art. 57 Cost.⁶².

⁶¹ N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno. Milano 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 131-132.

⁶² Cfr. A.S. XVIII, Doc. XVI n. 2 (relatore Urraro, comunicata alla Presidenza il 23 luglio 2019). Era accaduto che il Movimento 5Stelle avesse esaurito i propri candidati in Sicilia, lasciando così non assegnato un seggio vinto in quella regione. Nel caso di specie, l'esaurimento delle liste del M5S nei collegi plurinominali siciliani è stata dovuta – oltre al successo elettorale del partito – ai meccanismi della legge n. 165/2017 (c.d. Rosatellum), che impone di presentare un numero di candidati pari alla metà dei posti effettivamente disponibili, amplificando in maniera di dubbia costituzionalità il c.d. "slittamento" dei seggi. La Giunta delle elezioni aveva allora compiuto un complesso esercizio di esegesi delle norme elettorali, tentando una conciliazione non immediata fra i principi costituzionali implicati: la base regionale per l'elezione dei senatori (art. 57, comma primo Cost.), l'integrità del plenum del Senato, formato (all'epoca) da 315 senatori elettivi (art. 57, comma secondo), la salvaguardia della volontà politica degli elettori (artt. 48 e 49). Dunque, l'alternativa era fra l'assegnazione del seggio al M5S in un'altra Regione – sminuendo il principio della circoscrizione regionale alla base dell'elezione della Camera Alta – oppure l'assegnazione del seggio in Sicilia ad una lista diversa (sacrificando, allora, la volontà democratica degli elettori). La Giunta adottava infine la prima opzione, ritenendo di poter applicare, per via dei rinvii interni contenuti nei testi di legge, la disciplina per l'elezione della Camera. Di conseguenza, la delibera del Senato – adottata con i soli voti favorevoli della maggioranza di governo – ha permesso al Movimento di

La risposta della Corte è recisamente negativa e nega la sufficienza di «un generico interesse del singolo parlamentare alla legittimità del procedimento di assegnazione del seggio rimasto vacante» a fondare la *legitimatio ad conflictum*.

Ora, nel caso di specie il ricorrente, pur affermando di agire come rappresentante della Nazione ex art. 67 Cost., contestava l'attrazione in autodichia da parte del Senato, senza alcuna indicazione degli Uffici elettorali sulla possibile soluzione alla vacanza del seggio, in assenza di una specifica disciplina di completamento. Stando agli argomenti riportati nell'ordinanza, quindi, le censure non sembravano idonee a concretare una lesione effettiva delle attribuzioni del parlamentare⁶³.

Se è lecito formulare una suggestione, ragionando in astratto, non pare del tutto appropriato sentenziare che il membro di una Camera non abbia alcun interesse giuridicamente rilevante a che l'assemblea sia correttamente formata⁶⁴. Anche senza arrivare ad instaurare un rapporto diretto fra singolo e legge elettorale (v. *infra*, lettera f), le operazioni di verifica dei poteri e convalida dei seggi potrebbero considerarsi ridonanti sulla funzione rappresentativa del parlamentare – che rappresenta la Nazione – ove stravolgano il sottostante rapporto che lega elettori ed eletti.

È possibile individuare una violazione più grave del principio rappresentativo di una deliberazione camerale (di maggioranza) che assegna il seggio ad un soggetto privo di un titolo di legittimazione democratica a ricoprire l'ufficio di parlamentare? E quei rappresentanti che detto titolo posseggono, non si trovano essi stessi menomati (cioè, *sminuiti*) nella loro funzione?

È evidente che il primo soggetto ad essere leso è il corpo elettorale. Tuttavia, non esistendo un organo in grado di rappresentare vali-

trasferire il seggio ottenuto in Sicilia e quindi proclamare eletta una nuova senatrice (Emma Pavanelli) in Umbria, circoscrizione nella quale si era registrata la maggior parte decimale del quoziente non utilizzata.

⁶³ Anche perché la soluzione prospettata non appariva del tutto irragionevole ed arbitraria, poiché, sebbene violativa dell'art. 57 Cost., sembrava voler preservare nella sostanza il significato degli artt. 48 e 49 Cost., salvaguardando quindi l'orientamento politico degli elettori a prescindere dalla loro circoscrizione territoriale.

⁶⁴ In senso contrario v. E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2021, p. 150, la quale però segue un'impostazione del conflitto del singolo parlamentare limitata al solo procedimento legislativo.

damente l'entità collettiva⁶⁵, non si vedono argomenti irresistibili sul perché coloro che solennemente *rappresentano la Nazione* per espressa previsione costituzionale non potrebbero rappresentarla anche in via processuale davanti alla Corte⁶⁶. Peraltro, è solo il caso di segnalare che la giurisprudenza amministrativa riconosce una lesione dello *ius ad officium* del consigliere comunale in caso di illegittima composizione del Consiglio comunale a fini deliberativi, nonché in caso di illegittima surroga dei consiglieri (i cui criteri sono stabiliti all'art. 47 TUEL), che è considerata atto dovuto e privo di discrezionalità⁶⁷; l'illegittimità di tali operazioni può essere contestata dagli stessi consiglieri (tendenzialmente, di minoranza)⁶⁸.

Nel caso del conflitto endo-organico, si tratta, a ben vedere, di una soluzione sussidiaria, a fronte di un obiettivo vuoto di tutela che impedisce qualsivoglia sindacato esterno sulle operazioni di convalida dei seggi e, in luogo del parlamentare, si potrebbero spendere argomenti (che non si credono così banali) su una possibile legittimazione dei gruppi parlamentari nella stessa materia⁶⁹.

Resta ferma la circostanza, ad avviso di chi scrive, che negare ogni interazione tra rappresentanza della Nazione e composizione effettiva delle Camere significhi amputare l'art. 67 Cost. in maniera non indifferente, in presenza, peraltro, di affermazioni giurisprudenziali di segno contrario⁷⁰.

⁶⁵ Alcune ipotesi furono formulate nel caso delle mancate assegnazioni dei seggi nella XIV legislatura: v. L. SPADACINI, *Regole elettorali ed integrità numerica delle Camere*, cit., p. 137 ss.

⁶⁶ Il caso del comitato referendario può fungere da paradigma, essendo questo un "organo" del tutto transeunte, la cui legittimazione si fonda sul rappresentare la frazione di corpo elettorale cui la Costituzione riconosce il potere di attivare il meccanismo referendario. In tema v. G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, p. 63 ss.

⁶⁷ V. per tutti CdS, sez. V, 17 marzo 2021 n. 2273.

⁶⁸ Cfr. ad esempio TAR Piemonte 24 giugno 2004, n. 2740, confermata in appello da CdS, sez. V, 3 febbraio 2005 n. 279.

⁶⁹ Si potrebbe opinare che gli stessi gruppi parlamentari mostrino, in situazioni simili, una legittimazione a ricorrere determinata dall'ingresso presuntamente illegittimo di nuovi deputati o senatori nelle file di altri gruppi (in particolare di maggioranza), con un conseguente ridimensionamento del loro peso all'interno degli organi parlamentari, a causa dell'applicazione del principio di proporzionalità garantito nelle commissioni dagli artt. 72, terzo comma, e 82 Cost.

⁷⁰ Corte, cost., sent. n. 1 del 2014.

e) *La resistenza contro scioglimenti arbitrari, sulla scorta della giurisprudenza tedesca*

Che il potere di scioglimento anticipato delle Camere potesse formare oggetto del conflitto di attribuzione, anche se per motivi procedurali, era già considerato dai redattori della legge n. 87 del 1953⁷¹. Sebbene non si identificassero i soggetti che avrebbero potuto adire la Corte costituzionale, si ricava dai lavori preparatori che possibili legittimati al conflitto sarebbero stati i due Presidenti delle Camere, in mancanza di loro consultazione da parte del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 88 Cost. Un'eco di tale ipotesi si è fatta peraltro strada nella sent. n. 379 del 1996, laddove la Corte, rispondendo ad un'eccezione di inammissibilità, indicava le attribuzioni costituzionali dei due Presidenti⁷².

L'interrogativo che si pone è se anche i parlamentari semplici possano insorgere contro scioglimenti anticipati e non per meri motivi di ordine procedurale.

Gli esempi che ci inducono a riflettere provengono ancora dalla giurisprudenza tedesca. Per ben due volte, il Tribunale costituzionale ha deciso nel merito ricorsi di membri del *Bundestag* e gruppi parlamentari contro scioglimenti anticipati conseguenti ad un uso sviato della questione di fiducia prevista all'art. 68 GG⁷³. In effetti, i cancellieri Helmut Kohl prima (1982) e Gerard Schröder poi (2005) utilizzarono lo strumento per ottenere un voto negativo da parte della loro maggioranza e chiedere così la dissoluzione dell'assemblea e le elezioni anticipate ai Presidenti federali.

⁷¹ A. TESAURO, *Relazione*, cit., p. 18.

⁷² Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 3 *Cons. Dir.*: «V'è in primo luogo la difficoltà di ricostruire, sulla base delle norme costituzionali, una sfera di attribuzioni propria del Presidente di Assemblea parlamentare così ampia da comprendere la tutela dell'indipendenza della Camera di appartenenza. La Costituzione, infatti, gli attribuisce esplicitamente, oltre alla presidenza dell'assemblea (art. 63, primo comma), il potere di convocazione straordinaria (art. 62, secondo comma), quello di essere ascoltato dal Presidente della Repubblica nell'ipotesi di scioglimento (art. 88, primo comma), e, quanto al Presidente della Camera, la convocazione e la presidenza del Parlamento in seduta comune (art. 63, secondo comma), quanto al Presidente del Senato, la supplenza del Capo dello Stato (art. 86, primo comma)».

⁷³ Art. 68 GG: «*Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.*».

In entrambi i casi, sebbene con opinioni dissenzienti, il *BVerfG* legittimò tale uso di convenienza dell'istituto costituzionale, pur ribadendo – e questo è interessante ai fini della comparazione – che l'ipotesi dell'art. 68 GG non ha natura di scioglimento automatico, residuando in capo al Presidente federale la discrezionalità di accordarlo o meno⁷⁴.

Come è noto, in Italia – oltre a non esistere alcun automatismo – i casi di scioglimento anticipato nemmeno sono previsti dal dettato costituzionale, che persino mantiene un certo grado di ambiguità sulla titolarità del potere⁷⁵ e sui limiti eventuali alla discrezionalità del titolare⁷⁶.

Augurandosi che simili ipotesi restino sempre confinate all'irrealità, non è però inopportuno interrogarsi sulle possibili reazioni a scioglimenti delle Camere che risultino del tutto arbitrari, sia all'inizio della legislatura⁷⁷,

⁷⁴ Nella prima decisione (BVerfGE 62, 1 del 1983) la discrezionalità del Presidente appare, tutto sommato, limitata, dovendo questi verificare se la richiesta del Cancelliere appare compatibile con la Costituzione, non potendo sostituire la propria valutazione a quella del Cancelliere (par. 138). Nella seconda decisione (BVerfGE 114, 121 del 2005) l'apprezzamento discrezionale del Presidente, in quanto organo terzo e imparziale, è maggiormente sottolineato, venendo riconosciuta al Presidente la facoltà di adottare liberamente una decisione politica fondamentale (*politische Leitentscheidung*) anche a seguito di suoi personali e riservati approfondimenti (par. 158).

⁷⁵ V. in tema S. BARTOLE, voce *Scioglimento anticipato*, in *Enc. Dir.*, III Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1999, p. 936 ss. La sent. n. 1 del 2013 sembra invero aver preso inequivocabilmente posizione a favore del potere sostanzialmente presidenziale. Per un'analisi critica di questi passaggi della decisione cfr. S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 98 ss.

⁷⁶ Quand'anche, infatti, si riconoscesse la piena natura sostanzialmente presidenziale dello scioglimento, degradando la controfirma ad atto dovuto, non si sarebbe comunque risolto il tema dei limiti: la titolarità dell'atto può anche essere pacifica, ma ciò non significa che l'esercizio del potere può divenire arbitrario. Anzi, proprio l'ascrizione al Presidente della Repubblica sembrerebbe voler affievolire il rischio dell'arbitrio di maggioranza nell'identificare il momento opportuno per nuove elezioni.

⁷⁷ Si pensi al caso della "dissoluzione su dissoluzione", cioè dello scioglimento anticipato immediatamente dopo la costituzione del nuovo Parlamento, storicamente accaduto in Francia nel 1830 ad opera del re Carlo X, che non accettò l'esito delle elezioni legislative del 16 maggio 1830 e sciolse il Parlamento ancor prima della sua riunione, il 25 luglio successivo scatenando la rivoluzione del luglio 1830 (detta delle "*Trois glorieuses*" (*journées*)): v. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Parigi, LGDJ, 2022, p. 210 ss.. Da quest'episodio viene la massima "*dissolution sur dissolution ne vaut*", recepita nell'attuale art. 12, ultimo comma, della Costituzione francese del 1958 (G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, cit., p. 105). Dobbiamo evidenziare che nel corso della crisi di governo della primavera del 2018 (che condurrà infine alla formazione del Governo Conte I), l'ipotesi

che nel suo svolgimento⁷⁸.

Pare difficile non vedere nello scioglimento un atto contestabile dai singoli parlamentari, che si vedono mettere fine anzitempo al loro mandato, perdendo così (se non l'integralità, data la *prorogatio* delle Camere sciolte) una significativa fetta della sfera di attribuzioni loro riconosciuta (si pensi all'iniziativa legislativa o ai poteri di controllo nei confronti del Governo).

È chiaro che la funzione rappresentativa sarebbe irrimediabilmente compromessa ed anche per evitare un annichilimento della volontà democratica (immaginiamo qui uno scioglimento immediatamente successivo alle elezioni) sarebbe difficile negare l'esistenza di una lesione – peraltro, manifesta e di tutta evidenza – della sfera parlamentare.

Quali criteri possano poi offrirsi al giudice costituzionale per verificare la legittimità dello scioglimento, è questione che trascende l'oggetto del nostro studio. Certo è che il contenuto dell'art. 67 Cost. deve poter assumere un qualche peso nella decisione, posto che lo scioglimento segna anzitempo la fine ineluttabile del rapporto di rappresentanza.

f) Regole elettorali rescindenti il rapporto rappresentativo: ritorno su alcuni paradossi al confine fra potere di rappresentanza e libertà del mandato

All'art. 67 Cost. è stato tributato un particolare interesse da parte della sentenza n. 1 del 2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge elettorale n. 270/2005, ed in particolare nella parte in cui veniva dichiarata illegittima la distorsione operata dal premio di maggioranza che comprimeva illimitatamente la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, nonché previsione di lunghe liste bloccate, impedienti all'elettore alcun tipo di preferenza⁷⁹. Ciò determinava il venir meno dell'indicazione personale rivolta dagli

di uno scioglimento immediato non sembrò del tutto priva di fondamento, dopo il celebre "caso Savona" e il fugace incarico a Carlo Cottarelli.

⁷⁸ Ad esempio, se il Capo dello Stato sciogliesse di punto in bianco le Camere, poco prima del semestre bianco (nella speranza di una rielezione) o per motivi di contrarietà politica all'indirizzo di maggioranza o, ancora, per evitare una messa in stato d'accusa.

⁷⁹ Sul punto v. N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 1 ss. A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, cit., p. 32 denunciava lo svuotamento del principio costituzionale contenuto nell'art. 67 Cost. e relativo al libero mandato parlamentare, in relazione alle lunghe liste bloccate (argomento – seppur enunciato in maniera diversa – poi fatto sostanzialmente proprio dalla Corte costituzionale).

elettori ai candidati eligendi. In base allo stesso principio, la sentenza n. 35 del 2017 ha cassato la possibilità per i capilista bloccati previsti dalla legge n. 52/2015 di scegliere il collegio di elezione, stante la possibilità di presentare fino a dieci candidature.

Sarebbe possibile ricavare da questi arresti del giudice delle leggi attribuzioni costituzionali specificamente riferibili al parlamentare? O, formulando diversamente, il singolo parlamentare potrebbe sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti di una normativa elettorale ritenendola lesiva del suo potere rappresentativo della Nazione?

Limitandosi alle pronunce sopra ricordate, la risposta non è così semplice. Il giudice costituzionale, in realtà, ha assunto l'art. 67 Cost. come parametro di costituzionalità, utilizzandolo, però, dalla prospettiva dell'elettore. Ossia: se ciascun membro delle Camere «rappresenta la Nazione», il diritto di voto attivo degli elettori deve essere configurato in modo che sia garantita tale rappresentanza del popolo sovrano. Dunque gli elettori hanno diritto – e si configura per il legislatore un obbligo – ad una legge elettorale che garantisca in primo luogo la rappresentatività dell'Assemblea parlamentare⁸⁰. Si può derivare da questa affermazione – per dirla in maniera semplice – il diritto di un parlamentare ad essere “rappresentativo” di una qualche frazione del corpo elettorale? In realtà sì, anzi, vi è per l'eletto non solo un diritto ad essere riconosciuto come il rappresentante popolare, ma addirittura un dovere di svolgere questa funzione pubblica di rappresentanza nazionale «con disciplina e onore», secondo i dettami dell'art. 54, comma 2⁸¹.

Dunque è possibile affermare che talune normative elettorali potrebbero menomare il carattere rappresentativo del mandato parlamentare, ma bisogna lasciare nel dubbio la possibilità per i suoi titolari di ricorrere alla Corte, soprattutto in relazione all'effettività della lesione. Se infatti si trattasse di una modifica alla legge elettorale in corso di legislatura, il singolo parlamentare denuncierebbe un atto legislativo – a cui si suppone si sia opposto nella sede parlamentare⁸² – che in realtà non lo ha leso, dato che egli trae la sua rappresentatività dalle precedenti elezioni,

⁸⁰ V. sul punto D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 60 ss.

⁸¹ Cfr. sentenza n. 236 del 2015, punto 4.3.2 del *Considerato in diritto*.

⁸² Salvo che non si voglia ammettere che il parlamentare, *re melius perpensa*, possa rivedere le sue posizioni, come accaduto in altri ordinamenti; cfr. il caso spagnolo ricordato G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, cit., p. 42.

svoltesi con la previgente disciplina elettorale. Potrebbe al massimo far valere un'aspettativa od un interesse ad essere rieletto, ma nessuna norma costituzionale costituisce in capo a costui tale situazione. Se invece agisse un parlamentare eletto sulla base della stessa disciplina che impugna si creerebbe un paradosso: egli rivendicherebbe un'attribuzione che gli spetta come rappresentante della Nazione, ma affermando che, in base alle modalità di elezione, egli si trova a non rappresentare nessuno. La Corte dovrebbe riconoscere il parlamentare come titolare del potere di rappresentanza in fase di ammissibilità del conflitto, affermare poi che tale potere rappresentativo è stato leso dalla normativa elettorale, annullare quest'ultima e poi statuire – come nella sentenza 1/2014 – la non retroattività della pronuncia. Ma questo, restando nel paradosso, non sanerebbe la lesione, dato che l'annullamento della normativa non restituisce la piena rappresentatività al parlamentare, eletto in base alla normativa annullata. La soluzione dei paradossi passerebbe, in realtà, dal riconoscimento in capo al parlamentare della legittimazione ad agire non solo nel nome e nell'interesse proprio, ma anche in rappresentanza, sostanziale e processuale, del corpo elettorale.

3.2. La garanzia della libertà del mandato

Il secondo versante dell'art. 67 consacra una forma di protezione passiva del parlamentare. Vale la pena ribadire che la natura di guarentigia non si oppone alla sua giustiziabilità per via di conflitto⁸³, soprattutto ove occorra approntare forme di resistenza alle illegittime interferenze di altri organi. Dunque, non pare inutile esaminare alcuni casi in cui tale garanzia emerge e può dare adito ad azioni dei parlamentari volte a tutelare l'integrità della loro sfera di attribuzioni.

a) Il rapporto con il gruppo: nelle norme regolamentari...

Sin dalla giurisprudenza più risalente, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il divieto di mandato imperativo, una volta fatto ingresso nelle aule, vale innanzitutto a proteggere l'autonomia del singolo parlamentare rispetto agli indirizzi e orientamenti del suo gruppo⁸⁴.

⁸³ Si v. nel capitolo precedente quanto sostenuto in parallelismo con il Presidente della Repubblica inteso come organo-persona, in particolare alla luce della sent. n. 1 del 2013.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 14 del 1964.

Tale orientamento è stato di recente ribadito con nettezza dal giudice costituzionale⁸⁵ e, dopo l'ord. n. 17 del 2019, alcuni interrogativi si sono sollevati in dottrina sul rapporto fra singolo e gruppo alla luce della nuova tutela apprestata in via giurisdizionale⁸⁶.

L'appartenenza al gruppo – individuato da una parte della dottrina come “cellula” dell'ordinamento parlamentare⁸⁷ – può generare vari casi di contrasto con la libertà del mandato, tanto in linea astratta, che nel concreto dispiegarsi della vita assembleare.

Sul piano astratto, ove norme generali – pensiamo, ovviamente, ai regolamenti parlamentari – siano dirette a blindare il rapporto fra singolo e gruppo, comminando sanzioni quali la perdita di una carica interna all'ordinamento parlamentare, va quantomeno sollevato il dubbio sulla loro compatibilità con il principio del libero mandato⁸⁸. Con la riforma regolamentare del 2022, sono state introdotte nel regolamento del Senato alcune norme volte proprio a disincentivare il c.d. “transfughismo” tramite la decadenza da cariche interne agli Uffici di presidenza centrale (art. 13, comma 1 bis, R.S.) e degli altri organi collegiali (art. 27, commi 3-*bis* e 3-*ter* R.S.)⁸⁹.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 207 del 2021, punto 4.1. *Cons. Dir.*: «la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo *status* del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo». Notiamo che la Corte non cita i regolamenti parlamentari, ma ciò deriva dal contesto in cui il giudice rifletteva (una questione di legittimità costituzionale vertente sull'art.11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, in relazione alla detraibilità di contributi a favore di partiti politici versati dai candidati e dagli eletti a cariche pubbliche).

⁸⁶ A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale*, cit., p. 616 ss., che già prospettava la questione del conflitto in EAD., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi*, n. 13/2018, in particolare p. 18 ss.

⁸⁷ D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 123; anche R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale AIC, Firenze, 12/14-10-2000*, Padova, CEDAM, 2001, p. 92

⁸⁸ La questione del *Mandatsverlust bei Parteiwechsel* ha attraversato la dottrina tedesca negli anni '70, dopo alcuni casi di transfughismo parlamentare. Sul tema v. N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 151 ss.

⁸⁹ Le disposizioni non si applicano al Presidente del Senato, né agli organi collegiali da lui presieduti diversi dall'Ufficio di Presidenza (come la Giunta per il regolamento). Peraltro, tali sanzioni non operano se fosse il gruppo ad espellere il senatore interessato.

Concretamente, il punto di frizione con l'art. 67 non può essere nascosto: nel momento in cui si prevede una sanzione, ancorché di tipo pubblicistico⁹⁰, per un comportamento del singolo parlamentare, che liberamente sceglie di abbandonare il gruppo d'origine, evidentemente si sta apponendo un limite di carattere giuridico all'autodeterminazione del rappresentante nell'esercizio della sua funzione, attribuendo disvalore ad una condotta che, tuttavia, resta non vietata⁹¹; un limite che la norma costituzionale vorrebbe appunto evitare. Ciò, peraltro, pare aggravato dalla circostanza che l'accesso ai ruoli degli Uffici di presidenza avviene *non per designazione* da parte del gruppo, ma *per elezione* da parte dell'assemblea o del collegio ristretto⁹².

Nell'attuale quadro del conflitto parlamentare, ci troviamo di fronte ad una lesione della cui evidenza è difficile dubitare. Non è però così scontato che il giudice costituzionale arrivi ad una dichiarazione di in-costituzionalità per menomazione della sfera del singolo: si potrebbe in effetti sostenere, con dose di pragmatico raziocinio, che la decadenza costituisca una sanzione piuttosto blanda, che di per sé non priva il parlamentare di alcuna delle sue facoltà interne all'ordinamento delle Camere e che è implementata al fine di contenere un malcostume politico dilagante, il quale ha assunto caratteri sempre più marcati, in spregio a valori costituzionali pur di rilievo⁹³. Peraltro, squarciando il velo di

⁹⁰ Nella dottrina si è variamente considerato come le sanzioni in contrasto con il principio dell'art. 67 sarebbero quelle di carattere privatistico che tendano a legare il parlamentare a gruppi particolari di interesse: cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, oggi in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 156 ss.; N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 139 ss.

⁹¹ Con ciò, si intende precisare che non ogni sanzione costituisce una violazione del libero mandato. Se il parlamentare commette degli illeciti sanzionati dal regolamento, è perfettamente legittimo che venga sanzionato. L'abbandono del gruppo, però, non è sanzionato come illecito, proprio perché non potrebbe esserlo per pacifica interpretazione dell'art. 67!

⁹² È accaduto, in più di un caso, che le votazioni per gli Uffici di presidenza (in particolare delle Commissioni) dessero esiti diversi da quelli ufficialmente sostenuti dai gruppi parlamentari, anche nell'identificare il loro rappresentante nell'Ufficio. Lo vedremo oltre nel c.d. "caso Villari".

⁹³ Il transfughismo parlamentare incide indubbiamente sulla stabilità delle maggioranze governative e rappresenta, in qualche modo, un "tradimento" della volontà popolare, senza parlare delle cause (talora molto poco commendevoli, come ha accertato la giurisdizione penale nel caso De Gregorio sulla c.d. "compravendita" dei senatori nella XV legislatura: Cass. Pen., Sez. VI, 11 settembre 2018, n. 40347) che

pudore che copre le dinamiche parlamentari, si potrebbe con altrettanta sensatezza osservare come l'elezione a tali cariche avvenga comunque sulla base di un'appartenenza politica di gruppo, che l'istituto del voto limitato è peraltro dichiaratamente volto a preservare. Tuttavia, questi ragionamenti mostrano che, di fronte al giudice, la salvezza di siffatte norme passa per un'operazione di bilanciamento nient'affatto banale che, come tale, dovrebbe essere approfondita nella fase di merito.

Corre anche l'obbligo di segnalare che, dal punto di vista processuale, si staglia all'orizzonte un ulteriore ostacolo, rappresentato dall'interesse ad agire. Potrebbe qualunque senatore impugnare simili norme o solo soggetti che ricoprano incarichi in Uffici di presidenza e quindi ne siano effettivi destinatari? E ancora, tali norme possono davvero essere impuginate in astratto, o sono di per sé improduttive di lesioni sino a che non si verifica in concreto la conseguenza decadenziale?

La norma, pur essendo generale ed astratta, non modifica, *ex se*, lo *status* o le facoltà del parlamentare. Solo nel momento in cui un senatore decade effettivamente da una carica interna può dirsi lesa la garanzia di libertà e la sua sfera di attribuzione. Dunque, la sussistenza dell'interesse ad agire in questo caso va verificata in concreto e ciò valorizzerebbe, peraltro, l'approccio sussidiario al conflitto, descritto nel capitolo precedente.

Sempre con riguardo al piano normativo- astratto, è stato osservato come gli stessi regolamenti interni ai gruppi parlamentari (previsti dai regolamenti assembleari maggiori⁹⁴) potrebbero imporre condizioni e limiti all'attività dei singoli, idonei a ledere la libertà del mandato⁹⁵.

rendono i cambi di casacca assai lontani dal concetto di "disciplina e onore" consacrato all'art. 54 Cost. Sul fenomeno del transfughismo v. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004, p. 7 ss., nonché p. 129 ss. sulle forme di responsabilità giuridica dell'eletto.

⁹⁴ Art. 15, comma 2 *bis*, R.C.; art. 15, comma 3 *bis*, R.S. Da notare che alla Camera si parla di "statuto", mentre al Senato la dicitura è di "regolamento".

⁹⁵ Questa preoccupazione è venuta particolarmente in rilievo con l'ingresso in Parlamento del Movimento 5 Stelle, che aveva previsto nei suoi atti fondativi varie forme di sanzione nei confronti dei parlamentari che non rispettassero il "mandato popolare", del quale, non a caso, dovevano considerarsi "portavoce". Cfr. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo*, cit., p. 14 ss.; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi*, n. 13/2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 101 ss.

In questo caso, potrebbe essere la loro stessa formulazione astratta a realizzare una lesione attuale e concreta alla sfera del singolo: si pensi ad un regolamento che imponga il previo assenso del gruppo a tutte le iniziative (legislative o di sindacato ispettivo) dei suoi membri⁹⁶.

b)... e nella quotidianità parlamentare

È nella concreta quotidianità delle vita parlamentare che il rapporto fra gruppo e singolo parlamentare si sviluppa ed è in questa quotidianità che la disciplina di gruppo può arrivare a negare le esigenze del libero mandato.

Nel corso della XVII legislatura, ad esempio, si è sviluppato un preoccupato dibattito attorno alla sostituzione forzata in Commissione di parlamentari della maggioranza, dissidenti dalla linea principale del partito. Questa situazione si è prodotta, con un certo fragore mediatico, nel giugno 2014 al Senato (il cd. “caso Mineo”) nel corso della votazione in commissione sulla riforma costituzionale⁹⁷, poi – con proporzioni decisamente più ampie – nell’aprile 2015 durante l’*iter* parlamentare alla Camera dell’*Italicum*⁹⁸, da ultimo (e più discretamente) nel febbraio 2017 al Senato, per l’approvazione di un emendamento al Milleproroghe⁹⁹.

Nell’ord. n. 17 del 2019, la Corte ha tenuto a precisare che la sfera costituzionale del parlamentare lo assiste tanto in Aula, quanto in commissione, sicché la protezione della libertà di mandato (e di coscienza) del parlamentare si estende anche alle sedi parlamentari decentrate. Come è stato autorevolmente sottolineato, simili provvedimenti costituiscono «una sostanziale elusione dell’art. 67 Cost.» e il fatto che i regolamenti parlamentari ammettano sostituzioni *ad hoc* o per singole

⁹⁶ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 309 osserva che se «la lesione provenisse dal partito e dal gruppo parlamentare, essa – nell’ottica qui prescelta – finirebbe per essere rilevante solo se incorporata in una qualche decisione della camera, e quindi direttamente incidente sull’esercizio *parlamentare* del mandato» (enfasi dell’A.). *Ibidem*, nota 159, circa le violazioni subite fuori dal Parlamento, si aggiunge che «al parlamentare non dovrebbe risultar difficile trasformarle in lesioni rilevanti, “trasportandole” in sede parlamentare»

⁹⁷ Si veda. S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell’iter della revisione costituzionale in Senato*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e revisione costituzionale*, cit., p. 216.

⁹⁸ Criticamente commentate da A. PERTICI, *Il divieto di mandato imperativo è uguale per tutti, anche sull’Italicum*, in *HuffingtonPost*, 8 aprile 2015 e G. AZZARITI, *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo*, in *Il Manifesto*, 22 aprile 2015.

⁹⁹ Si tratta dei senatori Gotor e Migliavacca: cfr. A.S. XVI, Commissione affari costituzionali, *Resoconto sommario* n. 462 del 14 febbraio 2017.

sedute (per far fronte a necessità contingenti)¹⁰⁰ non depone a favore di quello che è un «uso spregiudicato di una facoltà parlamentare»¹⁰¹, che in ipotesi può trasformarsi in un vero e proprio strumento di *mobbing* per spingere voci critiche ad abbandonare definitivamente il gruppo di appartenenza.

Se quest'abuso sia effettivamente passibile di censura da parte della Corte può essere oggetto di discussione: ancora una volta, il problema sta più nei risvolti pratici di un simile intervento, che nell'identificazione di una lesione da menomazione delle funzioni costituzionali del singolo parlamentare. Sarebbe in effetti comprensibile la reticenza del giudice ad accettare in via generale il sindacato su episodi che potrebbero, sì, rappresentare abusi delle dirigenze (dei partiti e dei gruppi) nei confronti dei singoli, ma anche legittime reazioni di questi a intemperanze protrate di singoli parlamentari. Allo stato, definire quando una sostituzione forzata in commissione rappresenti davvero una «violazione manifesta» – posto che comunque il singolo mantiene intatti i diritti di partecipazione nel *plenum* – pare assai arduo.

In questo caso, sarebbe particolarmente opportuno che si sviluppassero quei rimedi interni all'ordinamento parlamentare che possano giustificare, poi, il conflitto come mezzo di ricorso sussidiario. Già nel caso dell'*Italicum*, si era sostenuto che spettasse alla Presidenza attivarsi al fine di impedire simili abusi, costituenti veri e propri sviamenti degli strumenti regolamentari¹⁰².

c) Cariche interne all'ordinamento parlamentare e attribuzioni conseguenti

Un ulteriore tema collaterale nella tutela della sfera di attribuzioni del singolo parlamentare riguarda il caso di coloro che siano investiti di particolari cariche interne alle Camere. Messi di parte i Presidenti che

¹⁰⁰ Art. 31, comma 2, R.S.; art. 19, comma 3, R.C.

¹⁰¹ L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e revisione costituzionale*, cit., p. 118.

¹⁰² M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 12. Già N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 309 affermava che a vegliare sulle lesioni del libero mandato dovrebbe essere il Presidente d'assemblea, salvo però osservare, in senso pragmatico, come le decisioni del Presidente non siano realmente assimilabili all'attività giurisdizionale, dato che lo scopo primo dell'attività presidenziale è il buon andamento dei lavori parlamentari, come afferma l'art. 8 R.C. (p. 311).

godono di una loro configurazione costituzionale, bisogna interrogarsi su altri ruoli che possono essere ricoperti da parlamentari “semplici”.

Premesso che molte cariche – come quelle interne all’Ufficio di presidenza dell’assemblea (vicepresidenti, segretari, questori), ma anche delle commissioni – trovano un loro fondamento costituzionale esplicito (art. 63 Cost.) o nella consuetudine, ci pare in astratto da escludere che la sfera costituzionale del deputato o senatore si ampli per l’accessione ad una specifica carica, così da legittimarlo al conflitto per le ulteriori attribuzioni ricevute. A fare da schermo si staglia il principio di eguaglianza nello *status* dell’art. 67 Cost.¹⁰³ Tuttavia, una distinzione sembra opportuna e merita un approfondimento ulteriore: la garanzia dell’art. 67 Cost. potrebbe venire in rilievo al fine di preservare il parlamentare da conseguenze negative derivanti da una sua libera scelta. Abbiamo affrontato il problema con riguardo alle nuove norme del regolamento del Senato che prevedono la decadenza in caso di abbandono del gruppo d’origine.

Conviene però ricordare che, in alcuni casi, la decadenza è stata provocata *ad hoc* tramite l’utilizzo di altri poteri interni all’ordinamento parlamentare. In particolare, ciò è avvenuto per rimuovere i Presidenti di commissione in due casi.

Il primo è il c.d. “caso Villari”. Il deputato Riccardo Villari, del gruppo del PD, era stato eletto presidente della Commissione di vigilanza Rai nella XVI legislatura (13 novembre 2008), ma con i voti del PDL che gli aveva «maliziosamente»¹⁰⁴ offerto la carica, riservata ad un’esponente dell’opposizione, senza attendere l’indicazione del gruppo parlamentare che avrebbe dovuto designare un suo membro. Il gruppo del PD aveva così espulso Villari (3 dicembre 2008) e, dopo alcune settimane, si era giunti ad un accordo per l’elezione del senatore Zavoli (4 febbraio 2009). Tutto ciò era avvenuto perché Villari rifiutava di dimettersi, ritenendo la sua posizione perfettamente legittima. Per superare questa resistenza, si giunse infine allo scioglimento d’imperio della Commissione, a seguito delle dimissioni “di massa” dei membri, da parte dei due Presidenti delle Camere ed alla sua ricostituzione senza Villari.

¹⁰³ Torneremo più ampiamente *infra*, par. 13

¹⁰⁴ L’espressione è di N. ZANON, *Ricorso alla Corte costituzionale possibile ma di riuscita difficile*, in *Libero*, 22 gennaio 2009.

Il secondo è il “caso Petrocelli”, accaduto nella XVIII legislatura. In questo caso il senatore Vito Petrocelli, presidente della Commissione Esteri di Palazzo Madama, si vide prima estromesso da questa (12 maggio 2022) e poi espulso dal gruppo di appartenenza (il M5S, il 17 maggio 2022). La ragione di questa esclusione si rinviene nelle posizioni del Petrocelli con riguardo al conflitto russo-ucraino, dilagante in quel momento, e lo strumento tecnico adoperato fu il medesimo del caso precedente: la Presidente del Senato, udita la Giunta per il regolamento, aveva sciolto la Commissione, dopo le dimissioni della stragrande maggioranza dei commissari.

Ora, sembra impossibile non vedere in queste situazioni un attrito notevole fra le scelte di maggioranza, avallate dai Presidenti delle Camere, ed il libero mandato. A onor del vero, il secondo caso sembra più grave in questa prospettiva, poiché Petrocelli viene rimosso per una sua posizione politica (che possiamo definire in vari modi: infelice, incongrua, insostenibile...) e non per violazione di una regola convenzionale (o, forse, addirittura consuetudinaria) che realizzava una lesione della prerogativa del gruppo di opposizione¹⁰⁵. Peraltro, nemmeno veniva in rilievo un diritto del gruppo parlamentare alla rappresentanza nelle Commissioni che avrebbe legittimato la revoca del commissario¹⁰⁶, dato che il gruppo ha annunciato l'espulsione prima dello scioglimento dell'assemblea ristretta, ma questa è diventata effettiva solo alcuni giorni più tardi.

¹⁰⁵ S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid-online*, 19 gennaio 2009.

¹⁰⁶ V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 841 danno conto di casi di revoca concernenti Commissioni d'inchiesta, effettuate d'ufficio dai Presidenti delle Camere per mantenere il requisito della proporzionalità. Ciò avvenne per il deputato Staiti nel 1991, dopo un parere della Giunta del regolamento dato il 24 settembre di quell'anno, siccome il parlamentare aveva abbandonato il gruppo d'origine per passare al gruppo misto. Nel dibattito interno alla Giunta per il regolamento si sottolineò la particolarità del caso di specie. Particolarmente interessante l'intervento del deputato CIAFFI: «il principio della rappresentanza proporzionale nella composizione delle Commissioni bicamerali di inchiesta deve essere temperato con la garanzia di libertà di giudizio del deputato, specialmente allorché questo fa parte di una Commissione di inchiesta. Per questo, ipotizzare un potere autoritativo di sostituzione del Presidente della Camera in ogni ipotesi di variazione nella composizione dei gruppi potrebbe tramutarsi in una sorta di sanzione contro i comportamenti difformi di un deputato rispetto alle linee politiche del gruppo originario, specialmente nel caso di espulsione dal gruppo» (A.C. X, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 24 settembre 1991, p. 6).

Malgrado gli annunci mediatici, il senatore Petrocelli non ha portato il caso all'attenzione della Corte, come, del resto, non aveva fatto nemmeno il senatore Villari con riguardo alla sua posizione di singolo parlamentare¹⁰⁷.

Qui lo scontro fra la tutela del singolo, da un canto, e il rispetto di una volontà maggioritaria, dall'altro, è un nodo di non poco conto. Non solo non esiste nell'ordinamento parlamentare un generale potere di scioglimento delle commissioni permanenti, ma, d'altra parte, alle dimissioni dei singoli dovrebbero conseguire le nuove designazioni da parte dei gruppi. Invece, si è applicata una sorta di analogia con lo scioglimento automatico dei consigli regionali (art. 126, ultimo comma, Cost.), che non dovrebbe trovare luogo nelle Camere (dove, peraltro, anche dimissioni di massa non ingranerebbero nessun meccanismo di dissoluzione automatica), a sicuro danno del singolo parlamentare "dissenziente" dalla linea del gruppo.

La salvezza di simili atti passerebbe, semmai, dal riconoscimento del carattere pubblicistico delle sanzioni in questo caso irrogate, che di per sé il principio di libertà del mandato non sembra escludere¹⁰⁸.

d) Ancora sulla questione di fiducia

Ragionando della libertà del mandato, non si può omettere di accennare al rapporto fra questo principio e lo strumento della questione di fiducia, che la stessa Corte ha riconosciuto incidere – in astratto – sulla fondamentale garanzia approntata a favore dei membri delle Camere (ord. n. 277 del 2017).

Dell'inafferrabilità della questione di fiducia nel conflitto parlamentare già si è detto (v. *supra*, cap. II). Qui possiamo precisare che se i problemi applicativi sono seri ed innegabili, bisognerebbe iniziare anche a verificare se lo scarno quadro normativo che accompagna l'uso di questo istituto realizzi *in astratto* un accettabile bilanciamento fra la libertà del mandato e i cascami del rapporto fiduciario intercorrente fra Camere e Governo.

Non pare possibile affermare, *sic et simpliciter*, che la questione di fiducia sia incompatibile con la Costituzione e, in particolare, con l'art.

¹⁰⁷ In effetti, l'ord. n. 222 del 2009 sottolinea specificamente che nel ricorso non erano lamentate violazioni alla sfera dei singoli parlamentari interessati dallo scioglimento della commissione, ma era il collegio ormai decaduto che pretendeva di agire a nome dell'organo.

¹⁰⁸ V. sopra, nota 90.

94, ultimo comma¹⁰⁹. Tuttavia, alcune sfumature dovrebbero imporsi: è constatazione nota e ricorrente come da semplice mezzo di pressione sulla maggioranza, la questione si è via via evoluta, divenendo nei fatti un vero e proprio procedimento legislativo speciale all'interno del Parlamento (beninteso, quando applicata nell'*iter legis*)¹¹⁰.

Non pare poi assurdo che anche in testi a contenuto multiplo (come le leggi di conversione o, dopo la riforma del 2012, le parti normative delle leggi di bilancio) vi siano misure considerate essenziali dal Governo e che, in quanto tali, possano essere oggetto del voto di fiducia. Il problema è quando il voto di fiducia si tramuta in un voto riassuntivo, abbinato al maxiemendamento, che svuota di senso e di contenuto il dibattito e la stessa funzione del Parlamento¹¹¹.

Ancora, bisognerebbe "ripulire" il senso della questione di fiducia, analizzando di volta in volta se questa è compatibile con particolari materie o tipologie di fonti che vengono adottate e per le quali, forse, la libertà del mandato parlamentare merita di essere particolarmente preservata, a ragione della delicata geometria di interessi coinvolti. Ad esempio, pare abbastanza lineare che la questione di fiducia su una norma delegante sia incompatibile con la *ratio* della delega, che se blindata viene sostanzialmente ridotta ad una «autodelega»¹¹². Lo stesso biso-

¹⁰⁹ In un'interpretazione sistematica della forma di governo parlamentare che non ceda a tendenze assemblearistiche, non sembra fuori dalla logica del sistema ammettere che il Governo possa dare rilievo a provvedimenti o linee d'azione considerati fondamentali nel perseguimento dell'indirizzo politico definito dal Consiglio dei ministri e diretto dal suo Presidente (art. 95 Cost.). L'ultimo comma dell'art. 94 fornisce semmai un dispositivo d'interpretazione il quale, nel fissare una regola di massima, non esclude che vi siano casi derogatori, purché tale deroga risulti strumento eccezionale.

¹¹⁰ L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit., p. 41.

¹¹¹ N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., p. 4, osserva che la «principale vittima della prassi dei maxi-emendamenti, invero, mi pare essere rappresentata dal Parlamento: o, meglio, dal ruolo del Parlamento come disegnato dalla nostra Costituzione [...] Ne risultano mortificati, infatti, il ruolo del Parlamento, il *proprium* del Parlamento come legislatore e altresì [...] l'assetto bicamerale di questo».

¹¹² Si v. l'intervento di Giuliano Amato in G. AMATO, E. CHELI, V. ONIDA, *La forma di governo secondo la Costituzione*, in A. D'ANDREA, *Il governo sopra tutto*, cit., p. 60, dove l'A. afferma che «la fiducia sui disegni di legge delega è un vero ossimoro: io ti sto chiedendo la delega, tu me la devi dare, e me la devi dare per forza come te la sto chiedendo io; ma questa non è una delega, è un' autodelega!»

gnerebbe dirsi della materia elettorale – anch'essa oggetto dell'ultimo comma dell'art. 72 Cost. –, rispetto alla quale persiste un collegamento essenziale rispetto alla funzione rappresentativa che la garanzia del libero mandato mira a preservare.

L'uso della questione di fiducia per evitare il voto segreto merita, in realtà, un approfondimento a parte, discutendo se e come questo istituto integri davvero una garanzia di libertà del mandato.

e) Il voto a scrutinio segreto: una falsa garanzia da ridimensionare

Il voto a scrutinio segreto trova in Italia un'applicazione che non ha eguali nelle democrazie a noi prossime, poiché è largamente utilizzabile anche nel procedimento legislativo, mentre negli altri ordinamenti è ammesso solo in caso di elezione o di votazione sulle persone¹¹³.

A prima vista, lo scrutinio segreto sembrerebbe approntare una forma di garanzia massima al parlamentare, che può esprimere il voto seguendo solo la sua coscienza e non le direttive del gruppo o del partito. Eppure, a meglio guardare, l'istituto del voto segreto su deliberazione camerale costituisce un cuneo di rottura dell'art. 67 Cost., che, volendo preservarne la seconda parte, manda in frantumi la logica unitaria del principio di rappresentanza nazionale¹¹⁴, sacrificando la prima componente del disposto costituzionale.

Difatti, in un ordinamento democratico la funzione rappresentativa non può che essere politicamente responsabile dinanzi agli elettori¹¹⁵: il

¹¹³ In Germania lo scrutinio segreto (*geheime Wahl*) è utilizzato esclusivamente in caso di elezione (cfr. artt. 48 e 49 del regolamento del *Bundestag*). L'art. 63 del regolamento dell'Assemblea Nazionale francese prevede lo scrutinio segreto, come regola eccezionale, solo in occasione di *nominations personnelles* (artt. 63, comma 2, e 69). Il regolamento del *Congreso de los diputados* spagnolo prevede che il voto segreto può essere chiesto dei gruppi, ma non può mai essere applicato in procedimenti legislativi (art. 85, comma 1) e, in forza delle regole costituzionali, fiduciari. In Belgio il voto segreto è previsto per nomine o presentazioni di persone (art. 58, comma 4, e 157 del regolamento della Camera dei rappresentanti, conformemente all'art. 55 della Costituzione belga). Negli *Standing Orders* della *House of Commons* britannica il *secret ballot* è previsto per l'elezione dello Speaker, dei suoi vice, nonché dei presidenti di commissione (artt. 1 B; 2 A; 122B). Il metodo classico di votazione è l'acclamazione, cui può seguire la c.d. *division* ove il risultato non sia chiaro o quello proclamato dallo Speaker sia contestato (art. 38).

¹¹⁴ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 323.

¹¹⁵ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., p. 157, nota 7; G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 1360 ss.

principio di pubblicità dei lavori parlamentari ne è una riprova¹¹⁶. Di conseguenza, l'affievolimento di tale pubblicità a favore del segreto sul voto – cioè sulla massima espressione di volontà del singolo che concorre alla volontà dell'assemblea tutta – dovrebbe ritenersi ammissibile solo in via eccezionale. E questo senza ragionare di come il voto segreto negativamente incida sugli equilibri della forma di governo parlamentare, forse persino contravvenendo ai principi di essa¹¹⁷.

Come ha scritto Nicolò Zanon, «il voto segreto non ha in realtà mai tutelato, né potrà tutelare in futuro, l'autonomia e l'indipendenza del parlamentare; ne ha anzi accentuato l' "invisibilità" in un Parlamento che non è quasi mai riuscito ad essere "foro pubblico", ad instaurare un contatto diretto con l'opinione pubblica, a precederne le volontà»¹¹⁸. Se è consentito aggiungere, si tratta di un istituto che spesso ha servito i peggiori appetiti della classe politica, che l'ha utilizzato – più che per esprimere dissensi o consensi nel merito – per assestare colpi agli equilibri contingenti, spesso portando le Camere a smentire deliberazioni precedentemente assunte¹¹⁹.

¹¹⁶ L. CIAURRO, *Art. 67*, cit., p. 1291; A. CARMINATI, *La pubblicità del potere*, cit., p. 73 ss.

¹¹⁷ Si ricordi che la relazione fiduciaria nasce, non a caso, sulla base di un voto palese per appello nominale, che serve anche al Governo per verificare l'area della maggioranza politica che lo sostiene e con la quale deve costruire l'indirizzo politico della Nazione. Il voto segreto, impedendo tale mutuo riconoscimento, nega la logica unitaria del governo parlamentare, la sua «omogeneità» di intenti politici (G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957, p. 106 ss.), che si è detta «*solidarité entre les pouvoirs*» (A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, cit., p. 52 ss.).

¹¹⁸ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 346

¹¹⁹ Vi furono casi famosi in cui alla Camera dei deputati il doppio voto richiesto anche in caso di unico articolo di legge (come è comunemente per la legge di conversione) portava la maggioranza ad esprimersi favorevolmente sulla fiducia con voto palese per poi bocciare il testo complessivo nel voto finale a scrutinio segreto. Ciò induceva comunque i Governi alle dimissioni (così accadde nei casi del Governo Cossiga II nel 1980 e del Governo Spadolini I ne 1982).

Di recente, pur senza giungere ad esiti infausti per il Governo in carica, si è assistito ad una situazione di sostanziale (ed innegabile) incoerenza nella volontà espressa dal Senato circa la proposta di legge A. C. XVIII n. 569, approvata dalla Camera dei Deputati il 4 novembre 2011 (c.d. "d.d.l. Zan" sulla lotta alle discriminazioni omotransfobiche). Divenuto il progetto A.S. XVIII n. 2005, il 27 ottobre 2021 è stato votato, a scrutinio segreto, il non passaggio agli articoli da parte del *plenum* senatoriale. Precedentemente, la stessa Aula (13 luglio 2021) aveva respinto a scrutinio sempre segreto, le questioni pregiudiziali presentate contro il medesimo testo. Ammettere il

In quest'ottica, se una presidenza camerale denegasse lo scrutinio segreto su una deliberazione non potrebbe accertarsi la lesione della sfera costituzionale del singolo (*nel merito*¹²⁰), dovendosi valorizzare la funzione rappresentativa del parlamentare e la sua possibilità di “rendere conto” agli elettori delle scelte compiute in costanza di mandato.

Gli unici casi di voto segreto diversi dalle elezioni e che sembrano, tutto sommato, pregevoli di un mantenimento sono quelli concernenti le autorizzazioni ex art. 68 Cost., nelle quali ad emergere non è tanto la funzione rappresentativa del singolo, quanto l'apprezzamento dell'organo assembleare nel suo complesso, al fine di proteggere l'integrità della sua composizione dall'interferenza del potere giudiziario. Auspicabilmente, tale valutazione deve essere svolta non secondo crinali politico-partitici, ma in base a canoni di oggettività e imparzialità (interna, rispetto ai singoli membri). In questa situazione, il voto segreto sembra il dispositivo più adatto allo scopo. Il deputato o senatore interessato dalla deliberazione potrebbe allora legittimamente insorgere, chiedendo l'annullamento, di votazioni sulla sua persona che non avessero salvaguardato la segretezza dello scrutinio. In questo caso, infatti, la garanzia del voto segreto non è a beneficio prevalente dei votanti, quanto semmai

voto segreto su una proposta di “non passaggio agli articoli” (di cui all'art. 96 R.S.), come avvenuto nel caso del d.d.l. Zan, pare una strumentalizzazione: compito del Parlamento è garantire la coscienza dei singoli nel voto, una volta che però si sia entrati nel merito delle singole questioni e si sia dibattuto su queste. Pare assurdo considerare il “non decidere” come materia del foro interno di ciascuno, anche se è ovvio che il voto favorevole sul non passaggio abbia anche attinenza al contenuto dei provvedimenti: ma la coscienza di un parlamentare dovrà semmai potersi liberamente esprimere su ciascun punto di un progetto di legge, non garantirsi uno spazio per evitare di pronunciarsi. Sul punto si v. le argomentazioni (qui non condivise) della Presidente del Senato Casellati in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 27 ottobre 2021, p. 44.

Sui voti di coscienza ampiamente condivisibili sono le argomentazioni svolte da G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012, p. 1 ss., che si interrogano sui limiti esistenti per la “libertà di coscienza” dei parlamentari, sottolineando come «[l]a giusta tutela del punto di vista degli eletti non [possa] insomma tradursi nella prevalenza totalitaria della loro coscienza su quella di chi li ha votati» (p. 9).

¹²⁰ Viceversa, la disapplicazione di una norma regolamentare che prevedesse lo scrutinio segreto potrebbe considerarsi – ai fini dell'ammissibilità – una violazione sufficientemente grave e manifesta delle attribuzioni del parlamentare. Crediamo che, in un simile caso, la Corte dovrebbe entrare nel merito e disapplicare la norma regolamentare, riconoscendo la legittimità dell'operato presidenziale e così innescando un processo di ripensamento dell'istituto nell'ordinamento delle Camere.

del membro della Camera interessato dalla votazione, che può sperare in una maggiore imparzialità nei suoi confronti grazie all'anonimato.

f) *Impedimenti ulteriori al libero esercizio del mandato: sulla vita del parlamentare precedente all'elezione (la c.d. "Abgeordnetenprüfung")*

Discorrendo della garanzia di libertà del mandato, pare utile soffermarsi su alcune ipotesi, forse di contorno, ma che sono interessanti per proiettare tale libertà oltre i recinti stretti del Parlamento. Il caso da cui possiamo partire è nuovamente una pronuncia del Tribunale costituzionale tedesco¹²¹, resa riguardo ad una procedura del *Bundestag* detta "*Abgeordnetenprüfung*" ("esame dei parlamentari") e concernente i legami fra i deputati e i servizi segreti della Repubblica democratica di Germania (DDR)¹²². Tale procedimento – definito, dal Tribunale stesso, di "auto-purificazione" (*Selbstreinigung*) – si risolve in un'inchiesta parlamentare *ad personam* che non può sfociare nella perdita formale del mandato parlamentare, ma si dirige a verificare se il singolo deputato è politicamente degno di rappresentare il popolo tedesco¹²³. Pur non avendo risvolti giuridici immediati, il giudice costituzionale ha riconosciuto che tale inchiesta incide sul libero *status* del parlamentare e, in linea di principio, il *Bundestag* non è autorizzato ad indagare sulla vita dei suoi membri precedente alle elezioni, salvo casi eccezionali come quello, rilevante nella fattispecie, della collaborazione con apparati di un regime dittatoriale (cioè la Stasi)¹²⁴.

¹²¹ BVerfGE 94, 351 (*Abgeordnetenprüfung*), del 21 maggio 1996; BVerfGE 99, 19 (*Gysi III*) del 20 luglio 1998.

¹²² La procedura è prevista all'art. 44 c della *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*, c.d. *Abgeordnetengesetz (AbgG)*. La norma rinvia per la sua integrazione a delle linee guida adottate dal *Bundestag*, la cui ultima versione risale al 17 marzo 2022 ed è pubblicata nel *Bundesgesetzblatt* n. 12 del 1 aprile 2022. Si v. in tema W. BRAUN, M. JANTSCH, E. KLANTE, *Abgeordnetengesetz des Bundes - unter Einschluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder: Kommentar*, Berlino, De Gruyter, 2002, p. 442 ss.

¹²³ Il termine usato dal giudice tedesco è *Würdigkeit*, cioè "dignità" a ricoprire la carica.

¹²⁴ BVerfGE 94, 351, par. 100: «Die Mitglieder des Bundestages haben durch das Wählervotum den repräsentativen Status eines unabhängigen Abgeordneten erlangt. Diesen Status hat der Bundestag zu achten. Er ist grundsätzlich gehindert, das Verhalten eines Abgeordneten vor der Wahl, soweit es nicht zulässigerweise seine Wählbarkeit ausschließt, zum Anknüpfungspunkt eines besonderen Überprüfungsverfahrens zu machen. Insoweit kommt eine Kollegialenquete daher nur ausnahmsweise in Betracht. Hier liegt ein Ausnahmefall vor.».

Questo spunto è suggestivo per interrogarsi sulla possibilità che la garanzia del libero mandato operi anche rispetto al passato del parlamentare, dimodoché il suo presente ed il suo futuro non ne risentano. Mettendo da parte il tema dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità (su cui torneremo *infra*), bisogna ritenere, seguendo la traiettoria tracciata dal BVerfG, che delle inchieste parlamentari non potrebbero spingersi, senza interferire nella libertà di mandato in corso, a porre sotto indagine un parlamentare per fatti precedenti alla sua elezione, ancorché non si possa escludere che simili approfondimenti rivestano un particolare interesse pubblico secondo il disposto dell'art. 82 Cost.¹²⁵

Una simile attività svilirebbe la dignità e la libertà del singolo membro della Camera attenzionato e bisogna convenire con il giudice tedesco che, pur non costituendo una *deminutio* delle attribuzioni giuridiche del singolo, si arriva di fatto a squalificare la presenza del parlamentare anche agli occhi degli elettori, apponendo limiti di carattere non solo morale all'esercizio del mandato¹²⁶. È evidente poi la delicatezza di un simile strumento, che potrebbe divenire un'arma di discredito delle minoranze ad opera delle maggioranze.

Con riguardo alla vita *ante electionem*, nella Costituzione italiana si rinviene una disposizione puntuale, riguardante i membri del parlamento che siano anche funzionari pubblici, per i quali è fatto divieto di conseguire promozioni se non in ragione dell'anzianità (art. 98, comma secondo, Cost.). Tale norma, che ha il suo antesignano nell'art. 7 della legge 13 maggio 1877 n. 3830, è volta ad evitare che il mandato parlamentare possa essere strumentalizzato a fini di interessi privati dell'eletto-funziario¹²⁷. Immaginando una concretizzazione contenziosa, se si accede alla tesi che l'avanzamento per concorso sia invece aperto alla partecipazione dei membri del Parlamento poiché l'art. 98, comma secondo, Cost. vieta solo la progressione automatica, una loro esclusione da parte dell'amministrazione potrebbe dare luogo ad una violazione della norma. In questo caso, però, ci si sente di escludere il "tono costituzionale" del conflitto: al parlamentare restano aperte le ordinarie

¹²⁵ Si v. già una simile ipotesi di inchiesta *ad personam* in E. PIERRE, *Traité de droit politique*, cit., p. 442

¹²⁶ Senza contare che graverebbero sul singolo anche obblighi di natura materiale non indifferenti, dovendosi "difendere" innanzi alla Commissione.

¹²⁷ A. SAITTA, *Art. 98*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1918

vie di tutela davanti al giudice amministrativo, senza alcun bisogno di investire il giudice dei conflitti¹²⁸.

Un simile, apprezzabile principio, dedicato al pubblico impiego, non trova corrispondenza rispetto all'attività economica e lavorativa privata, il che è assai problematico¹²⁹, soprattutto con riguardo ad alcune specifiche professioni. Ad esempio, non si può tacere la circostanza che l'ordinamento forense non prevede l'incompatibilità – sotto forma di sospensione – tra l'esercizio della professione di avvocato e il mandato parlamentare nazionale¹³⁰. Ciò consente ad alcuni parlamentari di continuare nella loro carriera professionale, con la possibilità di portare avanti in sede giudiziaria anche battaglie di natura politica o con evidenti ricadute sulla competizione partitica (si pensi a processi penali a carico di esponenti di forze avversarie o ad iniziative legislative volte ad incidere su procedimenti in corso nei quali il parlamentare patrocinava).

Peraltro, vi è da segnalare che il parlamentare iscritto ad ordini professionali resta assoggettato al relativo regime disciplinare, sicché, invero, sembra collidere con il divieto di mandato imperativo l'assenza di un generale principio di sospensione dei parlamentari da detti ordini.

¹²⁸ Al massimo, ove la giurisdizione amministrativa omettesse di dare tutela al parlamentare, questi potrebbe tentare di contestare la menomazione del suo *status* dinanzi alla Corte costituzionale.

¹²⁹ A. SAITTA, *Art. 98*, cit., p. 1918: «se appare certamente meritevole di considerazione l'esigenza di mettere in chiaro, addirittura nella forma solenne della costituzionalizzazione, il principio secondo cui l'esercizio del mandato parlamentare non deve costituire occasione per conseguire vantaggi indebiti nello sviluppo della propria attività lavorativa, non si comprende perché debba avvenire soltanto in riferimento ai pubblici impiegati e non anche a tutte le altre categorie di lavoratori e, soprattutto, dei liberi professionisti e degli imprenditori che dall'esercizio del mandato politico possono ottenere vantaggi talora enormemente maggiori degli impiegati pubblici, anche di quelli collocati in posizioni dirigenziali».

¹³⁰ L'art. 20 della legge 31 dicembre 2012 n. 247 sull'ordinamento forense prevede la sospensione dalla professione per gli avvocati che rivestono alcune cariche (Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati; Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro, Viceministro o Sottosegretario di Stato; presidente di giunta regionale e presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano; membro della Corte costituzionale o del Consiglio superiore della magistratura; presidente di provincia con più di un milione di abitanti e sindaco di comune con più di 500.000 abitanti). Viceversa, gli avvocati membri delle Camere godono di alcuni vantaggi (come l'esenzione dalla prova di esercizio effettivo e continuativo della professione secondo l'art. 21, comma 6, nonché dall'obbligo di formazione continua previsto all'art. 11).

Mutatis mutandis, si pensi al caso deciso dalla sent. n. 259 del 2019: un assessore regionale alla sanità, medico di professione, era stato oggetto di un'azione disciplinare da parte dell'ordine di appartenenza, poiché aveva proposto e partecipato all'adozione da parte della Giunta regionale di un atto amministrativo contestato dall'organizzazione professionale¹³¹. Il caso è portato alla Corte tramite un conflitto di attribuzioni tra enti, rivolto dalla regione contro lo Stato nelle persone del Presidente del Consiglio e del Ministro della Salute, in quanto titolari di un potere di vigilanza sull'ordine dei medici. Se ciò avvenisse a danno di un parlamentare, questi potrebbe sollevare il conflitto interorganico contro gli stessi soggetti (ovviamente, individuando il Ministro competente a vigilare sull'ordine rilevante), per violazione dell'art. 67 Cost., oltreché del successivo art. 68. Lo stesso, in realtà, si potrebbe sostenere con riguardo a parlamentari magistrati, di fronte ad azioni del Consiglio superiore della magistratura¹³².

Ci pare che in questo frangente non venga in rilievo tanto la prerogativa dell'art. 68 (con conseguente riconoscimento – allo stato della giurisprudenza – della legittimazione esclusiva delle Camere)¹³³, quanto proprio la libertà dai vincoli che derivino da scelte professionali antecedenti all'assunzione della carica elettiva. Al massimo la garanzia dell'art. 67 Cost. può essere letta in combinato disposto con l'art. 68, ma non viene esclusivamente attratta nell'orbita assembleare.

Del resto, il principio del libero mandato non comporta solo la libertà del parlamentare da influssi esterni, ma mira a garantire che l'eletto possa concentrarsi esclusivamente sul suo ufficio, lasciando le altre attività di cui si occupava¹³⁴.

¹³¹ A commento v. A. ARCURI, *Il governo della sanità spetta alla Regione e non all'Ordine dei medici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 833 ss.

¹³² Diverso è il caso dell'ord. n. 129 del 2020 (su cui v. S. DI PALMA, "Semel iudex semper iudex" (su un uso improprio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato), in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, p. 2158. La situazione arrivata alla Consulta nel caso del deputato Cosimo Ferri verteva integralmente sui contenuti dell'art. 68, ultimo comma, poiché il ricorrente lamentava di essere stato sottoposto ad illegittima intercettazione senza la prescritta autorizzazione camerale, venendo poi assoggettato ad azione disciplinare sulla base di queste captazioni.

¹³³ Art. 3, comma 9 della legge n. 140 del 2003 prevede anche nel caso di "procedimenti disciplinari" la pregiudiziale parlamentare in relazione all'insindacabilità. Qua si vuole sostenere che la stessa appartenenza all'ordine professionale, in costanza di mandato, sembra poco in linea con l'art. 67 Cost.

¹³⁴ H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, cit., p. 191: «Das freie Mandat befähigt den einzelnen Abgeordneten, sich aus

4. *L'attribuzione pacifica: l'iniziativa legislativa e il potere di emendamento*

Necessita ora soffermarsi sull'art. 71 Cost., che riconosce a ciascun membro della Camera il potere di iniziativa legislativa, cui è ricollegato dalla dottrina – nel silenzio della Costituzione, ma probabilmente dalla lettura del predetto articolo con altre norme del testo fondamentale¹³⁵ – la facoltà di presentare emendamenti¹³⁶.

seinen anderen Rollen zu lösen, sich auf seine Rolle als Amtswalter zu konzentrieren und andere Rollenbezüge und insofern sachlich unzulässige Einflußnahmen auf den einzelnen Entscheidungsvorgang abzuwehren».

¹³⁵ Diversamente da quel che accade in altre Leggi fondamentali, come nella Costituzione francese dove l'art. 44 riconosce espressamente «*le droit d'amendement*». Sul punto J.P. CAMBY, *50 ans de droit d'amendement* in *Petites affiches*, n. 138/2008, p. 88 ss.

¹³⁶ «Espressione in via incidentale di tale potere» secondo A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 334. Considerava il potere di presentare emendamenti distinto dal potere di iniziativa legislativa E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, p. 828 ss. Conformemente anche A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 203 ss.: «il fondamento della potestà di emendamento risulta essere implicitamente riconducibile alla titolarità della funzione legislativa, intesa come funzione attiva, del Parlamento», segnalando però che la «disciplina dell'esercizio di tale potestà, dato che questa non è disciplinata con norme costituzionali risulta essere ricostruibile prevalentemente, ma non esclusivamente in base alla normativa regolamentare». L'A. esclude (p. 217) che il potere di emendamento possa essere ricollegato all'iniziativa legislativa. Da ultimo G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 109 ritiene che la possibilità di presentare emendamenti sia «un'attribuzione inequivocabilmente presupposta» dal testo costituzionale, ma non ritiene di ancorarla all'art. 71, poiché «un fondamento univoco del potere di emendamento in questa disposizione ridurrebbe il tutto al solo momento propositivo, non riuscendo forse poi a cogliere le specificità che lo differenziano dall'iniziativa legislativa in senso tradizionale» (p. 114). L'A. sceglie piuttosto di ricollegare il potere all'art. 70, riconoscendo nella natura collettiva della funzione legislativa bicamerale la possibilità che ciascuna Camera modifichi il testo (p. 115). Ancora, la votazione articolo per articolo e poi finale ex art. 72 Cost. si giustificerebbe solo nell'ipotesi che ciascun articolo possa essere modificato e poi il testo definitivo approvato nel suo complesso (p. 116). Altri articoli poi (come l'art. 81 o l'art. 94, comma 3) «non [riescono] a fondare una disciplina, benché minimale, dell'emendamento, contribuendo al massimo a inquadrarne la sua appartenenza (o forse la sua "ammissibilità") al quadro costituzionale» (p. 118). Effettivamente è condivisibile l'opinione dell'A. secondo cui il potere di emendamento non può essere ricollegato al solo potere d'iniziativa legislativa (spettante anche a soggetti, come i cinquanta mila elettori o i singoli Consigli regionali che non possono proporre emendamenti ai

Se l'iniziativa legislativa sembrava esente da reali discussioni circa la sua piena sussunzione nella sfera costituzionale del singolo¹³⁷, il potere di emendamento¹³⁸ – innominato nella Costituzione, ma presente nei regolamenti parlamentari e, come si è detto sopra, sicuramente radicato pure nella consuetudine costituzionale – poteva suscitare qualche perplessità ulteriore. La Corte, nell'ord. n. 17 del 2019, ha voluto ascrivere senza remore anche la facoltà emendativa nell'ambito dell'art. 71 e quindi dell'iniziativa del singolo¹³⁹, scelta poi ribadita nell'ord. n. 80 del 2022.

testi legislativi, benché non pare determinante l'argomento inverso, per cui esistono soggetti – le Commissioni parlamentari – espressamente titolari della sola facoltà di emendare, dal momento che si tratta di collegi di singoli soggetti titolari di questo potere: p. 73), e tuttavia non sembra esserne completamente slegato nel caso del parlamentare, la cui iniziativa legislativa, insieme a quella del Governo, corrisponde a soggetti partecipanti alla funzione legislativa ex art. 72 Cost. Così già osservava A. CERVATI, *Art. 71*, cit., p. 85, ribadendo la circostanza che il fondamento della facoltà emendativa è da ricercare nell'art. 71, in combinato disposto tanto con l'art. 72 (e l'approvazione articolo per articolo) e l'art. 64, comma terzo, Cost. (con riferimento alla partecipazione dei membri del Governo ai lavori parlamentari). Ampia conferma di questa posizione si trova nella tradizione del regime parlamentare "classico" della Terza Repubblica francese, dove le iniziative legislative di Governo e parlamentari non sono mai state propriamente parificate: cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique*, cit., p. 729: «*Les règlements n'ont jamais fait un sort égal au droit d'initiative parlementaire et au droit d'initiative gouvernemental; le premier a toujours été tenu plus à l'étroit que le second; on a mis à son exercice certaines entraves qui ne permettent pas aux propositions de loi d'arriver de piano, comme les projets ministériels, au débat définitif*». Anche per questa ragione, l'iniziativa legislativa dei singoli parlamentari è mutata sino a ridursi (se non a confondersi) al potere di emendamento (*ivi*, p. 734: «*Toutes les fois qu'il leur est possible d'user du droit d'amendement, c'est, pour les représentants du pays, un moyen plus sûr et plus rapide d'exposer leurs idées; avec un amendement ils sont moins soumis aux lenteurs de la procédure qu'avec une proposition de loi*»).

¹³⁷ A. PISANESCHI, *I conflitti*, cit., p. 273.

¹³⁸ E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, cit., p. 828 evidenzia la distinzione fra potere di emendamento e potere di presentare proposte emendative. Nel testo si utilizza la formula potere di emendamento per la sua sintetica efficacia. Resta comunque da sottolineare che il potere di emendamento inteso nel senso dell'A. non è distinguibile dal potere legislativo *tout court* delle Camere.

¹³⁹ N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 21, osserva che «violazioni chiare ed evidenti, anche se di intensità variabile, dei diritti di parlamentari e dei principi costituzionali sul procedimento legislativo discendono da ogni caso di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti».

Al di là delle divergenze possibili sul fondamento del potere emendativo¹⁴⁰, bisogna sottolineare come la scelta del giudice costituzionale sia rilevante nella misura in cui “ritaglia” uno spazio di (possibile) tutela del singolo all’interno del procedimento legislativo. Se si fossero sposate altre concezioni circa il fondamento del potere di emendamento, dissociandolo dall’iniziativa legislativa, non è detto che tale “incorporazione” nella sfera di attribuzioni individuali avrebbe potuto operarsi. L’emendamento è dunque lo strumento di riconoscimento dell’organo-persona all’interno di un procedimento complesso; è il momento di specificazione della micro-sfera del singolo rispetto alla macro-sfera dell’assemblea, ed è una facoltà che dà corpo al dibattito parlamentare e consente l’effettivo apporto dei membri delle Camere alla funzione legislativa.

Ancorché lati di una stessa medaglia, iniziativa ed emendamento vanno analizzati separatamente, soprattutto al fine di verificare in quali occasioni le compressioni da questi subite possono dare corso ad un conflitto.

4.1. *Costrizioni all’iniziativa legislativa*

Il potere di iniziativa legislativa “originaria” può subire limitazioni, tali da indurre a ritenere sussistente una sua menomazione, soprattutto sul piano generale ed astratto¹⁴¹.

Bisogna ricordare che «ai parlamentari proponenti i regolamenti delle camere riconoscono una serie di poteri e di intervento e di controllo sull’*iter* del progetto di legge»¹⁴². L’iniziativa legislativa non può essere considerato un potere meramente *puntuale*, ma semmai *lineare*: cioè, se preso sul serio, detto potere non può esaurirsi nella sola presentazione dell’articolato di legge, ma deve considerarsi accompagnato da una se-

¹⁴⁰ Se anche non si volesse ricondurre la presentazione di emendamenti nell’iniziativa legislativa, si può comunque sostenere l’esistenza di una consuetudine costituzionale che, ricollegandosi alla funzione legislativa delle Camere, ha costituito un potere in capo ai singoli parlamentari.

¹⁴¹ A. CERVATI, *Art. 71*, cit., p. 82 evoca la possibilità che l’iniziativa legislativa sia protetta tramite conflitto di attribuzioni. Pur sollevando il problema della legittimazione degli organi titolari di detta facoltà, l’A. non sembra escludere in radice la legittimazione dei parlamentari. Al proposito è appunto evocata la giurisprudenza tedesca (nota 6), relativa a limiti di contenuto disposti da norme regolamentari del *Bundestag*.

¹⁴² *Ivi*, cit., p. 97.

rie di garanzie e facoltà che lo proiettano oltre il preciso momento di trasmissione dell'atto materiale. Senza certo spingersi ad affermare un obbligo di esame dei disegni di legge¹⁴³ o, tanto meno, ritenere che il futuro delle norme eventualmente proposte possa incidere negativamente sull'iniziativa legislativa¹⁴⁴, il contenuto dell'attribuzione dovrebbe garantire che possa davvero realizzarsi una vera *proposta* e non la mera *consegna* di un testo. Già nel suo commento all'art. 71, Angelo Antonio Cervati sottolineava l'incompatibilità dell'istituto – di origine statutaria e sopravvissuto per qualche tempo nell'ordinamento repubblicano – della “presa in considerazione” con l'attribuzione dell'iniziativa legislativa al singolo parlamentare¹⁴⁵. Anche le disposizioni regolamentari vigenti presentano elementi discordanti con l'art. 71 Cost.: è il caso dell'impossibilità per i singoli deputati di presentare una proposta di legge per la calendarizzazione che esuli dal complesso di quelle presentate dal gruppo cui appartengono¹⁴⁶.

Si è portati dunque a ritenere che sia l'esercizio della potestà regolamentare delle Camere lo strumento più pericoloso per l'integrità del potere di iniziativa legislativa.

¹⁴³ V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 504

¹⁴⁴ Questa era la doglianza respinta dalla Corte nell'ord. n. 154 del 2022. Alcuni deputati sostenevano che la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (CdS, Adunanza Plenaria, n. 17 e 18 del 2021), nel proclamare che la proroga delle concessioni balneari fosse contraria al diritto europeo e che quindi andasse disapplicata anche in presenza di norme legislative sopravvenute che la confermassero, menomasse le loro attribuzioni, in particolare l'iniziativa legislativa che già avevano esercitato in senso contrario a tale giurisprudenza.

¹⁴⁵ A. CERVATI, *Art. 71*, cit., p. 94. L'istituto era previsto agli artt. 133, primo comma, e 134 del Regolamento della Camera e consisteva in una deliberazione di autorizzazione alla proposta legislativa per i progetti di legge di origine parlamentare comportanti oneri finanziari. L'A., *ibidem*, nota 3, dà criticamente conto di alcuni tentativi dottrinari di interpretare l'istituto in maniera conforme al dettato costituzionale, spostandone il momento applicativo non alla fase della proposta, ma in una fase immediatamente successiva (F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 102).

¹⁴⁶ Parla di negazione del potere di proposta legislativa A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere*, cit., p. 123, nota 83. Infatti, mentre al Senato l'art. 53 c. 3 stabilisce che il programma dei lavori sia redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e «delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari e dei singoli Senatori», l'art. 23 c. 4 R.C. indica solo il Governo e i Gruppi, senza alcuna menzione dei singoli.

Tuttavia, nel 2021 si è dato un caso – che si sarebbe altrimenti definito “di scuola” – in cui l’iniziativa legislativa è venuta in rilievo per sua potenziale menomazione non già in astratto, ma in concreto e proprio nel suo momento di estrinsecazione fattuale.

La Corte costituzionale (ord. n. 188 del 2021) è stata infatti investita di un ricorso con cui il deputato Cecconi lamentava il rifiuto della Presidenza della Camera di accettare una proposta di legge da lui avanzata e di assegnarla ad una Commissione permanente. Il motivo del rigetto stava nel fatto che l’articolato era volto ad introdurre in Italia la procedura del c.d. “*recall*” dei parlamentari eletti. La Presidenza, constatando la manifesta incompatibilità di questo istituto con l’art. 67 Cost.¹⁴⁷, aveva indicato (o meglio, ingiunto) al deputato di modificare la proposta, tramutando da legge ordinaria a legge costituzionale la sua parte più problematica.

Il ricorso è condannato all’inammissibilità, senza che la Corte spieghi esattamente perché non ritiene sussistente l’evidenza della lesione. In effetti, malgrado i riferimenti all’autonomia del parlamento e alla magmatica categoria degli *interna corporis* (prassi, interpretazioni presidenziali ecc.), il giudice sottolinea che anche i poteri del presidente inerenti alla «correttezza del procedimento legislativo» possono essere sindacati, in presenza della manifesta violazione delle prerogative dei parlamentari¹⁴⁸. Nel caso in questione, si è ritenuto che il rifiuto non raggiungesse tale natura manifesta, il che, oltre a non essere motivato in decisione, è assai criticabile visto che nulla è più manifesto dell’impedimento *assoluto* ad esercitare una propria attribuzione.

A modesto avviso di chi scrive, un più valido scoglio processuale avrebbe potuto essere rappresentato, semmai, da una verifica dell’interesse a ricorrere e della sua attualità (per come l’abbiamo presentato nel capitolo precedente). Se l’atto richiesto al parlamentare ai fini della presentazione di una proposta di legge era, di fatto, la modifica dell’intestazione documentale al fine di renderla una proposta di legge costituzionale, una semplice cooperazione del deputato avrebbe eliminato alla radice la lesione. È pur vero che, da quanto sembra emergere

¹⁴⁷ L’art. 67 era anche invocato dal ricorrente *ad colorandum*, come ulteriore presidio del suo potere di iniziativa, anche se non pare che siano state formulate specifiche doglianze in relazione alla violazione di attribuzioni da esso discendenti.

¹⁴⁸ Si v. le osservazioni critiche di G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea “giudice” (della costituzionalità) o “arbitro” (della vita parlamentare)? (nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022, p. 75 ss.

dall'ordinanza, la contestazione del deputato era ben più radicale, poiché si denunciava, nella sostanza, un difetto assoluto di attribuzione da parte del Presidente, cui sarebbe mancato il potere di sindacare le proposte legislative, esercitando un controllo di costituzionalità *a priori*. A maggior ragione, una simile lesione avrebbe dovuto essere considerata di palmare evidenza, proprio perché il potere esercitato si riteneva inesistente in astratto¹⁴⁹.

Nel merito, non si può che concordare con la dottrina parlamentaristica che ritiene limitato il giudizio di ammissibilità delle proposte legislative esclusivamente all'«esistenza e [alla] regolarità formale dell'atto, con esclusione di qualunque giudizio sulla legittimità costituzionale o sulla opportunità dell'atto stesso»¹⁵⁰. D'altra parte, la necessità di un'eventuale proposta di revisione costituzionale e/o lo scorporamento di una parte del disegno di legge ordinaria saranno valutati nel corso del procedimento legislativo, in particolare in commissione, ammesso che lo stesso disegno arrivi ad essere considerato dalla sede decentrata¹⁵¹.

¹⁴⁹ Pur senza dirlo, la Corte costituzionale si è confrontata con la contestazione del potere alla radice, che di fatto è un'invocazione di difetto assoluto di attribuzione (art. 21-*septies* della legge n. 241 del 1990). La sent. n. 7 del 1996 prendeva le mosse dall'azione di colui che era ormai un privato cittadino, che affermava l'inesistenza tanto del potere di sfiducia individuale da parte delle Camere, quanto del potere di revoca attuata dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio. È evidentemente un conflitto che non è propriamente né solo di interferenza, né solo di menomazione, né solo di usurpazione, ma è un *mélange* di tutti e tre: nella prospettiva del ministro Mancuso si adduceva tanto l'usurpazione di una funzione (la sanzione, fino alla rimozione) che sarebbe dovuta spettare al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri, quanto l'illegittima interferenza nelle funzioni "guarentigate" del Guardasigilli operata con la rimozione, la quale aveva evidentemente menomato il ricorrente nelle sue attribuzioni. Concretamente, si rappresentava la denuncia di una carenza di potere in astratto e quindi di un difetto assoluto di attribuzione. Di fatto, potremmo affermare che anche la carenza assoluta di potere è un vizio che dà adito ai conflitti e che, data la sua potenziale gravità, dovrebbe indurre la Corte ad una più benevola decisione sull'ammissibilità, anche e soprattutto in termini soggettivi.

¹⁵⁰ V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 500. Gli A. richiamano un parere della Giunta regolamentare della Camera (19 gennaio 1978) che ritenne inammissibile alcune proposte di legge sottoscritte da un deputato in stato di latitanza, a motivo della mancanza di valida autenticazione.

¹⁵¹ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1389, sottolinea il fondamentale potere di «selezione» dei testi da istruire in capo alle commissioni che «di per sé prive del potere di iniziativa, si pongono come i veri regolatori del flusso dei progetti di legge, ben più di quanto possa esserlo qualunque altro organo parlamentare».

Resta il fatto che, come già ammoniva Kelsen, nemmeno il Parlamento (e con esso i Presidenti dei suoi rami) può essere considerato un valido custode della costituzionalità¹⁵² in un sistema a costituzione scritta, rigida e garantita.

4.2. *Il potere di emendamento*

Quanto al potere di emendamento, la Corte si è ritrovata a prenderlo in considerazione specificamente in almeno due occasioni conflittuali (ord. n. 186 del 2021; n. 80 del 2022), dopo averlo “consacrato” nell’ord. n. 17 del 2019.

Il primo caso è schiettamente rivolto alla tutela del potere di emendamento, poiché il senatore Lannutti lamentava che alcune sue proposte fossero state illegittimamente dichiarate inammissibili in base agli artt. 97 e 100 R.S.¹⁵³. In concreto, alla Corte si chiedeva di sindacare il giudizio di inammissibilità di tali proposte, ma il giudice rifiuta, stigmatizzando la richiesta del ricorrente di entrare nelle prassi parlamentari e nell’interpretazione regolamentare. Come ricordato, sarà solo nella successiva ord. n. 188 che il giudice ammonirà le presidenze, ricordando che non sono *legibus solutae* e che il suo sindacato potrebbe attivarsi anche rispetto ai loro poteri, come è confermato poi dall’ord. n. 193 dello stesso anno.

Nell’ord. n. 80 del 2022, in realtà, veniva in rilievo l’uso della questione di fiducia, menomativo *anche* del potere di emendamento della ricorrente deputata Cunial. La Corte, però, sottolinea che mancano dati nel ricorso utili a comprendere se e quali emendamenti fossero stati presentati dalla deputata e come, eventualmente, fossero stati trattati.

¹⁵² Nella sua polemica con Carl Schmitt, H. KELSEN, *Wer soll der Hüter des Verfassungs sein?*, Berlino, Rotschild, 1931, *passim*, già mostrava come il custode della Costituzione non potesse essere né il Presidente del *Reich* né il Parlamento, organi entrambi politici e destinati ad essere soggetti al controllo di costituzionalità.

¹⁵³ L’art. 97 R.S. prevede l’improponibilità e l’inammissibilità di emendamenti estranei all’oggetto della discussione, secondo una valutazione inappellabile del Presidente (comma tre). L’art. 100, comma sette, R.S. prevede il parere della Commissione finanze in caso di emendamenti che importino aumenti di spesa o diminuzione di entrate.

Il potere di emendamento può venire costretto già sul piano astratto: in questo caso la sua tutela non appare troppo problematica, nel senso che oggetto del conflitto saranno le norme che neghino tale facoltà¹⁵⁴.

Dobbiamo ricordare che l'inemendabilità in astratto di un disegno di legge non è una semplice congettura dottrinale¹⁵⁵: di recente, il tema si è posto prepotentemente con riguardo alla procedura di differenziazione delle regioni ex art. 116, comma terzo, Cost. I disegni di legge-quadro che hanno predisposto una cornice entro cui organizzare la trattativa pre-parlamentare fra lo Stato e le regioni interessate sono parsi abbracciare la visione di una legge di mera ratifica, su cui le Camere sarebbero chiamate a deliberare, a maggioranza assoluta, con un'unica votazione di approvazione o rigetto. Data la sensibilità del tema e i complessi equilibri connessi all'unità giuridica dello Stato e alla conservazione del principio di uguaglianza dei cittadini, la limitazione della partecipazione parlamentare all'intesa si mostra decisamente delicata¹⁵⁶ e a chi scrive

¹⁵⁴ Cfr. l'ipotesi formulata da R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 141.

¹⁵⁵ Questione attigua, ma differente, è l'«inemendabilità non conforme a omogeneità» (V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 639, nota 14) in relazione alla conversione dei decreti-legge, di fatto imposta dalla Corte costituzionale (sent. n. 22 del 2012, i cui principi sono stati ribaditi da ultimo con la sent. n. 245 del 2022). Come è noto e come abbondantemente verificato nella prassi, in questo caso non vi è un divieto assoluto di emendabilità del testo, ma si crea un limite di materia più stringente a quello in genere vigente. L'art. 96 *bis*, comma 7, R.C. parla infatti di proposte «strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», mentre la regola generale prevede che siano proponibili emendamenti «nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione» (art. 86, comma 1, R.C.), come conferma anche l'art. 89 R.C. (che stabilisce l'inammissibilità di testi che «siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni»). L'art. 97 R.S. prevede l'inammissibilità di testi «estranei all'oggetto della discussione».

Esistono poi nell'ordinamento parlamentare inammissibilità specifiche connesse alla peculiarità di taluni testi in discussione, come nel caso della legge di bilancio (art. 128, comma 6, R.S.) o alla legge europea o di delegazione europea (art. 144 *bis*, comma 4, R.S.) o ai disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, anche per motivi di oggetto e non solo di copertura finanziari (art. 126 *bis* R.S.).

¹⁵⁶ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, pp. 14-15: «la garanzia dell'emendabilità dell'intesa deve essere concepita in senso proprio, quale effettiva possibilità di ogni componente della Camera del Parlamento investita del disegno di legge di approvazione dell'intesa di partecipare con proprie proposte alla determinazione del contenuto dell'atto, secondo le prospettive di valorizzazione di tale funzione aperte dalla recente e nota ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale».

pare francamente insufficiente la mera formulazione di pareri nella “fase ascendente” di attuazione del regionalismo differenziato¹⁵⁷.

Quanto alla tutela del potere di emendamento in concreto, essa rischia di divenire quasi impossibile. Se le inammissibilità sono insindacabili e la questione di fiducia non incide negativamente sul potere, poiché, in effetti, l’assemblea esprime – ancorché per sottrazione – una volontà su tutti gli emendamenti non oggetto del voto fiduciario, sembrerebbero sfuggire le possibilità di proteggere l’attribuzione in discorso.

Un po’ diversa è la prospettiva se si assume che il potere emendativo ricomprenda anche la possibilità di presentare e difendere le proprie proposte di modifica di fronte all’aula. Ad esempio, è ormai praticamente caduto in desuetudine il c.d. “Lodo Iotti”, la prassi della Camera che prevedeva la presentazione degli emendamenti anche in occasione della questione di fiducia¹⁵⁸. L’abbandono di questa prassi – di cui non si discute il valore, all’origine, più che altro “estetico”, dato che nella sostanza il successivo voto di fiducia privava di effetto tale dibattito – ha ulteriormente impoverito l’attribuzione dei singoli deputati.

Viceversa, ad esiti più articolati si può pervenire prendendo in considerazione alcune tecniche deliberative interne alle Camere, pur in assenza di voti “blindati”. Conviene formulare alcuni esempi, nella consapevolezza di non poter esaustivamente analizzare tutti i singoli casi in cui il potere di emendamento può essere ipoteticamente leso ed anche per escludere situazioni dove la limitazione (sostanziale) all’eventuale facoltà di emendare, in realtà, appare giustificata da ragioni di buon andamento e speditezza del procedimento legislativo. A questo proposito il c.d. “canguro” (nella sua versione semplice), il voto “a scalare” o “per principi”¹⁵⁹ non sembrano ledere l’attribuzione costituzionale,

¹⁵⁷ La bozza di disegno di legge attuativo dell’art. 116, comma terzo, presentata dal Ministro Roberto Calderoli alla Conferenza Stato-regioni nel novembre 2022 prevede un parere obbligatorio, ma non vincolante, delle Commissioni parlamentari sullo schema di intesa. A questo seguirà un disegno di legge di mera approvazione dell’intesa, una volta che quest’ultima sia stata definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri.

¹⁵⁸ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 72, nota 107, afferma che nella XVIII legislatura gli emendamenti non sono mai stati discussi una volta posta la questione di fiducia, l’ultima applicazione del Lodo Iotti risalendo al 2015, in occasione del dibattito sulla legge elettorale c.d. *Italicum*.

¹⁵⁹ Si tratta di modalità di votazione con finalità evidentemente anti-ostruzionistiche che alla Camera consentono al Presidente di assemblea di porre in votazione emendamenti “scelti”, partendo da quello più lontano dal testo in discussione per

nella misura in cui, messo il parlamentare in grado di presentare la sua proposta, la Presidenza scelga – anche sulla scorta delle risultanze dei dibattiti – di salvaguardare il tempo dell’Aula e chiamare il *plenum* ad esprimersi sulla modifica che, plausibilmente, godrebbe dell’appoggio della maggioranza, evitando così votazioni su emendamenti che, comunque, non troverebbero un sostegno numerico sufficiente per divenire volontà dell’Assemblea. In questo caso il dibattito e la possibilità di far valere, rendendole pubbliche, le proprie ragioni sono salvaguardati, solo la materiale votazione non viene effettuata per ragioni di coerenza interna al procedimento legislativo.

Diverso è invece il caso dell’emendamento premissivo *omnibus* (ribattezzato *supercanguro*)¹⁶⁰: in questo caso – a parte l’aggiramento della necessaria approvazione articolo per articolo prevista dall’art. 72 – l’anticipazione dell’intera disciplina condensata in un solo articolo impedisce alla radice che il singolo parlamentare possa presentare proposte emendative sui singoli aspetti della stessa normativa, costringendolo a limitarsi a sole norme di dettaglio, sfuggite alla regolamentazione attuata “in un’unica soluzione”.

Ancora, vanifica il potere emendativo dei parlamentari la tecnica delle cd. “deliberazioni normative parziali”: con la messa in votazione di emendamenti che condividono magari il solo alinea, differenziandosi nettamente nel resto del contenuto, sostanzialmente la Camera così chiamata a deliberare non si occupa di esaminare nel merito – nemmeno “a grandi linee”, come avviene nella votazione per principi – la pro-

poi passare a versioni intermedie (art. 85, comma 8, R.C.; il successivo art. 85 *bis* garantisce la possibilità dei gruppi di segnalare un determinato numero di emendamenti da mettere comunque in votazione e consente altresì al Presidente di porre al voto emendamenti presentati da deputati in dissenso dal Gruppo d’appartenenza). Il regolamento del Senato prevede un generale potere del Presidente (art. 102, comma 4, R.S.) di modificare l’ordine delle votazioni per ragioni di economia processuale (è questa la versione originaria del “canguro”). Tale previsione è stata poi riprodotta all’art. 85, comma 8, ultimo periodo R.C.

Il voto riassuntivo o per principi permette, appunto, di porre in votazione innanzitutto emendamenti “in linea di principio”, cioè gruppi di emendamenti retti da una stessa volontà modificativa al di là della loro concreta formulazione, sicché ove il principio in questione venisse rigettato decadrebbero tutte le proposte ad esso collegate. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 553 ss.

¹⁶⁰ Sull’incostituzionalità dello strumento v. L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2015.

posta, il cui esame viene precluso per il semplice fatto che il suo *incipit* coincide con quello di un'altra rigettata dalla maggioranza camerale¹⁶¹.

Logicamente, bisognerebbe farne discendere che anche il combinato disposto fra maxiemendamento e questione di fiducia lede pesantemente tale attribuzione costituzionale, poiché il parlamentare – sia esso di minoranza o maggioranza – è obbligato ad un netto “prendere o lasciare”, senza poter in alcun modo incidere sul procedimento di formazione del testo definitivo della legge¹⁶².

Appare inoltre una lesione *sia* dell'attribuzione costituzionale *sia* del regolamento parlamentare (e dunque ci si trova di fronte ad un caso in cui la norma regolamentare perfettamente *integra* la norma costituzionale) la desuetudine in cui è caduto l'art. 100, comma 5 R.S.¹⁶³, che consente ad un numero definito di senatori di presentare emendamenti nel corso di seduta. Se una limitazione temporale e, solo in virtù della scadenza del termine naturale per il deposito delle proposte, una dilatazione numerica del soggetto titolato alla presentazione dell'emendamento (cioè la minoranza di cinque senatori prevista dall'articolo) paiono ragionevolmente accettabili nell'ambito che il regolamento parlamentare è chiamato a disciplinare¹⁶⁴, la disapplicazione di tale dispo-

¹⁶¹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 553, nota 55.

¹⁶² Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento*, cit., p. 271.

¹⁶³ La vicenda attiene all'approvazione della legge elettorale “Italicum” nella XVII legislature: cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit., p. 144. Si v. il dibattito in A.S. XVII, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, 20 gennaio 2015.

¹⁶⁴ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 552, nota 51, osservano che alla Camera (in forza dell'art. 86, comma 5) «si pone però in generale il problema degli eventuali subemendamenti agli emendamenti in corso di seduta della Commissione e del Governo, presentabili solo da un quorum di sottoscrittori e non da parte del singolo, il quale quindi verrebbe espropriato di fatto del potere di emendamento». Problema di grande interesse, dal momento che la norma consente al relatore di minoranza di presentare un solo subemendamento per ogni emendamento o articolo aggiuntivo presentato da Commissione o Governo, mentre sono richieste le sottoscrizioni di almeno 30 deputati (anche rappresentabili da un Presidente di gruppo) perché altri soggetti presentino proposte di modifica. Nell'ottica della democrazia maggioritaria (e questo articolo è stato modificato in occasione della riforma regolamentare del 1999) la soggettività del singolo deputato nel procedimento legislativo tende a sparire, assorbito o dalla maggioranza (rappresentata dal Governo e dalla Commissione) o dall'opposizione (incarnata dal relatore di minoranza o dal gruppo di deputati), che sono presunte essere soggetti omogenei ed in grado di esprimersi con una voce sola. L'unica possibilità per il parlamentare di recuperare questa

sizione regolamentare comporta un *vulnus* al potere di emendamento, che pur legittimamente limitato nelle sue modalità di esercizio dalla norma regolamentare, viene totalmente escluso dalla prassi.

5. Opinioni e voti

Altre attribuzioni espressamente riconosciute dalla Costituzione ai membri del Parlamento *uti singuli* sono l'espressione di opinioni e l'emissione di voti, che la Corte costituzionale ha tratto dall'art 68, primo comma, come componenti della dote costituzionale del parlamentare, difendibile a mezzo del conflitto. Si tratta delle facoltà di cui quotidianamente o quasi il parlamentare si avvale, probabilmente quelle più significative in termini quantitativi nella sua attività¹⁶⁵.

È d'uopo sottolineare sin d'ora un principio generale dell'ordinamento parlamentare, in base al quale nelle assemblee non è possibile né discutere, né deliberare su argomenti che non siano all'ordine del giorno (art. 27 R.C.; art. 83 R.S.)¹⁶⁶. Tale principio, in realtà, è fondamentale, poiché presuppone che nessun componente del Parlamento possa essere colto di sorpresa da dibattiti e da voti non annunciati. Dal che non sembra difficile inferire che qualunque espressione del parlamentare – con particolare riguardo al suo voto – non possa che essere “informata”.

autonomia di valutazione è professarsi (verrebbe da dire “denunciarsi”) direttamente un “dissenziente”.

¹⁶⁵ Come è noto, la libertà di espressione del parlamentare non si esaurisce nella presa di parola nel *plenum* o in Commissione, ma si estrinseca anche nell'emissione di vari atti parlamentari e non, su cui si tornerà affrontando la prerogativa dell'art. 68 Cost. e i poteri inerenti il sindacato politico.

¹⁶⁶ Il principio conosce temperamenti in entrambe le Camere, per ragioni di urgenza o di straordinarietà. L'art. 27, comma 2, R.C. ammette discussioni straordinarie su argomenti non posti all'ordine del giorno, previa deliberazione sul punto da parte del *plenum* stesso con un quorum di tre quarti dei votanti. L'art. 84 R.S. fa salvi i casi dell'art. 56, comma 4, R.S., che ammette l'introduzione di un nuovo argomento di discussione previo voto favorevole di due terzi dei votanti, e 151 R.S., che prevede la possibilità che il Presidente ammetta interrogazioni orali con carattere d'urgenza. Le discipline camerale non sono perfettamente allineate, in relazione, specialmente, ai soggetti che possono proporre l'introduzione dell'argomento fuori sacco: alla Camera spetta a trenta deputati (o a Presidenti di gruppo che rappresentino una frazione numerica equivalente), mentre al Senato compete al Governo, al Presidente della Commissione competente o a cinque senatori.

5.1. *Il diritto di parola*

In assemblea, la parola è concessa dal presidente su richiesta del parlamentare che intende intervenire. Varie norme regolamentari disciplinano le modalità con cui il parlamentare la domanda e quanto tempo può essere assegnato a ciascun intervento¹⁶⁷. In entrambi i rami del Parlamento, una quota del dibattito è riservata agli interventi di coloro che si esprimono in dissenso rispetto alla posizione del loro gruppo¹⁶⁸.

Ora, data la frequenza con cui la parola viene data e tolta e constatata la necessità di un potere direttivo del presidente d'assemblea al fine di assicurare il proficuo svolgimento dei lavori, l'attribuzione in questione presenta profili problematici circa una sua eventuale tutela a tutto tondo.

Pare pacificamente ammissibile che se una norma regolamentare escludesse o limitasse il dibattito in maniera esponenziale essa si porrebbe in contrasto con le attribuzioni del singolo¹⁶⁹ e con la natura stessa del Parlamento come «forum deliberativo»¹⁷⁰. Anche se venisse soppressa la quota riservata ai dissenzienti si inciderebbe negativamente sulla facoltà di espressione del singolo e sulla libertà del suo mandato rispetto agli orientamenti prevalenti nel gruppo parlamentare di appartenenza, sicché una qualche forma di “santuarizzazione del dissenso interno” rappresenta un contenuto costituzionalmente vincolato, ineliminabile da parte del revisore regolamentare¹⁷¹.

Il discorso appare ben più complicato quando – di nuovo – non sia la tutela in astratto a venire sotto la lente, ma la protezione del diritto di parola dei parlamentari in relazione a situazioni concrete. Sarebbe poco confacente al buon funzionamento della giustizia costituzionale che ogni possibile contestazione – a partire da quelle “quantitative” – possa

¹⁶⁷ Alla Camera, di rilievo è l'art. 36 R.C., che è norma generale e prevede l'iscrizione a parlare entro il giorno di inizio della discussione rilevante. Al Senato, l'art. 84 R.S. impone l'iscrizione il giorno precedente all'apertura della discussione.

¹⁶⁸ Art. 83, comma 1, R.C.; art. 84, comma 1, R.S. Nella distribuzione del tempo di parola, l'appartenenza al Gruppo è il referente fondamentale nell'ordinamento parlamentare, tant'è che se il parlamentare non si qualifica come “dissenziente”, una volta esaurito il tempo del gruppo, stabilito dalla Conferenza dei presidenti, il singolo non può prendere la parola (così il Regolamento del Senato, ma è equivalente il disposto del Regolamento della Camera, nelle norme prima indicate).

¹⁶⁹ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., p. 141.

¹⁷⁰ M. FRAU, *Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra “debating forum” e “pouvoir représentatif”*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2019, p. 1 ss.

¹⁷¹ Per alcuni spunti v. A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo*, cit., p. 3 ss.

formare oggetto di un conflitto di attribuzioni fra il singolo parlamentare ed il presidente d'assemblea. Eppure, tutti i principi del costituzionalismo parlamentarista (la tutela del pluralismo e delle minoranze, la garanzia del dibattito nella formazione della volontà parlamentare, idonea poi a reificarsi nella volontà suprema dello Stato, cioè la legge) militano nel senso di non abbassare la guardia verso forme di sostanziale censura e soppressione della discussione, a danno sia delle minoranze "organiche", sia delle eventuali voci appartenenti alla maggioranza che occasionalmente dissentano dalla linea stabilita¹⁷².

Dunque, una lesione giustiziabile del diritto di parola dovrebbe sussistere allorché il dibattito sia ridotto ai minimi termini, soprattutto laddove tale discussione si ricolleggi a deliberazioni particolarmente complesse¹⁷³.

Nella prospettiva di incentivare il ricorso delle minoranze, pare di poter affermare che l'art. 72 Cost., nel disciplinare il procedimento normale di approvazione delle leggi, appronti un sufficiente fondamento costituzionale della partecipazione garantita dei membri delle Camere al dibattito, poiché si parla espressamente di un *esame* condotto tanto dalla Commissione che dalla Camera¹⁷⁴, distintamente evocato rispetto all'approvazione (articolo per articolo e con votazione finale).

Per i singoli deputati o senatori, la via del conflitto resterebbe percorribile se dimostrassero di aver subito una lesione differenziata rispetto ai loro colleghi. Ad esempio, se venisse aperta la votazione e fosse negata la parola ad un parlamentare dissenziente, costui evidenzerebbe un

¹⁷² Il problema non è tanto invocare la c.d. *democrazia decidente*, in opposizione a forme diverse di democrazia "inefficiente" (*interloquente* è stata definita dalla Presidente del Consiglio Giorgia Meloni nel discorso di presentazione delle linee programmatiche del suo Governo) che non porterebbero alla decisione, né discutere se l'organo rappresentativo sia maggiormente un *Redeparlament* o un *Arbeitsparlament* (per riprendere la nota distinzione canonizzata da M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, Duncker & Humblot, Monaco, 1918, oggi in ID., *Zur Politik im Weltkrieg. Studienausgabe*, I, Tubinga, Mohr Siebeck, 1988, p. 202 ss. Pare ormai acclarato che la democrazia costituzionale contemporanea vive di entrambe queste anime, che devono fondersi e bilanciarsi).

¹⁷³ Come è logico che sia, nell'ordinamento parlamentare esiste un principio di proporzionalità diretta fra la complessità degli argomenti e il tempo del dibattito a disposizione (cfr. art. 23, comma 4, R.C.).

¹⁷⁴ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1389 sottolinea che l'esame della Commissione si «estrinseca in tre poteri fondamentali, quali quello di selezione, quello istruttorio e quello di presentazione». L'esame in assemblea (p. 1390) consiste nel «discutere e redigere il testo».

sufficiente interesse ad agire per contestare la condotta presidenziale ai suoi danni.

Un caso peculiare di strozzatura del dibattito che nella XVII legislatura ha dato adito a forti polemiche ed anche a prese di posizione critiche in dottrina¹⁷⁵, consiste nella c.d. “ghigliottina” applicata nella seduta del 29 gennaio 2014 alla Camera dalla Presidente in carica Laura Boldrini. Essa consiste nell’interruzione del dibattito parlamentare e nella messa in votazione immediata delle proposte. Nella specie, la ghigliottina venne utilizzata – in assenza di un fondamento regolamentare esplicito e, anzi, in senso contrario alla norma del regolamento che esclude la conversione dei decreti-legge dall’istituto del “contingentamento dei tempi”¹⁷⁶ – per evitare la decadenza di un decreto d’urgenza¹⁷⁷, approssimandosi *ad horas* il termine del sessantesimo giorno previsto dall’art. 77 Cost.

Questa situazione si è ripetuta, sempre alla Camera, il 30 dicembre 2022, in una seduta-fiume iniziata il 28 dicembre, quando il Presidente Lorenzo Fontana ha posto in votazione l’articolo unico di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2022 n. 162 per evitare che l’intero decreto decadde, sopprimendo le dichiarazioni di voto di molteplici deputati iscritti a parlare. Il Presidente Fontana ha motivato tale decisione in maniera conforme rispetto a quanto fatto dalla sua predecessora nel 2014¹⁷⁸,

¹⁷⁵ A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014; A. CARMINATI, *Dalla “ghigliottina” sul decreto Imu-Banca d’Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, p. 159 ss.; S. POLIMENI, *La geometria della cd. “ghigliottina parlamentare”: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

¹⁷⁶ È da ricordare che alla Camera non si applica il contingentamento dei tempi in sede di conversione del decreto-legge, diversamente da quanto accade al Senato (art. 55, comma 5, R.S.).

¹⁷⁷ Le motivazioni furono esplicitate pubblicamente dalla Presidente Boldrini in una lettera pubblicata su *La Repubblica* del 6 febbraio 2014.

¹⁷⁸ Cfr. A.C. XIX, *Resoconto stenografico di seduta*, 28 dicembre 2022, p. 407: «Nella riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, constatato il numero di interventi in dichiarazione di voto finale ancora da svolgere, si è preso atto dell’impossibilità di giungere all’individuazione condivisa di un orario congruo per la deliberazione finale sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, in scadenza oggi. Pertanto, come già preannunciato in tale sede, la Presidenza, considerato che tutte le fasi del procedimento si sono svolte e che nell’ambito delle dichiarazioni di voto finale in corso tutti i gruppi hanno potuto esprimere le loro posizioni, si trova costretta, nell’esercizio delle responsabilità che l’ordinamento le

sebbene con argomenti volti a dimostrare intenti più collaborativi da parte della presidenza¹⁷⁹.

Allo stato della giurisprudenza attuale e conformemente alle sue tendenze, in realtà, si potrebbe dubitare del fatto che la ghigliottina (tanto nel 2014 che nel 2022) costituisca una lesione *manifesta* dei diritti del parlamentare¹⁸⁰, poiché la Camera aveva già votato la fiducia ai sensi dell'art. 116 R.C. e l'ultimo voto da indire era quello finale sull'articolo unico della legge di conversione. Il principale gruppo d'opposizione dell'epoca (il Movimento 5Stelle) aveva intrapreso una strategia ostruzionistica – tramite interventi prima sul processo verbale, poi sull'ordine dei lavori, quindi presentando ordini del giorno e infine con dichiarazioni di voto finale – al fine di consumare il tempo a disposizione della Camera e portare a decadenza il decreto-legge. Per evitare ciò – e considerando la conversione una sorta di atto dovuto – la Presidente della Camera aveva ritenuto di falcidiare le dichiarazioni finali e passare all'ultimo voto. Allo stesso modo, le opposizioni nel 2022 hanno impostato una strategia ostruzionistica per evitare la conversione di un

affida, a porre direttamente in votazione finale il disegno di legge di conversione, al fine di assicurare che la deliberazione dell'Assemblea avvenga nei termini costituzionali, senza concedere la parola ai deputati che hanno fatto richiesta per dichiarazione di voto finale o a qualunque altro titolo».

¹⁷⁹ Questo l'intervento della Presidente: «La Conferenza dei presidenti di gruppo si è appena riunita ed ha constatato che il numero residuo degli interventi per dichiarazione di voto finale è pari a 164. Poiché non è stato accolto il mio invito a ritirare queste restanti iscrizioni a parlare, non risulta possibile convertire il decreto-legge nei termini previsti dalla Costituzione, che scade nella giornata odierna. Pertanto, come già preannunciato in Capigruppo, la Presidenza si vede costretta a procedere direttamente al voto finale, per assicurare che la deliberazione dell'Assemblea sul decreto-legge “IMU-Bankitalia” avvenga nei termini costituzionali. Faccio presente, in ogni caso, che tutte, tutte le fasi del procedimento si sono svolte e anche che i gruppi hanno potuto già esprimere le loro posizioni in dichiarazione di voto» (A.C. XVII, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, seduta n. 162 di mercoledì 29 gennaio 2014, p. 93). Nel 2022, Fontana fa riferimento ad un tentativo di fissare un *orario congruo* per la votazione, prima di procedere al taglio netto degli interventi.

¹⁸⁰ Ciò non significa che la ghigliottina paia in sé lecita, in assenza di previsioni regolamentari *ad hoc*, anzi, stante la scelta specifica del regolamento della Camera di non estendere il contingentamento dei tempi alla conversione dei decreti-legge. Ancora, è dubbio che esista un “dovere costituzionale” del Presidente d'assemblea di garantire la conversione in legge, in assenza della quale si applica il chiaro disposto dell'art. 77, terzo comma, Cost., con la possibilità per le Camere di sanare i rapporti sorti durante la vigenza delle norme d'urgenza (cfr. A. CARMINATI, *Dalla ghigliottina*, cit., p. 159 ss.).

decreto-legge fortemente contestato soprattutto per l'introduzione di una nuova fattispecie di reato concernente i c.d. "rave party"¹⁸¹.

Sembrerebbe, però, più opportuno che, se una situazione simile dovesse ripetersi, il giudice dei conflitti non si arresti alla soglia dell'ammissibilità, ma valuti nel merito se la lesione è considerata accettabile – come rappresaglia contro un'attività ostruzionistica – oppure si riveli una misura sproporzionata. Di base, negare la parola a deputati che legittimamente possono richiederla e correttamente si sono iscritti per esprimersi, pare una lesione sufficientemente grave della sfera di attribuzione del parlamentare. Peraltro, volendo ragionare in termini di "sussidiarietà" del conflitto parlamentare, è chiaro che i deputati regolarmente iscritti a parlare avrebbero, in relazione alla lesione subita, un interesse ad agire sufficientemente differenziato, tanto rispetto all'assemblea, quanto rispetto ai loro altri colleghi che non avevano richiesto di intervenire.

In questo caso – alla luce delle regole processuali che abbiamo analizzato nel capitolo precedente – ci pare che non possa valere quanto è stato invece affermato, in tempi risalenti, dal Tribunale costituzionale tedesco.

Fermo restando che è incontestabile inserire il diritto di parola nelle facoltà che descrivono lo *status* del parlamentare¹⁸², non sembra del tutto condivisibile ritenere che ogni componente dell'assemblea sia egualmente legittimato ad impugnare decisioni riguardanti la contrazione incostituzionale del diritto di parola, a prescindere dalla sua intenzione manifestata di esprimersi¹⁸³. È pur vero che il diritto di parola degli uni corrisponde anche ad un diritto di ascolto degli altri. Dunque anche un parlamentare che non intendesse parlare, ma semplicemente ascoltare il dibattito, sta esercitando il suo mandato in modo non meno degno di chi interviene. Peraltro, qualunque membro può avere interesse a contestare una misura di questo tipo, affinché non sia replicata in momenti successivi. Il problema, però, attiene alla selezione delle azioni processuali da portare dinanzi al giudice e all'individuazione di un cri-

¹⁸¹ Si tratta del nuovo art. 434 bis c.p. (*Invasione di terreni o edifici per raduni pericolosi per l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica o la salute pubblica*).

¹⁸² BVerfGE 10, 4 (*Redezeit*) del 14 luglio 1959, par. 23: «*Das Recht des Abgeordneten, im Bundestag das Wort zu ergreifen, gehört zu seinem verfassungsrechtlichen Status*». Cfr. anche K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., p. 142 (v. in particolare p. 161 ss. sull'allocatione del tempo di parola, *Aufteilung der Redezeit*).

¹⁸³ BVerfGE 10, 4, par. 24: «*Sollte durch einen Beschluß des Bundestags generell die Redebefugnis der Abgeordneten in verfassungswidriger Weise beschränkt worden sein, so wäre dadurch die Rechtsstellung jedes einzelnen Abgeordneten verletzt, gleichgültig ob er im gegebenen Falle beabsichtigte, sich zum Wort zu melden oder nicht*».

terio (sopra si è suggerito quello della sussidiarietà) al fine di filtrare i possibili ricorsi.

5.2. *Il diritto di voto*

Partecipare alle votazioni interne al Parlamento è, probabilmente, l'attribuzione più importante nello sviluppo del mandato parlamentare¹⁸⁴. Votando, il singolo membro partecipa alla definizione della volontà collettiva che promana dall'organo rappresentativo e si posiziona rispetto ai singoli temi della vita pubblica, in un'ideale rapporto di continuità con l'elettorato, che, proprio a partire dai voti dati dal rappresentante, valuterà al momento del «giudizio finale»¹⁸⁵ se l'eletto merita nuovamente fiducia o meno.

Il voto parlamentare è un'attività che si sviluppa secondo modalità e con finalità diverse, fermo restando che l'art. 68, comma primo, copre tutte le sue possibili manifestazioni¹⁸⁶. Come già si è accennato nel capitolo precedente, sembra possibile affermare sin d'ora che non tutti i voti sono uguali. Ciò si nota a partire dalla *summa divisio* fra deliberazione ed elezione: il voto del parlamentare su un testo di legge non è uguale al voto dato nell'elezione del Presidente della Repubblica e all'interno delle stesse categorie forse si può distinguere "fra voto e voto". Per approfondire l'attribuzione in parola è dunque opportuno meglio analizzarla nel contesto e delle procedure deliberative e delle procedure elettive che si svolgono all'interno delle Camere.

¹⁸⁴ «momento essenziale e indefettibile dell'esercizio del mandato parlamentare ai sensi degli articoli 67 e 68 della Costituzione»: così la comunicazione del Presidente di turno della Camera dei deputati, nel proporre l'elevazione del conflitto di attribuzione nel caso Previti, contro il g.i.p. di Milano, in A.C. XIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 29 ottobre 1999. I termini sono ripresi dalla delibera dell'Ufficio di presidenza n. 177 del 28 ottobre 1999. La sent. n. 225 del 2001 ribadirà, pur con le cautele del caso, l'importanza dei diritti-doveri inerenti la funzione parlamentare, fra cui il diritto di voto.

¹⁸⁵ L'espressione è dello stesso giudice costituzionale: cfr. sent. n. 184 del 2016.

¹⁸⁶ M. CERASE, *Art. 68*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario*, II, cit., p. 1301: «Per "voto dato" s'intende la partecipazione di un componente un collegio (assemblea, commissione permanente, speciale o d'inchiesta) a una deliberazione, sia essa tacita, per alzata di mano, elettronica con registrazione dei nomi, per schede o per appello nominale. È voto dato l'astensione, anche se alla Camera dei deputati (a differenza del Senato) gli astenuti non si computano ai fini della maggioranza. Non è invece "voto dato" la non partecipazione al voto (il quale dunque non può definirsi "dato")».

5.2.1. Il voto deliberativo

«Prima conoscere, poi discutere, poi deliberare». La massima espressa da Luigi Einaudi¹⁸⁷ ci immette pienamente al cuore del problema su cui si vuole riflettere: il voto deliberativo che esprime ciascun membro delle Camere non è – non può o, meglio, non dovrebbe essere – una mera attribuzione “puntuale”, destinata immediatamente a consumarsi.

La votazione non è che il momento finale del processo deliberativo, momento che trae tutto il suo senso da quanto l’ha preceduto. Il voto è dunque un’attribuzione che contiene in sé un ineliminabile *prius*, senza il quale non può correttamente esplicarsi.

Ora, prevenendo una ragionevole obiezione, nessuno dubita che il voto dei parlamentari sia prioritariamente indirizzato dalle scelte dei partiti o dei gruppi cui appartengono, venendo così a sfumare il contenuto orientativo che ha il dibattito nel merito. Tuttavia, da un lato resta ferma la garanzia del libero mandato, che consente al singolo di votare secondo la sua coscienza, anche grazie a previsioni regolamentari che tutelano il dissenso¹⁸⁸. Dall’altro, non bisogna eccessivamente sottovalutare la circostanza che non tutti i voti deliberativi del parlamento sono “grandi battaglie ideologiche”, che come tali impongono schieramenti netti, differenziati e inconciliabili. Su singole proposte, anche provenienti da altri campi, non è detto che i singoli non possano essere convinti da “buone ragioni” altrui¹⁸⁹.

Nell’attribuzione del voto c’è questo universo: la possibilità di esprimere una volontà, che sia una volontà *informata* e che abbia ponderato

¹⁸⁷ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1955, p. 6.

¹⁸⁸ Alla Camera: art. 83, comma 1, R.C. (sugli interventi nel dibattito in dissenso dal gruppo); art. 85 *bis*, comma 3 (sugli emendamenti “segnalati” da parlamentari in dissenso dal gruppo); art. 118 *bis* R.C. (interventi in dissenso sulla discussione relativa al DEF). Al Senato: art. 84, comma 1, (iscrizioni a parlare in dissenso).

¹⁸⁹ Possiamo dire con le limpide parole di M. MANETTI, *Dalla governabilità al plebiscitarismo*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità*, cit., p. 36: «Nelle Assemblee infatti si espongono e si contrappongono ragioni, cercando di convincere gli interlocutori, sicché il voto finale non serve (non deve servire) se non a rispecchiare l’esito di questo confronto. In una parola, è la ragione che regola il dibattito parlamentare: e ritornare alla ragione, interrompendo la tempesta di emotività che la politica attuale scatena, è molto importante». L’esempio che viene più semplice alla mente è il voto concorde di parlamentari di uno stesso territorio, i quali, pur appartenendo a partiti diversi, convergono su una medesima proposta considerata benefica per la loro zona d’origine o d’elezione.

(o sia stata messa nelle condizioni di ponderare) i vari elementi dell'oggetto su cui si pronuncia.

Del resto, non sembra affatto insostenibile che i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo al quesito da sottoporre al corpo elettorale nel referendum abrogativo¹⁹⁰ possano applicarsi, nelle loro *rationes*, anche ai parlamentari. La libertà del voto e nel voto deve passare necessariamente dall'escludere ogni coartazione sul singolo ad esprimersi con un unico atto su una pluralità disorganica di materie, così come dalla necessità che il votante possa sapere con esattezza su cosa è chiamato a decidere¹⁹¹. Se l'art. 48 Cost. può avere una qualche applicazione anche all'interno degli emicicli, in quanto compatibile con le regole del Parlamento¹⁹², non si può dubitare che i caratteri di libertà e personalità del voto richiedano una possibile precognizione dei contenuti da votare¹⁹³, che, nel procedimento legislativo, sono pure salvaguardati dalla previsione del voto "articolo per articolo"¹⁹⁴.

a) La violazione del diritto ad un voto informato

Dunque, violano l'attribuzione costituzionale e le sue componenti non solo l'usurpazione del voto (come nel caso dei pianisti), ma anche la messa in deliberazione di atti e contenuti non conoscibili precedentemente dai membri delle Camere.

¹⁹⁰ Su tali requisiti v. A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 167 ss.

¹⁹¹ Questi principi sono stati fissati a partire dalla sent. n. 16 del 1978, «una pagina luminosa di diritto costituzionale» secondo R. BIN, *Scivolando sempre più in basso*, in ID. (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999.

¹⁹² Ovviamente, la segretezza (uno dei caratteri del voto predicato dalla disposizione costituzionale) può trovare applicazione solo in quanto venga derogato al principio di pubblicità previsto dall'art. 64 Cost. e solo in casi tassativi, come abbiamo detto sopra.

¹⁹³ La personalità del voto ha trovato una particolare declinazione a partire dalla sent. n. 1 del 2014 sulla legge elettorale nazionale, diventando portatrice di un principio di "conoscibilità" – almeno generale – riferito al votante, che deve poter figurarsi gli effetti prodotti dal suo voto. Invero, ci pare che nella deliberazione parlamentare la personalità, nel vietare la delega o l'usurpazione del voto (come nel caso dei pianisti) tuteli proprio la possibilità del singolo di partecipare *causa cognita* alla presa di decisione.

¹⁹⁴ L. CUOCOLO, *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, cit., p. 4759 sottolinea che uno degli interessi protetti dalla norma dell'art. 72 Cost. è «quello di consentire ai parlamentari di poter esprimere la propria volontà su parti omogenee dell'atto normativo».

Questa preoccupazione si rinviene, seppur non in questi termini, anche nella giurisprudenza d'inammissibilità dei conflitti parlamentari.

Quando la Corte lascia intendere che una norma intrusa nella legge di conversione potrebbe costituire un vizio sufficientemente grave, invocabile dal singolo, di fatto sta proprio affermando che i parlamentari hanno diritto a votare in maniera pienamente consapevole su testi che siano stati oggetto di discussione¹⁹⁵. Non a caso, più di recente si è esclusa la violazione delle prerogative dei parlamentari affermando che i contenuti di un documento della Commissione Europea – cui un testo di legge integralmente rinvia – erano già conoscibili, cosicché i singoli avrebbero potuto formarsi un'opinione al riguardo¹⁹⁶.

Seguendo questa traiettoria, si potrebbe arguire che anche l'approvazione di norme di delega “in bianco” possano di fatto costituire una lesione del diritto di voto informato del parlamentare, chiamato a prendere posizione su un trasferimento di potere legislativo al Governo senza sapere in che termini ciò potrebbe concretamente avvenire¹⁹⁷.

b) Diritto di voto e validità della deliberazione

Se tanto è importante il *prius* per votare consapevolmente, bisogna considerare che esistono anche un *simul* e un *posterius* affinché l'eserci-

¹⁹⁵ Corte cost., ord. n. 274 del 2019. In materia di omogeneità della legge di conversione rispetto al contenuto originario del decreto-legge, si è osservato, non senza acume, che il rimedio dell'omogeneità non è del tutto «padroneggiabile», nel senso che l'effetto potrebbe essere quello di ulteriormente svilire l'apporto delle Camere e, quindi, degli stessi parlamentari (G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, p. 35 ss.). Si tratta di opinione resa dopo la sent. n. 22 del 2012, le cui preoccupazioni sembrano confortate da una giurisprudenza costituzionale certo non severa nell'individuare il nesso di omogeneità funzionale fra previsioni della legge di conversione e decreto-legge originario. Ai nostri fini, potrebbe assumere un certo rilievo (sebbene non determinate) anche la provenienza della norma “intrusa”: la sua origine governativa, ad esempio, dovrebbe costituire un indice ulteriormente sospetto di “abuso” del procedimento e quindi di illegittimità costituzionale.

¹⁹⁶ Corte cost., ord. n. 151 del 2022.

¹⁹⁷ Allo stesso modo si potrebbe ritenere sussistere un medesimo vizio in caso di delegificazione, in assenza di principi generali regolatori della materia ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988. Diversi, a questo proposito, sono i casi decisi dalle ord. n. 66 e 67 del 2021, che si dirigevano contro i poteri del Presidente del Consiglio in tempo di pandemia e contro l'adozione dei relativi DPCM emergenziali. Pur evidenziando i ricorrenti una lesione degli artt. 76 e 77 in materia di delegazione legislativa, bisogna osservare come le norme in questione non costituissero vere “norme in bianco”, ma norme attributive di poteri d'ordinanza emergenziale, come tali impossibili da tipizzare compiutamente.

zio di tale attribuzione sia veridico ed efficace. Per essere più concreti, ciò significa che le regole attinenti alla validità del voto e al suo corretto computo si inseriscono nella delimitazione della facoltà costituzionale, sicché la violazione delle prime – *in malam partem*¹⁹⁸ – non può non considerarsi una lesione della seconda¹⁹⁹.

L'istituto del diritto parlamentare che si pone in tensione con questo profilo dell'attribuzione è l'annullamento di votazioni (art. 57, comma 1, R.C.; art. 118, comma 1, R.S.), che consente ai Presidenti di annullare le operazioni e di ordinarne la ripetizione immediata «in ogni caso di irregolarità». L'immediatezza imporrebbe che solo nella stessa seduta si possa disporre tale annullamento.

Tale potere di “autotutela” deve essere considerato sotto due aspetti in relazione all'attribuzione del singolo parlamentare: da un lato, l'annullamento di una votazione regolare; dall'altro, il rifiuto di annullamento di una votazione viziata da irregolarità. Entrambi questi casi potrebbero sostanziare una lesione del diritto di voto dei parlamentari, che potrebbero denunciarla – ferma, ovviamente, la verifica dell'interesse ad agire²⁰⁰ – dinanzi alla Corte. Fra le due situazioni, sembra più

¹⁹⁸ È chiaro che se una norma regolamentare è violata o disapplicata *in bonam partem*, al fine di favorire il voto di tutti, senza danneggiare alcuno, non si può ravvisare una lesione dell'attribuzione costituzionale. È il caso, ad esempio, dei voti per appello nominale, quando, esaurite le due “chiamate”, il Presidente chiede se malgrado ciò qualche membro deve ancora votare, eventualmente ammettendo a farlo. Un caso di questo tipo si è verificato al Senato, nella seduta del 19 gennaio 2021, quando la Presidente Alberti Casellati ha riammesso a votare due senatori, pur avendo già dichiarato chiuse le votazioni sulla questione di fiducia al Governo, poiché dall'esame del video risultava che si erano segnalati – terminata la seconda chiamata – pochi istanti prima della proclamazione di chiusura (cfr. A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 19 gennaio 2021, pp. 140-141).

¹⁹⁹ Anche se dovessimo sposare il limite dell'autonomia regolamentare della Camera, sulla quale il giudice non può sindacare, bisogna ricordare che l'art. 64 Cost. pone regole precise sulla validità delle deliberazioni che, se violate, integrano indubbiamente il “tono normativo costituzionale” di cui si è parlato nel capitolo precedente. Ciò è ancor più valido se si condividesse l'estensione dei principi di cui all'art. 48 Cost. alle attività parlamentari di voto.

²⁰⁰ Se vi è stata un'approvazione illegittima da parte di una Camera, solo un parlamentare che abbia votato contro avrebbe un interesse ad agire. Specularmente, in caso di un'approvazione dell'assemblea, annullata indebitamente, ha interesse ad agire chi ha votato a favore della questione sottoposta al voto. Ciò vale anche per i casi opposti a questi: per sintetizzare, si può dire che ha interesse ad agire chi ha votato in senso opposto all'effetto derivante dall'annullamento o dal mancato annullamento. Così, se un Presidente rifiutasse di annullare votazioni considerate da una parte viziate, interessati al ricorso saranno coloro che hanno votato in senso contrario.

plausibile la seconda, data la sempre più forte incorporazione organica dei Presidenti d'assemblea nella maggioranza parlamentare, che li rende più prони alle esigenze di quest'ultima²⁰¹. Dunque, dinanzi alla contestazione di irregolarità da parte delle minoranze, il rifiuto del Presidente di ricorrere all' "autotutela" potrebbe essere censurato come lesione del diritto ad un voto valido dei parlamentari ricorrenti. In questo caso, peraltro, si salvaguarderebbe anche la natura sussidiaria del conflitto, poiché è chiaramente identificabile nell'ordinamento parlamentare un "rimedio" interno contro le irregolarità che affliggessero le operazioni di voto. Inutile dire che situazioni gravi che hanno richiesto l'annullamento da parte dei presidenti si sono verificate davvero nella prassi e non sono meri casi di scuola²⁰², così come il loro rifiuto²⁰³.

²⁰¹ V. ampiamente E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblée Parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014.

²⁰² Nel corso della XVIII legislatura, un caso particolarmente significativo è accaduto al Senato, quando un voto di fiducia sulla conversione di un decreto-legge è stato annullato, dopo una seduta animata e piuttosto confusa. Nell'occasione, infatti, il senatore Calderoli aveva chiesto la votazione per alzata di mano sul non passaggio agli articoli e, una volta letto il risultato, era stata richiesta la controprova elettronica, che aveva consegnato numeri diversi: cfr. A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 18 giugno 2020, p. 37 ss. Vari senatori hanno poi lamentato di non aver potuto prendere la parola sulla proposta di Calderoli, chiedendo che ciò fosse messo a verbale (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 19 giugno 2020, p. 5 ss.). Infine, al momento della chiama si era registrato un errore nel calcolo elettronico dei congedi e non erano stati scomputati due senatori che avevano partecipato al voto sulla questione pregiudiziale, sicché il voto era stato annullato per mancanza del numero legale riscontrata a tarda notte (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 19 giugno 2020, p. 12 ss.), sebbene normalmente la rinnovazione del voto dovrebbe avvenire nella medesima seduta. Più in là negli anni, fece scalpore la seduta del senato del 21 dicembre 2010, nella quale la Vicepresidente Rosy Mauro (appartenente ad un partito della maggioranza) mise in votazione a raffica una serie di emendamenti al d.d.l. di riforma dell'università come forma di "rappresaglia" contro le opposizioni, proclamandone disordinatamente i risultati e, peraltro, dichiarando approvati alcuni emendamenti di opposizione su cui il Governo aveva espresso parere contrario. La risonanza, anche mediatica, della vicenda indusse il Presidente Schifani ad annullare le votazioni: cfr. A.S. XVI, *Resoconto stenografico di seduta*, 21 dicembre 2010 (seduta pomeridiana).

²⁰³ Nella stessa giornata del 21 dicembre 2010, ma nella seduta pomeridiana, l'opposizione aveva chiesto l'annullamento del voto a causa di "pianisti" all'opera nei banchi del governo nelle votazioni della mattina (un ministro aveva votato per un collega assente, ma era stato ripreso dalle telecamere televisive). Poiché, però, la seduta antimeridiana era stata chiusa e l'interpretazione della presidenza consentiva la ripetizione di voti solo nella medesima seduta, nel pomeriggio la richiesta delle opposizioni era stata rigettata.

È chiaro che anche il caso dei pianisti dovrebbe essere attratto nell'orbita del diritto di voto valido. Chiaramente un parlamentare che fosse usurpato nel suo voto da un collega, potrebbe agire contro di questi e contro la presidenza che non è intervenuta a sua tutela. Tuttavia, dato che il fenomeno si è sviluppato, in genere, nella piena acquiescenza dei titolari del voto che si fanno sostituire, la vera domanda è se un altro parlamentare abbia interesse ad impugnare una votazione "turbata" da questa attività²⁰⁴. La soluzione che pare interessante avanzare parte da una "prova di resistenza"²⁰⁵: il parlamentare – che si è espresso nel senso contrario al risultato proclamato – deve allegare che, in assenza del voto illecitamente dato, il risultato sarebbe stato diverso e, conseguentemente, il suo apporto alla definizione della volontà assembleare avrebbe condotto all'esito opposto a quello proclamato. In questo caso, una menomazione del suo diritto di voto sarebbe ravvisabile, con conseguente viabilità di un conflitto di attribuzione.

c) Diritto di voto e procedimenti aggravati. In particolare: la partecipazione all'adozione del regolamento

Non tutti i voti sono uguali: a sancirlo è la Costituzione stessa, laddove prevede maggioranze diverse da quella semplice per la delibera delle Camere (artt. 64, 79, 81, 116, terzo comma, 138) o quando impone una particolare modalità di scrutinio (art. 94).

Non pare assurdo sostenere che rispetto a questi voti peculiarmente consacrati debba sussistere un livello di garanzia superiore rispetto ai voti "semplici". Più complicato è identificare tale *quid pluris* in termini normativi, dato che, di per sé, il contenuto dell'attribuzione non cambia,

²⁰⁴ Dal 2008, alla Camera, il sistema di voto prevede la rilevazione delle impronte digitali, il che rende più difficile attivare la postazione in assenza del titolare. In alcuni casi, ciò sarebbe ancora possibile perché i deputati potrebbero rifiutare di consegnare le impronte in nome della privacy ed utilizzare la scheda.

²⁰⁵ La "prova di resistenza" rappresenta una declinazione specifica dell'interesse a ricorrere nel contenzioso elettorale dinanzi al giudice amministrativo. Deve cioè essere contestato un numero di schede tale da modificare in concreto il risultato finale e, per di più, va fornito un principio di prova circa l'esistenza di vizi nella valutazione di ogni singolo voto contestato. Solo il concorrere di questi due elementi può determinare il giudice a procedere alla verifica delle schede elettorali. Tali principi sono stati fissati in maniera definitiva dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 32 del 2014.

sebbene, in caso di maggioranza qualificata²⁰⁶, muti il “peso specifico” del singolo. Dunque, quello che anche può mutare è l’approccio della Corte di fronte a violazioni che involgano i procedimenti sopra ricordati: il giudice dovrà essere più attento ai vizi dedotti in relazione a quelle votazioni, poiché è la Costituzione stessa che gli impone di esserlo.

Fra gli articoli sopra indicati, merita una particolare menzione l’art. 64, comma primo, Cost., relativo all’adozione del regolamento parlamentare a maggioranza assoluta²⁰⁷. Partecipare all’adozione della fonte interna – la prima a plasmare lo *status* del parlamentare – è attività fondamentale per un membro delle Camere, che deve essere nella condizione di esprimersi sull’approvazione di norme che lo hanno come primo destinatario. Dunque, non dovrebbe sussistere titubanza alcuna sul fatto che la partecipazione al procedimento di adozione e modifica dei regolamenti parlamentari sia un’attribuzione implicita del parla-

²⁰⁶ Sul tema v. ampiamente oggi M. FRAU, *L’attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022 p. 318 ss. L’A. si occupa invero di forme di “veto” e di maggioranza concorrente in cui rilevano specialmente le minoranze (che attraverso la previsione di quorum deliberativi o strutturali specifici aumentano il loro peso all’interno della deliberazione) e non i singoli in quanto tali. Tuttavia, ci pare che il tema possa essere esteso – anzitutto per ragioni di logica numerica – anche al parlamentare individuale.

K. ABMEIER, *Die parlamentarische Befugnisse*, cit., p. 73 si domandava se nella previsione di “quote di parlamentari” per attivare una facoltà vi fosse una specifica e diversa competenza per il singolo parlamentare o se tale facoltà appartenesse al soggetto collettivo diverso («*Kann der einzelne Abgeordnete diese Befugnis demzufolge nur zusammen mit anderen Mitgliedern des Hauses ausüben, taucht die Frage auf, wer Träger dieser Befugnis ist*»). Si potrebbe così estendere tale interrogativo al *quorum* in senso strettamente deliberativo.

²⁰⁷ M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 672 ss. si concentra sul significato del *quorum* previsto all’art. 64, primo comma, Cost., il quale è stato oggetto di ambiguità interpretativa, poiché vi era chi lo riconduceva ad esigenze garantistiche e chi, all’opposto, vi vedeva un collegamento con l’indirizzo politico di maggioranza. L’A. conclude in questo senso (p. 673): «Nella regola della maggioranza assoluta non si vede quindi un congegno garantistico diretto ad assicurare la rigidità delle norme regolamentari, ma la cifra che individua il soggetto titolare del potere di adottare, e di modificare [...] il regolamento; lo speciale *quorum* imposto dall’art. 64 rappresenta quindi una limitazione che però non muta l’imputazione dell’atto alla maggioranza, ma riguarda piuttosto la necessità di una decisione solenne e consapevole». È pur vero che la previsione dello scrutinio segreto a richiesta sulle votazioni concernenti le modifiche regolamentari sembra deporre più in un significato garantistico, che non di ascrizione delle norme regolamentari ad un indirizzo di maggioranza (cfr. art. 16, comma 4 *bis*, e 49, comma 1, R.C.; art. 113, comma 4, R.S.).

mentare²⁰⁸, particolarmente protetta dalla previsione della maggioranza assoluta, che certifica la necessità di una più ampia condivisione dei testi in discussione al di là dei *clivages* fra maggioranza governativa e opposizioni.

Ora, avanzando in questa direzione, è lecito porsi la questione se la scelta stessa della (o l'omesso ricorso alla) fonte regolamentare non incida sui diritti partecipativi del parlamentare a questo procedimento. Il tema, per vero, è arrivato all'attenzione della Corte in due casi di conflitti, ma è stato liquidato abbastanza velocemente – e nemmeno troppo approfonditamente – dal giudice costituzionale, in ragione delle carenze argomentative dei ricorsi introduttivi.

Nelle ord. n. 255 e 256 del 2021, infatti, un senatore e alcuni deputati lamentavano che le norme relative agli ingressi nei palazzi delle Camere con certificazione verde anti-Covid fossero state adottate sulla base di delibere degli Uffici di presidenza, implementate dal Collegio dei questori, senza un voto dell'assemblea su una materia avente carattere "regolamentare", come peraltro ha dimostrato l'esperienza del *Bundestag*²⁰⁹. In realtà, in nessuno dei due casi si rigetta l'idea che il parlamentare possa rivendicare una partecipazione alla modifica dei regolamenti. L'argomento principale – discutibile, come abbiamo detto in precedenza – è che gli atti secondari e terziari si sarebbero basati sull'interpretazione di una norma regolamentare già esistente e che quest'interpretazione non veniva specificamente censurata dai ricorrenti. In più, il riferimento all'autodichia delle Camere, consacrata nell'art. 64, avrebbe eliso ogni attribuzione del singolo a vantaggio dell'assemblea nel suo complesso.

In base alle argomentazioni sin qui svolte, queste affermazioni non paiono condivisibili: il parlamentare ha un diritto qualificato a concorrere nell'adozione del regolamento camerale, diritto proveniente dalla possibilità di partecipare ad un voto deliberativo guarentiggiato dalla Costituzione stessa che prevede la maggioranza assoluta. Se tale procedimento è sostanzialmente aggirato – poiché si ritiene evitabile la deli-

²⁰⁸ Ciascun parlamentare ha diritto a formulare proposte in vista della revisione del Regolamento, sebbene al Senato tale facoltà sia totale (art. 167, comma 2, R.S.), mentre alla Camera sia limitata a soli "principi e criteri direttivi" per riformulare o integrare una proposta di cui è titolare la sola Giunta per il regolamento (art. 16, comma 3bis R.C.).

²⁰⁹ BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats* dell'8 marzo 2022.

bera regolamentare²¹⁰ – è innegabile che vi sia una menomazione delle possibilità partecipative del singolo parlamentare.

5.2.2 Il suffragio in elezioni di competenza del Parlamento

Il diritto di voto dei parlamentari ha altresì una componente propriamente elettorale: i membri delle Camere hanno diritto a partecipare nelle elezioni di competenza del Parlamento.

Se vi fossero stati dubbi al riguardo, essi sono stati fugati con chiarezza dall'ord. n. 212 del 2022, nella quale la Corte afferma che «nel partecipare al voto per l'elezione del Presidente della Repubblica – assegnata dall'art. 83 Cost. al Parlamento in seduta comune integrato con la partecipazione dei delegati eletti dai Consigli regionali – il parlamentare esercita certamente una quota di attribuzione costituzionalmente garantita, di cui è titolare».

Oltre a riaffermare che la sfera di attribuzione del parlamentare non si ferma al procedimento legislativo, l'ordinanza in questione riconosce indiscutibilmente la natura costituzionale e garantita della partecipazione alle elezioni che si svolgono in sede parlamentare. Conseguentemente, ciò si estende anche all'elezione dei Presidenti e degli uffici di presidenza, previste dall'art. 63 Cost.

Se sleghiamo l'attribuzione dal dato costituzionale letterale – o, per meglio dire, se ne allentiamo il collegamento – bisogna ritenere che anche altre elezioni, ancorché previste dalla legge ordinaria²¹¹, possano essere incluse nella garanzia partecipativa a favore dei singoli.

Tale diritto di voto, però, deve essere considerato un'attribuzione *puntuale*: non essendovi, nell'ordinamento italiano, regole relative alla sottoscrizione e alla presentazione di candidature²¹², non esiste un pri-

²¹⁰ Semmai, si può discutere quale sia l'ambito materiale del regolamento: certo è che una norma generale ed astratta volta a regolare gli accessi nelle sedi delle Camere pare di difficile collocazione al di fuori della fonte d'autonomia. Del resto, lo stesso giudice costituzionale non lo nega, asserendo, per un verso, che il decreto-legge non può entrare nell'ambito di autonomia delle Camere e, per altro verso, che la fattispecie è già coperta da norma regolamentare.

²¹¹ Si pensi all'elezione del Collegio del Garante per la tutela dei dati personali, i cui membri sono eletti dalle Camere che ne votano due ciascuna (art. 153 del D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

²¹² Di recente, il BVerfG (*Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022*) ha ritenuto che la facoltà di presentare candidature alle cariche interne (nella specie, di Vice-

ma e un dopo giuridicamente rilevanti. L'attribuzione si perfeziona e si esaurisce nella partecipazione al voto, che si svolge tramite schede.

5.3. *Le sanzioni dell'ordinamento parlamentare come impedimento diretto principalmente alle due facoltà in questione*

Abbiamo detto, in apertura del paragrafo, che il diritto di voto e di parola sono le facoltà cui ricorrono più di frequente i parlamentari. Di conseguenza, sono anche quelle che risultano immediatamente inibite²¹³ allorché i loro titolari siano colpiti dalle sanzioni previste dall'ordinamento parlamentare²¹⁴, che comportano l'esclusione dai lavori parlamentari²¹⁵.

presidente del *Bundestag*) sia giustiziabile nel suo pretorio e che discenda un'interpretazione teleologica e sistematica del principio del libero mandato (par. 65: «*Das freie Mandat des Abgeordneten umfasst grundsätzlich nicht nur die Befugnis, sich an Wahlen des Deutschen Bundestages durch die Wahrnehmung seines Stimmrechts zu beteiligen, sondern auch das Recht, Wahlvorschläge zu machen. Dass dem Abgeordneten als Ausfluss seines freien Mandats ein solches Recht zusteht, erschließt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG. Es ergibt sich jedoch aus der systematischen und teleologischen Auslegung der Norm*»), poiché costituisce una forma di compartecipazione alla formazione della volontà parlamentare (par. 69: «*Form der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung*») ed è garantita dal principio di uguaglianza nello *status* dei parlamentari (par. 74). In effetti già K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., p. 113 ss. si occupava del *Wahlvorschlagsrecht*, discutendo se si trattasse di un diritto del gruppo o del singolo parlamentare

²¹³ Ovviamente, si può sempre evocare a contorno l'art. 67 Cost. Tuttavia, non ci pare che la sanzione parlamentare incida davvero su questa norma. O meglio: sicuramente non incide sulla libertà del mandato parlamentare, poiché tale libertà trova immediatamente i suoi limiti nell'art. 64 Cost. e, implicitamente, anche nei poteri di direzione dei lavori dei Presidenti e degli Uffici di presidenza (previsti all'art. 63 Cost., di certo non a meri fini decorativi). Viceversa, l'esclusione dai lavori parlamentari incide sulla funzione rappresentativa e su quel "pre-diritto" ad accedere alle sedi della rappresentanza politica nazionale, ma la sua effettiva lesività (che poi risiede nell'eventuale sproporzione) si può misurare solo rispetto al numero di sedute nelle quali il parlamentare non ha potuto intervenire o votare e in relazione ai temi discussi durante queste. Si aggiunga che la sanzione, ove comporti una decurtazione di componenti dell'indennità parlamentare, potrebbe in ipotesi anche riverberarsi sull'attribuzione di cui all'art. 69 Cost.

²¹⁴ Al Senato, oltre al richiamo all'ordine (art. 66 R.S.), le sanzioni sono la censura, con l'eventuale esclusione dall'aula per il resto della seduta, e l'interdizione a partecipare ai lavori del Senato sino a dieci giorni di seduta (art. 67 R.S.). Alla Camera, ferma restando la possibilità di esclusione per la seduta, la censura con interdizione può durare dai due a quindici giorni di seduta (art. 60 R.C.). L'assenza comporta anche la decurtazione della diaria, ai sensi dell'art. 48 *bis*, comma tre, R.C.

²¹⁵ Si noti la diversità della questione rispetto alla sanzionabilità interna di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni di parlamentare, che resta sempre esclusa:

In questo modo, lamentando la menomazione o la negazione delle sue prerogative, il parlamentare avrebbe la possibilità di contestare innanzi alla Corte sanzioni a suo carico che risultino palesemente ingiuste o sproporzionate. Fra la sanzione e l'ipotetico accesso alla Corte si frappongono gli organi di autodichia: se si ritenesse che essi siano muniti di giurisdizione per annullare i provvedimenti sanzionatori, si porrebbe ovviamente l'onere di esperire prima la via giurisdizionale e denunciare, in ipotesi, la pronuncia che abbia confermato una sanzione considerata illegittima²¹⁶. Ciò che ci preme segnalare qui è che, anche di fronte ad atti interni all'ordinamento parlamentare, non si può negare che vi sia una diretta incisione nel livello costituzionale delle attribuzioni individuali di parola e di voto.

Bisogna però evidenziare che esistono sanzioni di carattere "pubblicitario", previste nei Codici di condotta, che non incidono di per sé sulle prerogative proprie del parlamentare, ma servono semplicemente a notificare il pubblico sul mancato rispetto delle norme in questione. In questi casi, è la reputazione del singolo che viene incisa, con una ripercussione negativa sul rapporto di rappresentanza previsto dall'art. 67 Cost. Ciò detto, sembra poco confacente alla giustizia costituzionale che il giudice dei conflitti venga investito della violazione di simili obblighi.

cf. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 131. Qui infatti si discute se una sanzione illecita, data per fatti diversi, possa essere considerata lesiva dell'attribuzione di voto e parola ed essere eventualmente annullata. Gli stessi A. citati (*ivi*, p. 455) sottolineano «l'oggettiva potenziale pericolosità della sanzione più grave [...] la quale può – al limite – alterare per alcune sedute la maggioranza assembleare ed influire, addirittura, in ipotesi di maggioranze esigue, sul risultato delle votazioni».

²¹⁶ Ad esempio, la delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 180 del 5 dicembre 2005 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 294 del 12 dicembre 2005) disciplina i casi di «ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale», la competenza a conoscere dei quali ricade sulla Commissione contenziosa e sul Consiglio di garanzia. Bisogna dunque comprendere se le sanzioni disciplinari inflitte ai parlamentari possano essere considerate "provvedimenti amministrativi" di cui sopra, il che non sarebbe dubitabile in astratto. Al proposito, giova segnalare la sentenza Cass. Civ., SS.UU., 6 marzo 2020, n. 6458, la quale ha sancito che l'espulsione del singolo parlamentare dal gruppo rientra nella sfera dell'autodichia, dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. La pronuncia regolatoria menziona la possibilità che l'espulsione possa essere giudicata dagli organi dell'autodichia, ma ritiene che tale scelta sia rimessa esclusivamente all'autonomia del Senato, anche sotto forma di prassi applicativa. A commento v. D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare*, cit. p. 607 ss.

6. *Segue: il voto per appello nominale nelle votazioni fiduciarie (art. 94 Cost.) come rivelatore di un rapporto fra singolo e Governo*

Merita trattare partitamente il voto che i membri delle Camere sono chiamati ad esprimere, per appello nominale, sulle votazioni fiduciarie al Governo (art. 94, comma secondo, Cost.), non già perché costituisca un'attribuzione particolare e diversa dal voto espresso in altri momenti, ma, semmai, perché questa norma getta una luce sistematica sul rapporto tra singolo parlamentare e Governo. La votazione sulla mozione di fiducia ha un carattere formalmente deliberativo, poiché si discute e si vota su un atto della Camera, ma contiene in sé una componente sostanzialmente elettiva, che sin dalle analisi di Bagehot è stata identificata come l'elemento fondamentale del tipo parlamentare di governo²¹⁷.

La scelta dell'appello nominale – quindi dell'individualizzazione del voto, immancabilmente riconducibile al suo titolare – risale ad un uso tradizionale del Parlamento italiano²¹⁸, poiché funge da stimolo rispetto alla responsabilità di ciascun parlamentare²¹⁹ e, se la motivazione della fiducia è primieramente diretta all'interno dei rapporti interorganici fra

²¹⁷ Sulla funzione elettiva del Parlamento nel sistema di governo parlamentare, a partire dalla descrizione fatta da W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867, ried. Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 100, v. A. LE DIVELLEC, *Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle*, in *Jus Politicum*, n. 7, 2012, p. 1 ss

²¹⁸ Cfr. M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887, pp. 292-293. Qui è riportato un intervento del deputato Pisanelli, nella seduta del 15 luglio 1870, il quale sostenne che il voto nominale «sia un mezzo dato in alcune gravi congiunture perché la responsabilità di ciascuno sia chiarita innanzi al Paese», ma ne lamentava l'abuso, poiché «l'usarne ad ogni tratto sia lo stesso che voler inceppare i lavori della Camere». All'epoca, il deputato si riferiva alla facoltà di dieci deputati di chiedere lo scrutinio nominale. Ad oggi, una simile considerazione potrebbe forse essere rivolta al reiterato ricorso alla questione di fiducia, che obbliga al voto solenne. Peraltro, pur mirando a garantire un determinato risultato, non è detto che la questione di fiducia comporti una vera accelerazione dei lavori in termini globali (si pensi al termine di ventiquattro ore previsto all'art. 116 R.C., nonché alla pratica di sconvocare le commissioni parlamentari).

²¹⁹ M. GALIZIA, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, p. 413: «Nella specie, la nominatività del voto richiama solennemente il parlamentare alla fondamentale importanza dell'atto, stimolando in modo più incisivo la sua responsabilità dinanzi all'opinione pubblica, al Parlamento, al Governo; tende, inoltre, a legare maggiormente il parlamentare a quella solidarietà di partito che, nella linea del dettato degli art. 49 e 94 cost., è uno strumento essenziale ai fini di un'efficiente ed organica dinamica del rapporto fiduciario».

Camere e Governo (e fra maggioranze e minoranze), principalmente «l'appello nominale guarda invece all'esterno, in quanto dovrebbe consentire all'opinione pubblica, agli elettori e al capo dello Stato di giudicare le scelte compiute da ciascun parlamentare»²²⁰. L'appello nominale sarebbe quindi una forma pubblicitaria, ancorché la più solenne, che impegna il singolo rappresentante della Nazione a posizionarsi rispetto ad un Esecutivo che ha giurato in nome di quella stessa Nazione²²¹.

Non è mancata in dottrina qualche autorevole voce che ha voluto vedere nella nominatività del voto non solo un mero apparato cerimoniale, ma un elemento qualificativo di un vincolo personalizzato fra i soggetti votanti e l'oggetto della fiducia, in maniera complementare alla motivazione della mozione²²². Non è stata del resto trascurata la circostanza che la nominatività del voto – la cui consacrazione *nel livello costituzionale* resta una particolarità italiana²²³, il che forse merita una valorizzazione nella sistematica della forma di governo – serve «a legare

²²⁰ M. CARDUCCI, *Art. 94*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1823.

²²¹ Ricordiamo che la formula del giuramento dei ministri prevede il richiamo all'esercizio delle funzioni «nell'interesse esclusivo della nazione» (art. 1, ultimo comma, legge n. 400 del 1988), che richiama altresì l'art. 98, comma primo, Cost. che si riferisce al «servizio esclusivo della nazione» da parte dei pubblici impiegati.

²²² M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 463 ss.

²²³ Nella Costituzione tedesca la modalità di elezione del Cancelliere (art. 63 GG) e delle votazioni fiduciarie (artt. 67 e 68 GG) non è regolata, ma il regolamento parlamentare (*Geschäftsordnung des Bundestags*) prevede siano a scrutinio segreto (art. 49 con riguardo alle elezioni, che si applica, in base all'art. 97 del regolamento, anche alla mozione di sfiducia che, come è noto, consente l'elezione di un nuovo Cancelliere essendo *costruttiva*). Diversa la prassi che si è sviluppata consensualmente attorno alla questione di fiducia (*Vertrauensfrage*; art. 68 GG), che vede invece applicare il voto nominale (art. 98 del regolamento, nel quale si fa infatti riferimento ad un *Abstimmung* – votazione – e non ad un *Wahl* – elezione). Nella Costituzione francese del 1958 non si fa riferimento alle modalità di voto rispetto alle questioni fiduciarie, ancorché sia invalso l'uso del voto solenne alla tribuna (che è un voto palese e nominale), già previsto dall'art. 45 della Costituzione del 1946, che prescriveva lo *scrutin public* nel voto di investitura del Presidente del Consiglio. In Spagna, la Costituzione del 1978 non prevede la forma di votazione sull'investitura del *Presidente del Gobierno*, lasciata al regolamento del Congresso, che effettivamente prevede la *votación pública por llamamiento* (art. 85) nel caso di votazioni fiduciarie (cioè investitura, mozione di censura e questione di fiducia). La Costituzione belga (art. 55) prevede che le elezioni e le presentazioni di candidati si facciano a scrutinio segreto, il che avrebbe potuto riguardare anche la mozione di sfiducia costruttiva che “presenta” un candidato Primo ministro al Re (art. 96, comma secondo). Il regolamento della

maggiormente il parlamentare a quella solidarietà di partito che, nella linea dell'art. 94 Cost., è uno strumento essenziale ai fini di un'efficiente ed organica dinamica del rapporto fiduciario²²⁴, il che lo pone in relazione con l'art. 67 Cost.²²⁵

Alla luce di queste considerazioni, che portano ciascun membro delle Camere, individualmente, al cuore del sistema di governo parlamentare, non pare perspicua l'affermazione, ripetuta un po' pedissequamente nella giurisprudenza della Corte, secondo cui il parlamentare non ha attribuzioni da far valere nei confronti del Governo²²⁶, poiché fra costui e l'organo destinatario della fiducia non verrebbe a costituirsi nessun rapporto giuridico-costituzionale rilevante. È vero che il voto, anche fiduciario, è un'attribuzione puntuale che si consuma nella sua stessa espressione. Tuttavia, mostra che, prima dell'instaurando rapporto fiduciario, esiste una *pre-relazione* fra singoli rappresentanti e Governo, certo mediata dalle appartenenze ai gruppi ed ai partiti, ma pur esistente e potenzialmente autonoma da queste mediazioni²²⁷. Non pare dunque assurdo ascrivere anche quei poteri dei parlamentari relativi al rapporto con il Governo (si v. oltre sui poteri di interrogazione e interpello) proprio a questa relazione previa, smentendo così la presa di posizione del giudice costituzionale.

camera dei rappresentanti, però, stabilisce il voto nominativo per tutte le votazioni a carattere fiduciario (art. 58).

²²⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti*, cit., p. 464. Di recente, A. RUGGERI, *Il lascito della "pseudocrisi" di governo del Conte-bis*, in *ConsultaOnline*, 20 gennaio 2020, p. IV-V, ha sottolineato la difficile convivenza tra il voto nominativo e la previsione di una maggioranza semplice per la concessione della fiducia, dato che la prima «si riporta all'obiettivo appena indicato della precostituzione di uno schieramento di forze politiche ben strutturate che sostengano il Governo».

²²⁵ "Relazione" e non "tensione", poiché il parlamentare si assumerà la responsabilità di votare pro o contro un Governo, esponendo sé stesso e i suoi colleghi, eventualmente, al rischio di crisi e di scioglimento anticipato, ma non potrà subire conseguenze giuridiche pregiudizievoli nel suo *status*.

²²⁶ V. anche *supra*, cap. II.

²²⁷ È solo il caso di menzionare quanto, in epoche recenti, parlamentari singoli in quanto tali abbiano "pesato" nella continuazione o nell'interruzione di esperienze governative. Si pensi ai senatori a vita, in alcuni passaggi divenuti fondamentali per la tenuta del Governo Prodi II, o ancora ai c.d. "responsabili", che tanto peso ebbero nella continuazione del Governo Berlusconi IV nel 2010 (ed anche al suo affossamento con il rigetto del bilancio dello Stato nel 2011), nonché, infine, ai tentativi condotti nel 2021, all'epoca del Governo Conte II, prima delle dimissioni del Presidente del Consiglio.

7. *Quale spazio per il singolo nelle prerogative di immunità?*

È giunto ora il momento di entrare più a fondo nelle prerogative contenute all'art. 68 Cost. Giova anzitutto premettere che il tema è stato ampiamente sviscerato in dottrina²²⁸, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 1993, ed una sua analisi completa richiederebbe una trattazione a parte. Occorre allora mantenersi nel tracciato della presente indagine, per comprendere quali ambiti di potere individuale, autonomamente azionabile davanti al giudice, possano competere al singolo membro del Parlamento, sintetizzando e commentando i dati già acquisiti dalla riflessione dottrinarina e dalla giurisprudenza. In secondo luogo, però, sarà necessario domandarsi se dal testo costituzionale possa ricavarsi un *quid pluris* rispetto alla garanzia dei singoli parlamentari, che vada al di là delle prerogative espresse.

7.1. *Le prerogative espresse dall'art. 68, fra dimensione processuale e sostanziale*

Il primo dato da mettere in luce è che la Corte costituzionale ha sempre considerato che le immunità dell'art. 68 (nella triplice specie: insindacabilità; inviolabilità personale e del domicilio; inviolabilità della corrispondenza) fossero prerogative poste a tutela della funzione parlamentare, intesa come *funzione dell'organo-parlamento*. Dopo l'ordinanza n. 17 del 2019, ciò è stato riaffermato – secondo quanto già

²²⁸ Senza presunzione di esaustività v.: M. CERASE, *Art. 68*, cit., p. 1298 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., p. 381 ss.; T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68*, Padova, CEDAM, 2000; C. GUÉRINS-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Parigi, LGDJ, 2011; G. LONG, *Art. 68*, in *Le Camere*. Tomo II. Art. 64-69, cit., p. 185 ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; ID., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali, Parte speciale*, Padova, CEDAM, 1992, p. 238 ss. (sull'inviolabilità) e 399 ss. (sulle immunità); L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari: profili storici e comparativi*, Torino, Giappichelli, 2010; E. TIRA, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari*, cit., p. 7 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit., p. 184 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., p. 27 ss.; N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, cit., p. 626 ss.

statuito a seguito dei vari tentativi di Sgarbi alla fine degli anni '90 – dichiarando inammissibile il ricorso per conflitto del deputato Ferri nel 2020²²⁹. Così facendo, si è confermata l'idea tradizionale della dottrina, che vedeva nelle immunità un istituto di diritto obiettivo²³⁰, non una fonte di posizioni giuridiche soggettive a vantaggio dei parlamentari²³¹.

Il secondo dato fondamentale è che, nel corso del tempo, la tesi maggioritaria e l'interpretazione della Corte sono state sottoposte a obiezioni – nemmeno così sparute – che hanno richiamato l'attenzione sulla titolarità delle prerogative in questione, titolarità da cui è parso difficile escludere in maniera così netta i singoli membri del Parlamento²³². La stessa giurisprudenza, in realtà, ha talvolta reso affermazioni parzialmente in contraddizione con la sua teoria principale, magari in pronunce che questa stessa teoria abbracciavano²³³, a riprova dell'oggettiva

²²⁹ Corte cost., ord. n. 129 del 2020: «la qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte esclude che si possano configurare sfere di attribuzioni costituzionali dell'odierno ricorrente, a difesa delle quali questa Corte sarebbe chiamata ad intervenire».

²³⁰ V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, cit., p. 6 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit., p. 184 ss. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 770 afferma che nelle immunità non si esprime tanto il principio di autonomia delle Assemblee, quanto quello di «indipendenza».

²³¹ Tesi minoritaria sostenuta in particolare da G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 206.

²³² G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p. 29 ss.; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, cit., p. 320; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 105 ss.; P. RIDOLA, *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2004, p. 1220 ss.

²³³ Ad esempio, la sent. n. 390 del 2007 (sulle intercettazioni indirette o occasionali del parlamentare) ha certo ribadito che destinatari delle tutele sancite dall'art. 68, terzo comma, Cost., dunque, «non sono i parlamentari *uti singuli*, ma le Assemblee nel loro complesso». Poco prima, però, si affermava: «L'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione» (punto 5.2 *Cons. Dir.*). Già nella sentenza n. 379 del 2003 si affermava che «l'insindacabilità tende a proteggere al massimo grado [la libertà di espressione del parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni]». Nella più recente sent. n. 38 del 2019 si legge: «la *ratio* della garanzia prevista all'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immuni-

difficoltà di tenuta logica, prima ancora che giuridica, dell'accezione dogmatica invalsa.

Il terzo dato fondamentale è che le interpretazioni dell'art. 68, restrittive o estensive, sono vissute nella storia italiana risentendo di grandi e gravi eventi, che hanno gettato discredito sulla classe politica e parlamentare del Paese (si pensi a Tangentopoli) e sono poi sfociati in un periodo di tensione estrema fra il potere giudiziario e il potere politico in senso lato²³⁴, che al momento pare essersi infine attenuata. Tali letture restrittive o estensive hanno, in realtà, confermato la difficile circoscrizione dell'immunità in capo alle sole assemblee, proprio perché nella discussione della dottrina entrava il *cosa* e il *quanto* potesse essere fatto dai singoli parlamentari sotto lo scudo della prerogativa (in particolare, di insindacabilità)²³⁵, a partire dalle critiche mosse alla legge n. 140 del 2003. Volente o nolente, anche questa parte della dottrina ha contribuito a mettere in luce che l'incrollabilità della lettura organichistica delle prerogative costituisce più un assioma che una conclusione logico-sistematica necessitata dall'ermeneutica dell'istituto.

Come già coglieva Zagrebelsky²³⁶, il problema dell'interpretazione consolidata dell'art. 68 sta nel fatto che in essa ha sempre prevalso il carattere processuale del potere autorizzatorio e non già la dimensione sostanziale della garanzia apprestata ai singoli. Dunque, sin dalla sentenza n. 1180 del 1988, giustiziabile è stata ritenuta la prerogativa delle Camere di esporre il proprio membro a procedimenti giurisdizionali e non il diritto di questo a non essere perseguito in assenza di previa autorizzazione. Ciò è accaduto in sicura continuità con l'ordinamento statutario precedente e la sua tradizione²³⁷, ma, invero, in senso dif-

tà parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione» (punto 2.4 *Cons. Dir.*).

²³⁴ V. supra, cap. I.

²³⁵ V., a favore di una lettura restrittiva, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare*, cit., p. 6 ss.; per una lettura estensiva invece P. RIDOLA, *Le "parole della politica"*, cit., p. 1222 («negli ordinamenti costituzionali della democrazia pluralistica, il processo politico non si svolge esclusivamente all'interno delle aule parlamentari e [...] la partecipazione del parlamentare ad una *Öffentlichkeit* slargata e pluralistica costituisce la condizione insopprimibile di un parlamento realmente "responsivo"»).

²³⁶ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p. 28 ss.

²³⁷ Tradizione fondata sulla "sovranità" delle Assemblee parlamentari, che pure si perpetua anche in altri istituti (come l'autodichia): V.E. ORLANDO, *Immunità par-*

forme rispetto ai modelli storici che hanno fondato comparativamente l'istituto²³⁸. Prova ne sia il fatto che nell'ordinamento inglese, come in quello americano, la *parliamentary prerogative* non è fatta valere dall'organo parlamentare che si costituisce in giudizio, ma dal singolo membro interessato dal procedimento²³⁹. Il che, a ben vedere, non è affatto privo di una sua logica, dato che, volendo prendere molto seriamente la separazione dei poteri, l'entrata in giudizio dei Parlamenti in quanto parti processuali dovrebbe essere una rarità assoluta²⁴⁰. Peraltro, la medesima situazione si registra in ordinamenti che prevedono un arbitraggio dei conflitti costituzionali, ma che non riconoscono l'autorità giudiziaria come organo potenzialmente confliggente: in questo caso, i ricorsi a tutela dei diritti fondamentali vengono usati esclusivamente

lamentari, cit., passim.

²³⁸ La *parliamentary prerogative* britannica è fondata sulla Clausola IX del *Bill of Rights* del 1689: «*the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*». Negli Stati Uniti, l'art. 1, sez. 6 prevede che: «*[The Senators and Representatives] shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place*» (c.d. *Speech or Debate clause*).

²³⁹ Nel Regno Unito la prova è rappresentata dal caso *R v Chaytor and others* [2010] UKSC 52, nel quale tre deputati invocavano l'applicazione della prerogativa parlamentare a false dichiarazioni di spesa per ottenere rimborsi dalla Camera. La Corte Suprema ritenne che la prerogativa non si applicasse nel caso di specie, ma non che i tre parlamentari non potessero invocarla dinanzi al giudice. Di recente, con *order* del 1 novembre 2022, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha negato al senatore Lindsey Graham (contro il *Fulton County Special Purpose Grand Jury*) una sospensione cautelare, rinviandolo davanti alle giurisdizioni inferiori, dinanzi alle quali avrebbe dovuto dedurre l'immunità della *Speech or Debate clause*, a piena riprova del necessario "impiego" processuale personale della prerogativa. Ciò era ovviamente già accaduto in passato, in particolare nel caso *Gravel v. United States*, 408 U.S. 606 (1972), in cui la Corte ritenne di estendere la prerogativa di immunità anche agli assistenti di un senatore, a determinate condizioni, su appello del senatore stesso.

²⁴⁰ Ciò vale, in realtà, anche per i conflitti fra poteri: non a caso i conflitti dinanzi al BVerfG non sono mai stati portati interamente dal *Bundestag* come attore, ma da sue frazioni che l'hanno poi convenuto in giudizio. I tre conflitti decisi dal Tribunale costituzionale spagnolo su ricorso del Congresso dei deputati si spiegavano per la peculiarità della situazione politica dell'epoca (l'esistenza del governo di minoranza di Rajoy, poi sostituito tramite mozione di sfiducia costruttiva dal primo Governo Sanchez nel giugno 2018).

dai singoli, in via sussidiaria, contro il potere giudiziario e a tutela delle immunità²⁴¹.

Con il riconoscimento operato dall'ord. n. 17, e malgrado quanto ribadito nel caso Ferri, i dubbi non sono stati fugati, perché, se anche è vero che il conflitto dei parlamentari non può essere diretto contro l'autorità giudiziaria, ciò non significa che l'art. 68 non possa rilevare nei rapporti fra Camera e singolo membro²⁴². Difatti, la concessione dell'autorizzazione, in presenza di presupposti che avrebbero sostenuto il suo diniego, potrebbe considerarsi un'illegitima interferenza della Camera nella sfera del parlamentare, come già rilevato da Zagrebelsky²⁴³, prima, e da Zanon²⁴⁴, poi.

A questo proposito, giova segnalare che il deputato o senatore interessato è titolare di diritti partecipativi propri nel corso del procedimento autorizzatorio²⁴⁵. Peraltro, l'art. 3, comma 7, della legge n. 140 del 2003 riconosce la facoltà di investire direttamente la Camera della questione di applicabilità dell'art. 68, comma primo, Cost., senza attendere la decisione del giudice a seguito della relativa eccezione²⁴⁶. Tale facoltà vale anche per le altre forme di immunità ai sensi del successivo

²⁴¹ V. supra, cap. II sull'*amparo* spagnolo e il *Verfassungsbeschwerde* tedesco.

²⁴² Del resto, l'ord. n. 17 del 2019 evocava il solo primo comma dell'art. 68, ma la successiva ord. n. 60 del 2020 richiamava gli articoli «67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost.», senza operare alcuna distinzione fra i contenuti della disposizione costituzionale in materia di immunità.

²⁴³ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità*, cit., p. 98.

²⁴⁴ N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 319, nota 175. V. Anche M. MEZZANOTTE, "Pregiudizialità parlamentare" e legittimazione al conflitto fra poteri del singolo parlamentare, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGGIOTTO, P. VERONESI, *Il "caso Previti"*, cit., p. 150 ss.; EAD., *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 339 ss.; A. MANNINO, *Insindacabilità e potere regolamentare delle Camere*, cit., p. 229 ss.

²⁴⁵ Art. 135, comma 9, R.S.; art. 18, comma 1, ultimo periodo, R.C.

²⁴⁶ La formula usata dalla legge è invero molto ampia, poiché tale facoltà è attribuita a «chi assume che il fatto per il quale e' in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1». Dunque, vi rientrano sicuramente il parlamentare in carica o cessato, ma, in ipotesi, ciò potrebbe estendersi anche ad un co-obbligato in sede civile o un correo in sede penale (si pensi ad un articolo a doppia firma, una delle quali appartenente ad un non parlamentare).

comma 9 e la prassi dà conto di istanze dei singoli parlamentari per sollecitare l'interposizione di conflitti di attribuzione a difesa delle loro immunità, secondo canali non tipizzati, ma nemmeno propriamente informali²⁴⁷. Anche in caso di mancata risposta a questa sollecitazione, dovrebbe schiudersi al parlamentare – dopo un congruo lasso di tempo, da apprezzare secondo le circostanze del caso e con riferimento anche a precedenti analoghi – la via del conflitto. Che, dunque, sussista uno spazio di intervento del singolo non pare revocabile in dubbio, ove le sue aspettative fossero deluse dalla Camera d'appartenenza, la cui decisione resta connotata da un ineliminabile grado di politicità²⁴⁸. Certo è che se fosse ammesso il conflitto interposto contro la Camera per negazione delle prerogative di cui all'art. 68 Cost., si porrebbe la necessità di estenderlo – ma questo può essere fatto dal giudice costituzionale in base all'art. 37, comma 4, l. n. 87 del 1953 – agli organi giurisdizionali destinatari dell'autorizzazione²⁴⁹.

Bisogna sottolineare che, anche in questo caso, soluzioni di simile tenore sono rinvenibili nella giurisprudenza tedesca. Fondamentale, al proposito, è una sentenza del 2001²⁵⁰ nella quale un deputato della CDU (Ronald Pofalla) agiva contro la sospensione dell'immunità pronunciata ai suoi danni dal *Bundestag* su indicazione del comitato parlamentare per le immunità (*Immunitätsausschuss*)²⁵¹. Sebbene il giudice di Karlsruhe riconosca che l'art. 46, comma secondo, GG faccia dell'immunità una prerogativa di cui titolare è il *Bundestag* (che può rimuoverla), nondimeno si afferma che l'immunità, fondendosi con il

²⁴⁷ Si v., ad esempio, A.S. XVIII, Doc. XVI n. 9, 20 dicembre 2021, concernente la proposta di sollevare conflitto di attribuzioni da parte del Senato contro la Procura di Firenze per il sequestro di messaggi e mail inviati dal senatore Renzi. Il documento dà conto della lettera con cui il senatore interessato ha sollecitato la Presidenza del Senato a intervenire, la questione venendo poi deferita alla Giunta.

²⁴⁸ Cfr. anche M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e costituzione*, cit., p. 207 menziona «atti, decisioni, od omissioni delle assemblee che si sottraggano all'obbligo di riconoscere ai propri membri la legittima tutela».

²⁴⁹ Se il ricorso venisse accolto, la Corte potrebbe poi annullare gli atti conseguentemente afflitti da incompetenza ex art. 38 l. n. 87 del 1953, anche su istanza del parlamentare ricorrente in sede di memorie prima dell'udienza, senza che la mancata impugnazione degli atti giurisdizionali possa risolversi a svantaggio del ricorrente.

²⁵⁰ BVerfGE 104, 310 del 17 dicembre 2001 (*Pofalla II*). Per un'analisi v. B. GAUSING, *Das Abgeordnetenmandat*, cit., p. 196.

²⁵¹ L'immunità parlamentare è fissata all'art. 46, comma secondo, GG, mentre il relativo procedimento parlamentare è regolato dall'art. 107 del *Geschäftsordnung* del *Bundestag*.

principio di libertà del mandato di cui all'art. 38 GG, viene a creare una posizione giuridica anche in capo al singolo parlamentare. A lui deve essere quindi consentito di agire contro sospensioni dell'immunità pronunciate dalla Camera nei suoi confronti in maniera arbitraria²⁵². La sentenza dà conto di un'evoluzione storico-costituzionale dell'immunità parlamentare in Germania volta a proteggere il Parlamento come organo, e non tanto i suoi singoli membri, dagli sconfinamenti di altri poteri. Si osserva pure che una simile *ratio* presenta alcuni tratti anacronistici e che le situazioni che la giustificano non dovrebbero darsi nelle democrazie costituzionali funzionanti. Tuttavia, nella contemporaneità costituzionale l'immunità trova le sue radici nel principio rappresentativo, non più nell'indipendenza interorganica²⁵³: così, l'immunità viene a proteggere deputati "sfavoriti" nella loro azione e che rischiano di vedere limitate le loro possibilità dal volere della maggioranza²⁵⁴. Come viene acutamente sottolineato dal Tribunale, non sempre l'interesse del Parlamento e l'interesse del parlamentare sono allineati rispetto agli altri poteri, considerato – invece – l'allineamento fra Governo e maggioranza parlamentare²⁵⁵.

²⁵² BVerfGE 104, 310, par. 66: «Zwar können sich aus Art. 46 Abs. 2 GG nicht ohne weiteres Rechte eines einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Bundestag ergeben. Denn der Genehmigungsvorbehalt für die strafrechtliche Verfolgung von Abgeordneten dient vornehmlich dem Parlament als Ganzes. Der einzelne Abgeordnete hat aber aus Art. 46 Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einen Anspruch darauf, dass sich das Parlament bei der Entscheidung über die Aufhebung der Immunität nicht – den repräsentativen Status des Abgeordneten grob verkennend – von sachfremden, willkürlichen Motiven leiten lässt».

²⁵³ *Ivi*, par. 78 ss.

²⁵⁴ R. WURBS, *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Berlino, Duncker&Humblot, 1988, p. 23.

²⁵⁵ BVerfGE 104, 310, par. 80: «Bei der Entscheidung über die Genehmigung der Strafverfolgung sind die Interessen des Parlaments und die des betroffenen Abgeordneten gegenüber den anderen Staatsgewalten nicht in jedem Falle gleichgerichtet [...] Der Abgeordnete kann je nach dem parlamentarischen Kräfteverhältnis auch gegenüber dem Parlament schutzbedürftig sein. Parlament und Regierung stehen heute nicht in Frontstellung einander gegenüber. Vielmehr verläuft die Grenze quer durch das Plenum: Regierung und die sie unterstützende Parlamentsmehrheit bilden gegenüber der Opposition politisch eine Einheit».

7.2. Principi impliciti nella disposizione costituzionale e tutela delle libertà del singolo parlamentare

Un argomento piuttosto convincente per individuare nell'art. 68 posizioni costituzionalmente garantite in capo al singolo parlamentare risiede nella circostanza che tutte le tutele ivi apprestate si ricollegano a libertà disciplinate nella prima parte della Costituzione, libertà che nel caso dei membri del Parlamento vengono accompagnate da particolari forme di protezione²⁵⁶. Tali difese si limitano al perimetro più o meno stretto della funzione nel caso dell'insindacabilità, cioè della libertà di manifestazione del pensiero dei parlamentari. Viceversa, sono illimitate, in costanza di mandato, allorché vengano in rilievo le libertà personali e di domicilio (secondo comma, con le eccezioni introdotte dalla revisione costituzionale) e di corrispondenza e comunicazione (terzo comma) degli eletti. Se nessuno dubita che negli articoli 13, 14, 15 e 21 sia la singola persona titolare di queste libertà, non si vede perché non riconoscere che titolari di queste libertà in forma dilatata e guarentigiata siano i singoli parlamentari²⁵⁷.

²⁵⁶ Sono condivisibile le riflessioni critiche di C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., p. 105 ss. che sottolinea il «disagio» generato dall'impostazione tradizionale. L'A. obietta inoltre (p. 107) che anche la «libertà qualificata di cui gode il singolo parlamentare per alcuni atti tipici della funzione, dovrebbe poter essere difesa dinanzi alla Corte, sembrando quasi una non ammissibile degradazione la sua tutela solo di fronte agli organi giudiziari comuni». Dunque, la soluzione tradizionale «rischia di lasciare insoddisfatta un'esigenza evidente di giustizia».

²⁵⁷ A. PACE, *Problematica delle libertà*, cit., pp. 400-401 esprime un'opinione contraria, ritenendo che le norme sulle immunità «non ampliano la sfera del diritto alla libertà di manifestazione del pensiero spettanti a tali persone come privati individui. A ben vedere, le norme costituzionali e ordinarie [...] alludono ad espressioni di pensiero rese nello svolgimento di «funzioni» pubbliche o di attività private «finalizzate» al perseguimento di un obiettivo costituzionalmente rilevante [...] il beneficiario dell'immunità non è, per definizione, «libero» di esprimersi [...] ma è invece finalisticamente «vincolato»». L'A. dà conto, invero, che la Corte costituzionale già si era espressa in senso contrario alla tesi da lui sostenuta (sent. n. 148 del 1983, seppur con riguardo all'insindacabilità dei membri del CSM).

Che l'insindacabilità costituisca una forma estesa di libertà di espressione – se è consentito aggiungere – è provato pure sul piano comparativo dal peculiare uso che talvolta ne viene fatto nel Regno Unito dai membri del Parlamento per rivelare coloro che richiedono le c.d. «*super-injunction*» alle giurisdizioni britanniche, ovvero ordinanze cautelari dirette contro soggetti privati o pubblici (in particolare mezzi di comunicazione) con le quali si impedisce la diffusione di un'informazione. Si tratta di provvedimenti anonimi, nei quali non è conosciuto il soggetto ricorrente che agisce

Questa constatazione sul piano sostanziale può avere qualche conseguenza sul piano processuale dei conflitti: un conto, infatti, è l'attribuzione del potere autorizzatorio in capo alle Camere; altro conto è individuare nelle medesime norme forme di libertà particolarmente protette che possono essere difese individualmente dai titolari in ragione del loro ufficio²⁵⁸, ove si realizzino nei loro confronti interferenze idonee a turbare l'esercizio delle funzioni. In questo caso l'art. 68, come il suo immediato antecedente, opera come catalizzatore delle attribuzioni parlamentari, fonte di un generale *favor libertatis* a vantaggio dei rappresentanti popolari e, conseguentemente, di garanzie implicite a tutela delle funzioni, sia nell'ambito delle Camere, che all'esterno.

Si impongono qui alcuni esempi.

La libertà di espressione del parlamentare dovrebbe porsi come inviolabile barriera contro ogni tentativo di censura o controllo preventivo sulle sue manifestazioni²⁵⁹. Ad esempio, il vaglio sulle interrogazioni e interpellanze parlamentari scritte ad opera dei presidenti delle Camere sembra essere contrario a tale principio e la stessa Corte costituzionale lo ha osservato, con parole poco equivoche²⁶⁰. E si badi ad una distinzione: il potere di interrogazione e di interpellanza non scaturisce, di per sé, dall'art. 68, comma primo, ma il suo fondamento è da cercare sistematicamente nei cardini del regime parlamentare, come abbiamo sostenuto in precedenza (e come poi ribadiremo *infra*)²⁶¹. Semmai, da

per mantenere la riservatezza. Alcuni deputati, evidentemente contattati dagli organi di stampa, rivelano all'interno delle Camere l'identità di questi ricorrenti su materie di pubblico interesse, evitando così di incorrere in azioni legali civili e penali (dato che stanno violando un segreto giurisdizionale). Da ultimo, ciò è avvenuto nel febbraio 2022, quando la deputata Layla Moran, facendosi scudo del *parliamentary privilege*, ha menzionato i nomi di vari oligarchi russi che non erano stati sanzionati malgrado la vicinanza con il regime di Vladimir Putin. Si tratta di una prassi che gli *Speakers* hanno deprecato, poiché mette in tensione il principio di separazione dei poteri (cfr. E. MAY, *Treatise*, cit., par. 13.2, nota 3), ma che tuttavia non trova una limitazione giuridica.

²⁵⁸ Richiamiamo, al proposito, quanto osservato nel capitolo precedente sul Presidente della Repubblica ed il suo diritto alla riservatezza.

²⁵⁹ Rievochiamo, non a caso, i termini dell'art. 21 Cost.

²⁶⁰ Corte cost., sent. n. 219 del 2003.

²⁶¹ Ancorché sia stato giustamente osservato che dal punto di vista storico «l'insindacabilità è il seme originario del regime parlamentare, giacché garantendo il diritto di critica dei parlamentari al Re e ai suoi ministri si stabilisce il concetto che questi ultimi devono progressivamente guadagnarsi la fiducia del parlamento» (M. CERASE, *Art. 68*, cit., p. 1299).

questa norma si ricava la protezione dei *contenuti materiali* oggetto del potere in questione.

Ancora, la particolare garanzia di libertà personale dei parlamentari dovrebbe offrire loro la certezza di non subire limitazioni o sanzioni, a maggior ragione in caso di atti compiuti nell'esercizio della funzione. Pochi anni fa, fece scalpore la multa irrogata da una capitaneria di porto ad alcuni deputati saliti su una nave trasportante migranti bloccata nel porto di Siracusa (la *Sea Watch*), al fine di verificare le condizioni delle persone a bordo che non venivano fatte sbarcare per l'opposizione del ministero dell'Interno²⁶². Dato per pacifico che si trattasse di attività ispettiva, come tale richiamata anche dalla legge n. 140 del 2003, non sembra però che la garanzia attivabile qui fosse tanto l'insindacabilità (salire su una nave non è un voto, né, di per sé, un'opinione o l'esternazione di un pensiero), ma più generalmente l'inviolabilità della libertà personale del parlamentare, idonea a coprire anche casi in cui è difficile sceverare esattamente il tipo di diritto esercitato²⁶³. In effetti, l'atto di salire sulla nave sarebbe ascrivibile piuttosto alla libertà di circolazione, ma – come si è detto anche nel caso Previti e poi riguardo alle restrizioni legate al Covid – l'art. 68 offre comunque un sufficiente ambito di protezione alla libertà personale del parlamentare, intesa anche come libertà di autodeterminazione, in tutti quei casi in cui le condotte tenute dall'eletto sono preordinate all'esercizio delle sue funzioni, in combinato disposto con l'art. 67. Il conflitto, in questo caso, avrebbe potuto

²⁶² Diversamente, S. CURRERI, *Deputati multati. Le nuove frontiere dell'attività ispettiva del parlamentare*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2019, ipotizzava che i deputati investissero della questione la Presidenza della Camera, per far valere la loro insindacabilità.

²⁶³ Da questo punto di vista è assai più perspicua la formulazione ampia dell'art. 48, comma secondo, GG («Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben», “nessuno può essere impedito nell'accettare o nell'esercitare il mandato di deputato”, *traduzione nostra*), la quale copre qualunque impedimento all'esercizio del mandato, la cui libertà è sancita dall'art. 38 GG. Cfr. H. SCHULZE-FIELITZ, *Artikel 48*, in H. DREIER (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, II, Tubinga, Mohr Siebeck, 2015 p. 1360: «Art. 48 II GG gewährt einem Abwehrensanspruch sowohl gegenüber der öffentlichen Gewalt als auch gegenüber privaten Dritten für jeden, der das Amt eines Bundestagsabgeordneten übernehmen oder ausüben will, unabhängig von der Art seiner beruflichen Tätigkeit». Così si è espresso anche il giudice costituzionale: BVerfGE 42, 312 (*Inkompatibilität/Kirchliches Amt*) del 21 settembre 1976. Tuttavia, non sembrano esistere ostacoli reali a che un principio del tutto equivalente sia dedotto nell'ordinamento costituzionale italiano da una lettura combinata degli art. 67 e 68 (in tutti i suoi tre commi).

essere diretto contro il Governo, vertice dell'amministrazione, ed anche elementi di contorno alla vicenda lasciano pensare che vi fossero motivi di contrasto (anzitutto politico) con l'Esecutivo in senso stretto²⁶⁴.

Un altro caso potrebbe riguardare accertamenti nel domicilio di un parlamentare non determinati sulla base di un'autorizzazione giurisdizionale (dunque non perquisizioni in senso stretto), ma condotti da autorità amministrative, in forza dell'art. 14, secondo comma, Cost. In questo caso, fermo restando che la garanzia dell'art. 68, comma secondo, non potrebbe venire meno, si porrebbe il problema di un conflitto che non sarebbe diretto contro il potere giudiziario, ma contro l'amministrazione, risalendo, di conseguenza, contro il Governo stesso. Sempre nello stesso ambito normativo, si potrebbe ipotizzare – sulla scorta della giurisprudenza tedesca – un conflitto tra il parlamentare e la presidenza della Camera che abbia autorizzato l'ingresso di corpi di polizia negli edifici parlamentari, compresi gli studi personali dei membri²⁶⁵.

Più complessa appare l'individuazione di una particolare garanzia della libertà di comunicazione del parlamentare a partire dall'ultimo comma dell'art. 68. La disposizione, infatti, richiama in maniera precisa atti tipici da eseguire sotto il controllo del potere giudiziario²⁶⁶. Ciò non significa che questo escluda, in linea di massima, una maggior tutela rispetto al cittadino comune, ma sembra difficile declinare tale garanzia in una situazione di possibile conflitto di attribuzioni fra il parlamentare ed un altro potere dello Stato diverso dall'autorità giudiziaria²⁶⁷. Allo

²⁶⁴ Il ministro dell'Interno Salvini aveva accusato gli stessi parlamentari saliti sulla *Sea Watch* di incentivare l'immigrazione clandestina.

²⁶⁵ È il caso trattato in BVerfGE 154, 354 (*Betreten von Abgeordnetenräumen*) del 9 giugno 2020, riferito ad una perquisizione operata dalla polizia negli uffici del *Bundestag*. Durante questa attività alcuni agenti entrarono nello studio di un deputato del gruppo *Die Linke*, rimuovendo dei poster attaccati alle finestre. Sui poteri dei presidenti con riguardo alla gestione "domestica" degli spazi assembleari v. M. KÖHLER, *Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang*, Berlino, Duncker&Humblot, 2000, p. 238 ss.

²⁶⁶ Si noti che il secondo comma utilizza una formula di chiusura generale ("altrimenti privato della libertà personale"), il che sembra proprio esprimere una valenza di principio, come il primo comma usa locuzioni «riassuntive» chiamate a ricomprendere vari ambiti possibili di responsabilità, a seguito della riforma costituzionale: v. N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, cit., p. 627.

²⁶⁷ Non è questa la sede, ma bisognerebbe interrogarsi se alcune forme di blocco o di oscuramento di pagine personali su *social network*, imposte da piattaforme digitali, possano costituire "sequestri di corrispondenza", tanto nel senso dell'art. 15,

stato della giurisprudenza, attorno all'inviolabilità della corrispondenza e alla tutela della comunicazione del parlamentare sembrano dunque configurabili conflitti esclusivamente tra il potere giudiziario e la Camera di appartenenza.

8. *L'indennità: un'attribuzione giustiziabile?*

L'art. 69 è una delle più laconiche disposizioni della Carta del 1948: «i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge». È noto che questa sintesi è il precipitato di una storia, cioè dell'evoluzione della democrazia rappresentativa pluralistica verso la reale possibilità che chiunque acceda alle massime cariche elettive, in piena libertà dal bisogno economico²⁶⁸. Diversamente, da un lato sarebbe stato impedito agli appartenenti ad alcune classi sociali di poter competere alle elezioni; dall'altro, ciò avrebbe esposto tutti i rappresentanti – ed in particolare i meno abbienti – alle lusinghe di denaro, contaminando la funzione di rappresentare la Nazione e non interessi particolari.

Se questa è la fondamentale essenza democratica dell'indennità parlamentare, la norma costituzionale si limita a rinviare la sua definizione alla legge.

In concreto, persino tale, semplice indicazione è stata parzialmente disattesa, poiché nella fissazione dell'indennità concorrono fonti diver-

che dell'art. 68, terzo comma. In una simile prospettiva, al massimo, si potrebbero ipotizzare conflitti fra un parlamentare e un'autorità di garanzia che non tuteli la posizione di questi (ad esempio il Garante per la privacy, che detiene poteri di oscuramento in caso di violazione della normativa sui dati personali). Rispetto al tema, è stato celebre il caso dell'ex Presidente statunitense Trump, che si è visto bloccare l'account di Twitter dalla stessa piattaforma ed ha poi agito dinanzi alla giurisdizione di primo grado, ma senza successo (il caso è *Trump v. Twitter, Inc.* deciso dalla *United States District Court del Northern District of California* il 6 maggio 2022). In Germania, il Tribunale costituzionale ha rilasciato, in sede di *Verfassungsbeschwerde*, un'ordinanza cautelare a favore di una militante e candidata di un partito di estrema destra, ingiungendo a Facebook di rimuovere il blocco apposto alla sua pagina personale (BVerfGE, *Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats*, 22 maggio 2019). In tutti questi casi, però le giurisdizioni possono applicare principi costituzionali nei rapporti fra privati (o fra personalità pubblica e impresa privata), cosa che nel sistema italiano la Corte costituzionale non può fare direttamente.

²⁶⁸ V. in tema D. ISOTTI, *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, I, Roma, Camera dei Deputati, 2019, p. 201 ss.

se, stratificatesi nel tempo: da un lato la legge²⁶⁹, dall'altra i regolamenti parlamentari c.d. "minori"²⁷⁰, che hanno disciplinato in maniera più tecnica tutte le attribuzioni di carattere pecuniario di competenza dei membri delle Camere²⁷¹. Non solo l'indennità in senso stretto (cioè il "salario" di base del parlamentare), ma anche gli ulteriori emolumenti, in particolare la c.d. *diaria* e – tema di recente particolarmente controverso – i vitalizi dei parlamentari.

Ora, per l'indennità vale l'opposizione messa in luce con riguardo alle immunità: si tratta di una garanzia "riflessa" dell'autonomia del Parlamento²⁷², oppure di una vera e propria attribuzione (*un diritto*) a vantaggio del singolo²⁷³? In realtà, è proprio la sua origine storica che lascia propendere più per la seconda opzione, poiché si pone a garanzia dell'effettività del diritto di elettorato passivo e dell'indipendenza economica del singolo, che può così esercitare davvero liberamente il suo mandato, pure nell'interesse dell'istituzione parlamentare²⁷⁴.

A tale conclusione pervenne lo stesso Tribunale costituzionale tedesco, in una decisione del 1955²⁷⁵ su un conflitto sollevato da un de-

²⁶⁹ Nella materia, la prima legge è stata la l. 9 agosto 1948, n. 1102, recante «Determinazioni dell'indennità spettante ai membri del Parlamento», sostituita poi dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, recante «Determinazione della indennità spettante ai membri del Parlamento»,

²⁷⁰ L'art. 1, comma 2, della legge n. 1261/1965 opera, nei fatti, una delegificazione della materia rinviando a regolamenti approvati dagli Uffici di presidenza.

²⁷¹ Al proposito, un parere del Consiglio di Stato, dato su richiesta della Presidenza del Senato, ha sottolineato la compatibilità di questa "stratificazione" con la riserva di legge dell'art. 69, in un certo qual modo caratterizzata come "relativa": cfr. CdS, Commissione speciale, parere n. 1403/2018 del 3 agosto 2018.

²⁷² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 269.

²⁷³ Esclude la seconda possibilità e dunque l'ipotesi del conflitto A. PLACANICA, *Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, II, Roma, Camera dei deputati, 2001, p. 910.

²⁷⁴ Del resto, non si può dire che un Parlamento di benestanti non sia di per sé autonomo (da altri poteri dello Stato): semplicemente non sarebbe rappresentativo della pluralità di situazioni socio-economiche esistenti e, assai probabilmente, della maggioranza della popolazione.

²⁷⁵ BVerfGE 4, 144 (*Abgeordneten-Entschädigung*) del 16 marzo 1955, citata in M. ABELEIN, *Die rechtsstellung des Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht*, in H. KIPP, F. MEYER, A. STEINKAMM, (a cura di), *Um recht und freiheit.: Festschrift Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, Berlino, Duncker&Humblot, 1977, p. 777 ss.

putato del *Landtag* dello Schleswig-Holstein²⁷⁶ contro la legge statale che sospendeva l'indennità in caso di sovrapposizione fra le cariche di deputato del *Landtag* e deputato del *Bundestag*²⁷⁷. Pur dichiarandolo infondato nel merito, il conflitto venne dichiarato ammissibile poiché, conformemente alla sua impostazione, il giudice ritenne che la disposizione impugnata impingesse nello *status* costituzionale del deputato, poiché l'indennità costituisce una garanzia di libertà nell'esercizio dei diritti e doveri del parlamentare che gli discendono dallo status che assume²⁷⁸. In un caso successivo²⁷⁹, lo stesso diritto all'indennità venne ritenuto azionabile tramite reclamo da parte di un parlamentare che agiva, però, in quanto candidato alle elezioni del *Landtag* del Saarland, lamentando la modifica *in pejus* dell'indennità parlamentare adottata da una legge del Land. Il giudice costituzionale – valorizzando la natura sussidiaria del *Verfassungsbeschwerde* – sottolinea che il conflitto non

²⁷⁶ La Corte, in questo caso, stava decidendo in base alla competenza derivante dalla sez. 71 della *BVerfGG*, che attribuisce al Tribunale il compito di giudicare sui conflitti interni agli organi supremi di un medesimo Land (*Landesorganstreitverfahren*), ove non esista altro mezzo di ricorso e tali organi (o parti di organi) siano titolari di competenze costituzionali o regolamentari direttamente attinte dalla disputa. In questa veste, il BVerfG si è pronunciato, da ultimo, su dispute interne allo Stato dello Schleswig-Holstein, fino alla creazione all'interno del Land di una Corte costituzionale statale nel 2006, entrata in funzione nel 2008. Precedentemente, anche alcuni casi provenienti dalla Turingia vennero decisi in questa veste, sino a che non entrò in funzione la locale Corte costituzionale nel 1995. Ciò merita una segnalazione per il fatto che tramite questa competenza – limitata al sistema di governo del Land in questione – il Tribunale ha potuto arricchire il suo patrimonio giurisprudenziale, estendendo poi alcune affermazioni al piano nazionale. Sui conflitti fra poteri interni ai Länder v. M. FLICK, *Organstreitverfahren Vor Den Landesverfassungsgerichten: Eine Politikwissenschaftliche Untersuchung*, Berlino, Peter Lang, 2011.

²⁷⁷ A livello federale non esiste alcuna incompatibilità fra l'appartenenza ad un parlamento statale e al parlamento federale. Il diritto dei singoli Länder può però prevederla (si v., ad esempio, l'art. 1 della *Thüringer Abgeordnetengesetz*, legge sui deputati del Land di Turingia, che stabilisce l'incompatibilità fra la carica parlamentare federale e quella locale).

²⁷⁸ BVerfGE 4, 144, par. 21: «*Der Sinn dieser neuen Bestimmungen war, die Entschließungsfreiheit, die traditionsgemäß zum Wesen des parlamentarischen Repräsentativsystems gehört, zu sichern und damit die Abgeordneten in die Lage zu versetzen, die sich aus ihrem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in Freiheit auszuüben. In diesem Sinne heißt es auch heute noch in Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG, daß die Bundestagsabgeordneten Anspruch auf eine "angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" haben*».

²⁷⁹ BVerfGE 40, 296 (*Abgeordnetendiäten*) del 18 giugno 1975.

sarebbe azionabile da parte del ricorrente, ritenendo così ammissibile il ricorso alternativo²⁸⁰.

Quanto alla giurisprudenza italiana, l'ord. n. 60 del 2020 ha inserito anche l'art. 69 nell'elenco di norme che definiscono le attribuzioni costituzionali del parlamentare: un inserimento che, probabilmente, non era casuale rispetto alle situazioni contingenti²⁸¹. Del resto, non si può nemmeno essere così sorpresi: l'art. 84, comma terzo, prevede che «l'assegno e la dotazione del Presidente della Repubblica sono determinati per legge» e da questo articolo la Corte ha tratto l'autonomia finanziaria della Presidenza della Repubblica, giustiziabile per conflitto su promovimento del capo dello Stato²⁸². È pur vero che, nella norma sul Presidente, la Corte ha fatto rientrare l'intera gestione dell'apparato amministrativo legato all'istituzione; tuttavia, se non sembra dubitabile che una lesione dell'assegno o della dotazione del capo dello Stato possa essere confliggibile²⁸³, non si vedono pregnanti ragioni – anche per il ragionamento condotto nel capitolo precedente – che conducano ad escluderlo per i parlamentari.

Dunque, è accettabile in astratto che il diritto all'indennità possa ricadere nell'ambito di operatività del conflitto parlamentare. Il problema più concreto è capire in quali situazioni potrebbe scaturire una lite da sottoporre al giudizio della Corte.

Non pare contestabile che se venisse approvata una legge che sopprimesse l'indennità o la percezione del vitalizio, verrebbe a negarsi il nucleo duro dell'art. 69, dando così adito ad una sicura lesione dell'attribuzione del parlamentare. Allo stesso modo, gli atti regolamenti interni che modificassero in maniera peggiorativa i trattamenti economici, al punto da rendere inesistente o simbolica una componente significativa dell'indennità, sarebbero passibili di conflitto.

Si potrebbe altresì sostenere che un parlamentare possa denunciare la violazione della riserva di legge da parte di altre fonti, come decreti-leg-

²⁸⁰ Sull'alternatività fra questi rimedi v. *retro*, cap. II.

²⁸¹ Nella XVIII legislatura, su impulso del partito di maggioranza relativa (il M5S) vengono apportate modifiche alla disciplina dei vitalizi, che origineranno poi il contenzioso da parte di ex parlamentari che porteranno, senza successo, il caso alla Consulta.

²⁸² Corte cost., sent. n. 129 del 1981, punto 4 *Cons. Dir.* (sebbene nella pronuncia vi sia un refuso, poiché si fa riferimento all'ultimo comma dell'art. 83, ma deve leggersi art. 84 sulla dotazione del Presidente della Repubblica); ancora più significativamente la sent. n. 169 del 2018.

²⁸³ Ipotesi formulata da A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 176.

gi o atti governativi, ma anche ad opera di atti regolamentari interni: del resto, in regime di bicameralismo paritario e perfetto tale istituto si giustifica in maniera particolare con riguardo all'indennità, al fine di non creare disparità fra membri di Camere diverse²⁸⁴.

Dunque, è chiaro che la Corte non può essere investita di conflitti aventi ad oggetto l'*an* o il *quantum debeatur* a vantaggio dei singoli e trasformarsi in un giudice dei crediti dei parlamentari verso le Camere. Il suo intervento potrà semmai essere richiesto quando vi sia una violazione generale che incida in maniera nettissima sull'attribuzione, quale un abbassamento dell'indennità tale da negare gli stessi scopi per cui è stata introdotta. Tale valutazione, peraltro, potrebbe anche appoggiarsi ad indici oggettivi²⁸⁵.

Non è da escludere che, nello sviluppo della giurisdizione domestica, possano essere contestate innanzi alla Corte decisioni degli organi di autodichia considerate lesive dell'attribuzione indennitaria²⁸⁶. Qui si pone il problematico tema del controllo giurisdizionale sulle normative concernenti i vitalizi parlamentari. In effetti, le norme che modificano *pro futuro* il trattamento previdenziale dei parlamentari potrebbero eventualmente essere attaccate dai membri del Parlamento in carica, poiché è pacifico che il vitalizio rappresenti una percezione differita di un'indennità maturata nel presente: in caso di annichilimento o di tendenziale azzeramento dell'importo, una lesione dell'art. 69 sarebbe prospettabile. Se però tali norme sono retroattive – a parte la discussa legittimità costituzionale di interventi retroattivi su diritti quesiti, in realtà non esclusa dalla giurisprudenza costituzionale sulle c.d. “pensioni d'oro”²⁸⁷ – coinvolgono, per definizione, solo i parlamentari cessati dalla carica. Se si riconosce la legittimazione del parlamentare a tutela

²⁸⁴ Corte cost., sent. n. 237 del 2022.

²⁸⁵ Dato che gli stipendi pubblici sono parametrati o comunque limitati nel loro ammontare massimo (si v. il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 195, “Regolamento recante determinazione dei limiti massimi del trattamento economico onnicomprensivo a carico della finanza pubblica per i rapporti di lavoro dipendente o autonomo”), potrebbe non essere così complesso per il ricorrente allegare una significativa menomazione confrontando redditi percepiti da altri funzionari pubblici.

²⁸⁶ V. ancora Corte cost., sent. n. 237 del 2022 (che in chiusura afferma: «Spetta, pertanto, agli organi dell'autodichia il giudizio [...] sulla legittimità della deliberazione censurata»).

²⁸⁷ Corte cost., sent. n. 234 del 2020, che giustifica la decurtazione degli assegni previdenziali più ricchi ove sia realizzato un intervento di solidarietà endo-previdenziale.

dell'indennità, potrebbero esserci margini anche per sostenere la legittimazione dell'ex parlamentare contro norme che incidano negativamente sulla percezione dei vitalizi, ove non sussistano altre vie di ricorso.

Di recente, proprio dal Consiglio giurisdizionale della Camera dei deputati è giunta alla Corte una questione incidentale avente ad oggetto il ricalcolo dei vitalizi per gli ex deputati. La Corte (sent. n. 237 del 2022) ha dichiarato l'inammissibilità della questione, riconfermando l'esclusione dei regolamenti parlamentari (tanto più se "minori") dal novero degli atti aventi forza di legge. Rinviando all'organo dell'autodichia la decisione sulla legittimità dell'atto generale, ha aperto così gli orizzonti ad una possibile "normalizzazione" di vie di ricorso adatte ad intervenire sul tema²⁸⁸, senza dilatare eccessivamente i confini della giurisdizione costituzionale.

Questo tema è stato trattato anche nella giurisprudenza tedesca, dove si conta una pronuncia avente ad oggetto la modifica delle pensioni dei parlamentari²⁸⁹. È interessante notare che in questo caso il giudice costituzionale ammette un reclamo costituzionale avanzato da un ex deputato, ritenendo che a questi non si aprisse la via dell'*Organstreit*, essendo venuto meno il suo mandato²⁹⁰.

9. *Verifica dei poteri e posizione del singolo parlamentare*

Alcuni anni fa, la prospettiva del conflitto su iniziativa del parlamentare ha incrociato in dottrina l'annoso tema della giustizia elettorale. In particolare, il conflitto è stato ipotizzato come possibile soluzione per gettare luce sulla zona d'ombra relative alla verifica dei poteri e alla tutela dell'elettorato passivo²⁹¹. Si tratta di un incrocio tornato anche

²⁸⁸ Cfr. *supra* nota 286.

²⁸⁹ BVerfGE 32, 157 (*Stichtagsregelung*) del 21 ottobre 1971.

²⁹⁰ In particolare, il giudice sottolineò che l'ex deputato non poteva lamentare un trattamento diverso rispetto ai parlamentari in carica in materia di pensioni.

²⁹¹ A. PLACANICA, *Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il Parlamento della Repubblica*, cit., p. 911; A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2020, p. 33 ss.; P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale: saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, cit., p. 254; ID., *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019*, Napoli, Jovene, 2020, p. 88. Interessanti spunti comparatistici si rinvencono in M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti eletto-*

più di recente nelle riflessioni dottrinarie, chiamate dalla realtà storica a constatare l'insufficienza – per non dire l'inanità – dei rimedi volti a tutelare la corretta composizione delle Camere.

È quasi superfluo ricordare che il tema della legalità costituzionale in materia elettorale – a lungo confinato a mere e disilluse speculazioni dottrinali e a qualche “monito” del giudice costituzionale – è stato rilanciato con forza dalla sent. n. 1 del 2014 che, pur vertendo sull'aspetto sostanziale dei sistemi di elezione, ha aperto la via anche a successive azioni incidenti sul diritto elettorale attivo e passivo in senso lato²⁹². Alla luce di queste evoluzioni – e, come è stato acutamente messo in luce dalla dottrina, anche sulla base di spinte esogene che non possono essere eternamente disattese²⁹³ – la questione della legalità costituzional-elettorale resta di assoluta attualità, anche perché sostanzialmente irrisolta. Dunque, non è scolorito l'interesse ad interrogarsi se il conflitto promosso dal parlamentare possa servire allo scopo.

Bisogna, però, procedere con ordine, sottolineando che dei due articoli costituzionali che vengono primieramente in rilievo, l'uno (art. 65 Cost.) crea un collegamento nient'affatto etereo fra i casi di ineleggibilità ed incompatibilità con lo *status* del singolo membro della Camere. Di ciò troviamo conferma anche nella giurisprudenza costituzionale tedesca, che ha ammesso i conflitti dei parlamentari contro leggi che modificassero il regime di incompatibilità, poiché direttamente incidenti sullo *status* dei deputati, anche in costanza di carica²⁹⁴.

rali, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI, *Prospettive di accesso*, cit., p. 119 ss. che conduce un'approfondita comparazione con il modello tedesco (p. 129 ss.) alla luce delle proposte avanzate dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (c.d. Bicamerale D'Alema) che introduceva il ricorso dell'interessato alla Corte costituzionale contro le delibere delle Camere in materia di elezioni. Si v. altresì J. LUTHER, *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in E. CATELANI, F. DONATI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 399 ss. (in particolare p. 404 ss.). Sulle proposte di revisione costituzionale dell'art. 66 v. M. COSULICH, *Art. 66*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 81, il quale esprime perplessità sull'effettiva volontà di riformare il privilegio dell'autodichia.

²⁹² Corte cost., sent. n. 48 del 2021; sent. n. 240 del 2021.

²⁹³ Questo profilo è sviluppato da M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, CEDAM, 2022, p. 57, con particolare riguardo ai principi in materia di tutela giurisdizionale derivanti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

²⁹⁴ BVerfGE 118, 277 del 4 luglio 2007 (*Verfassungsrechtlicher Status der Bundestagsabgeordneten*).

Il secondo (l'art. 66 Cost.) è invece fonte pacifica di un'attribuzione di ciascun ramo del Parlamento, ma ciò – nella nostra prospettazione – non pare sufficiente ad escludere spazi di intervento ai singoli.

In particolare, sono tre le situazioni soggettive che possiamo considerare: a) la decadenza dal mandato parlamentare a seguito di verifica dei poteri; b) la contestazione di cause di incompatibilità *ab externo*; c) la non proclamazione all'ufficio, pur in presenza di un accertato diritto. Abbiamo già trattato *supra* – e a quelle ipotesi rinviamo – la circostanza che nell'art. 67 possa scorgersi un interesse astrattamente giustiziabile del singolo parlamentare all'esatta composizione delle Camere; qui ci occupiamo esclusivamente dei casi in cui ad agire sarà il soggetto interessato alla permanenza in carica o alla sua acquisizione.

Infine, si impone un'ulteriore precisazione: il vuoto di tutela di queste situazioni giuridiche è ormai acclarato (e riconosciuto dallo stesso giudice costituzionale)²⁹⁵. Dunque, con molta franchezza, bisogna ammettere che le soluzioni proposte “armeggiano” con l'esistente, nel tentativo di offrire rimedi sufficientemente efficaci, dilatando istituti già presenti senza arrivare a snaturarli, ma occorre anche riconoscere che, in assenza di un intervento organico, non è possibile riempire completamente quest'ammacco.

a) La decadenza dal mandato parlamentare a seguito di verifica dei poteri

Partiamo dalla situazione che pare di più immediata composizione, alla luce delle soluzioni processuali che traiamo dalla giurisprudenza costituzionale.

Un parlamentare decaduto dalla sua carica può promuovere un conflitto per il cattivo uso del potere di cui all'art. 66 Cost.? La risposta positiva può essere tratta dalla sent. n. 7 del 1996, la cui *ratio* processuale in materia di legittimazione pare del tutto replicabile nel caso del parlamentare²⁹⁶. All'epoca, infatti, il giudice costituzionale sottolineò come fosse la stessa prospettazione apportata dal Ministro (egualmente decaduto a seguito della sfiducia parlamentare e della rimozione implicita da parte dei Presidenti della Repubblica e del Consiglio) a conferirgli la legittimazione processuale. È pur vero che, come abbiamo segnalato sopra, le censure del Ministro erano radicali, poiché contestavano l'esi-

²⁹⁵ M. MANCINI, *Procedimento elettorale preparatorio*, cit., p. 145 ss.

²⁹⁶ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e stato costituzionale*, cit., p. 368.

stenza stessa del potere di sfiducia individuale: dunque, una carenza di potere in astratto e non un eccesso di potere in concreto.

Non pare però che questa differenza possa essere tanto significativa da impedire, in linea generale, l'applicazione della soluzione del 1996 al caso del parlamentare privato della carica. Da un lato, un parlamentare potrebbe comunque denunciare una radicale carenza di potere, ove la Camera invochi a suo detrimento una causa di incompatibilità o di inleggibilità inesistente o inapplicabile al suo caso. Dall'altro lato, l'ostacolo processuale dell'ammissibilità potrebbe essere comunque superato considerando che la delibera camerale ha privato il ricorrente dell'intero complesso di attribuzioni ed è difficile constatare un'interferenza o menomazione più grave di questa. Come per il ministro, il fatto che al momento di proposizione del ricorso il singolo abbia perduto la carica è poco rilevante, dato che una pronuncia favorevole della Corte lo ripristinerebbe nella titolarità delle sue funzioni. Ciò detto, pare che il conflitto non possa spingersi molto oltre, sino a diventare un giudizio di stampo amministrativo: non si potranno, cioè, dedurre vizi *in procedendo* rispetto alla delibera, salvo che essi stessi non costituiscano violazione di una diversa attribuzione.

Pur non essendosi mai verificati tentativi di conflitti *in subjecta materia*, occorre sottolineare che alcuni casi eclatanti avrebbero forse meritato una trattazione seria davanti al giudice costituzionale. Particolarmente discussa, ad esempio, fu la decadenza dalla carica di senatore del già Presidente del Consiglio Berlusconi nel 2013, a seguito di applicazione della causa di "incandidabilità" prevista dalla Legge Severino²⁹⁷. In quel frangente, il dibattito si incentrava sulla natura della decadenza a seguito di condanna penale²⁹⁸ ed era in discussione la violazione del princi-

²⁹⁷ Su cui v. P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 117 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 125. Si noti che la Legge Severino (d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, art. 3) non è l'unico atto a prevedere la decadenza dal mandato come sanzione, irrogata dalle Camere ai sensi dell'art. 66: si v. la legge 10 dicembre 1993, n. 515 sulle spese elettorali (art. 15, comma 7).

²⁹⁸ P. TORRETTA, *L'incandidabilità al mandato parlamentare*, p. 144 ss. Si discuteva, in particolare, se la decadenza potesse essere considerata di per sé una pena accessoria (con conseguente applicazione dell'irretroattività) oppure se costituisse la perdita di un requisito personale, priva di natura penale. Da notare che in un caso successivo riguardante il senatore Augusto Minzolini la decadenza automatica non fu pronunciata dal Senato, che ritenne sussistente il *fumus persecutionis* (così sovrappo-

pio di irretroattività delle sanzioni penali. L'interessato fece poi ricorso alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, sebbene il caso si sia chiuso senza una pronuncia di merito, dopo la riabilitazione di Berlusconi e la sua rinuncia al ricorso²⁹⁹. L'accesso alla Corte EDU già era stato segnalato, in altri casi, come possibile rimedio in caso di negazioni soggettive al conflitto fra poteri³⁰⁰. All'occorrenza, tale elemento dovrebbe, se non impensierire, quanto meno indurre la Corte costituzionale ad una valutazione attenta circa possibili sue chiusure che demanderebbero ad un monopolio esterno l'eventuale sindacato su simili questioni.

b) La contestazione di cause di incompatibilità ab externo

Come è naturale che sia, si è generalmente portati a considerare che la materia dell'incompatibilità ed ineleggibilità operi esclusivamente nel rapporto fra Camere e loro membri. Tuttavia, non è da escludere che tale ambito possa assumere una valenza esterna a tale rapporto, ove il singolo membro delle Camere venga privato di una carica pubblica poiché considerata incompatibile con il suo *status* da un'entità esterna al Parlamento.

Si conta, in realtà, un caso (ancorché isolato, ma non troppo risalente) in cui il TAR del Lazio è stato investito di una simile questione: il Ministero del Lavoro aveva rimosso un neoeletto senatore dal consiglio di amministrazione di un ente controllato, a motivo dell'incompatibilità prescritta dalla legge³⁰¹. Ora, pur rispondente alla legge, l'atto ministeriale viene annullato dal giudice amministrativo – su ricorso del senatore – per incompetenza, dato che si è considerato violato l'art. 66 Cost. e dunque il potere di verifica dei titoli dei propri componenti da parte di ciascuna Camera. Insieme alla competenza camerale è stata considerata lesa anche la facoltà del senatore di optare fra le due cariche, in caso di accertata incompatibilità.

nendo disordinatamente le competenze derivanti dagli artt. 66 e 68) nei confronti del senatore condannato in via definitiva per peculato. Per alcune riflessioni sulla vicenda v. M. GORLANI, *Intorno ad alcune vicende sul rapporto "necessitato" tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 11 ss.

²⁹⁹ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 novembre 2018 - Ricorso n. 58428/13 - Causa Silvio Berlusconi contro Italia

³⁰⁰ Ad esempio, con riguardo alla chiusura del conflitto ai partiti politici: v. la critica di M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'ordinanza n.120/2009, che tra l'altro indica come « unica strada attualmente percorribile» il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (p. 4).

³⁰¹ Tar Roma, 16 ottobre 2017, n. 10380.

Insomma, si è trattato di un caso veramente ai confini del conflitto d'attribuzioni. È pur vero che, se si seguisse pedissequamente la giurisprudenza in materia di immunità, solo il Senato avrebbe potuto agire contro il Governo (o, in ipotesi, contro il giudice amministrativo che avesse ritenuto legittimo l'operato del Ministero del Lavoro) per violazione dell'art. 66. Tuttavia, questo caso ben mostra la farraginosità di una simile soluzione, che addirittura il giudice amministrativo può eliminare semplicemente riconoscendo al parlamentare un indiscutibile interesse ad agire³⁰². Proprio per questa ragione sembra assurdo non vedere un qualche barlume di soggettività propria del singolo senatore (cui, comunque, è rimessa l'opzione fra cariche incompatibili³⁰³, senza possibili interferenze esterne), tale da consentirgli non solo un rimedio contro la Camera che non si attivasse o gli negasse tutela, ma addirittura una concorrente legittimazione a difesa del suo *status*, alla cui definizione contribuisce anche l'art. 65 Cost.

c) L'omessa proclamazione alla carica di parlamentare

Veniamo, infine, alla questione più spinosa, ovvero la tutela del diritto di elettorato passivo “qualificato”, quando vi sia la rivendicazione del diritto ad un seggio. Il problema, qui, è che il soggetto leso, e che per primo avrebbe interesse al ricorso, si trova nella condizione di essere un privato cittadino, che non ha mai nemmeno rivestito la carica per cui si instaurerebbe il conflitto. Sarebbe dunque un problematico caso in cui il singolo cittadino dovrebbe essere riconosciuto come “potere dello Stato”³⁰⁴. È pur vero che la problematicità si affievolirebbe considerato che vi è comunque – come nel caso del deputato decaduto e come avvenuto nel caso Mancuso – la rivendicazione di una carica costituzionale, con la sua annessa sfera di attribuzioni, e l'esito favorevole del conflitto di fatto immetterebbe il singolo nella titolarità di questa sfera³⁰⁵. Dunque, il riconoscimento della legittimazione a favore del “quasi-parlamenta-

³⁰² La concorrenza di giurisdizioni non fonda l'esclusione della legittimazione al conflitto di attribuzioni (cfr. Corte cost., sent. n. 22 del 2020). Se, tuttavia, si sposasse una concezione sussidiaria del conflitto parlamentare, sarebbe necessario che il parlamentare esperisse il rimedio giurisdizionale comune o giustificasse la ragione per la quale esso non è viabile, a giustificazione di un interesse ad agire. Eventualmente, la sentenza del giudice comune che dovesse negare le sue prerogative potrà formare oggetto di autonomo conflitto.

³⁰³ Cfr. l'art. 18 del Regolamento per la verifica dei poteri del Senato.

³⁰⁴ R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., pp. 149-150

³⁰⁵ P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale*, cit., p. 363

re” potrebbe richiedere un esercizio meno complicato di quanto possa apparire a prima vista e la soluzione parrebbe più lineare rispetto alla ricerca di altri poteri legittimati, che pure avrebbero un qualche interesse, come avviene nel sistema tedesco³⁰⁶.

Quel che pare piuttosto logico è, invece, che il conflitto non possa trasformarsi in un mezzo di gravame ad effetto devolutivo³⁰⁷: non pare conforme al ruolo della Corte (ancorché tutti i mezzi, anche tecnici siano astrattamente disponibili³⁰⁸), né al suo modo di operare, che vengano richieste verificazioni sulle schede o altro. Si può, cioè, ragionevolmente ammettere che contestazioni sulle risultanze di fatto non possano trovare ingresso in un simile conflitto fra poteri, dovendocisi attenere a quanto verificato dalle giunte. Si potranno, semmai, dedurre anche applicazioni erronee di norme, purché rivelino lesioni del potere rappresentativo di cui il “quasi-parlamentare” chiede di essere investito³⁰⁹.

³⁰⁶ In Germania i particolari della *Prüfung von Wahlen* sono stabiliti dall'art. 48 BVerfGG dove si prevede che possano agire davanti alla Corte costituzionale il deputato interessato, un elettore o un gruppo di elettori che abbiano presentato obiezioni respinte dal *Bundestag*, un gruppo parlamentare o una minoranza pari ad un decimo del minimo legale di componenti della Camera.

³⁰⁷ Come abbiamo argomentato nel capitolo precedente, va da sé che il conflitto di attribuzioni può, al massimo, costituire una sorta di “ricorso di cassazione a critica vincolata”, poiché deducibile è solo la violazione di norme costituzionali competenziali (salve eventuali forme di ridondanza). Ciò, peraltro, è provato dalla giurisprudenza giurisdizionale in materia di conflitti su provvedimenti dell'autorità giudiziaria, che può venire in rilievo ove si riconduca la verifica dei poteri ad una forma di “giurisdizione” atipica (cfr., ad esempio, sent. n. 290 del 2007: «a questa Corte spetta risolvere i conflitti di attribuzione ripristinando la corretta osservanza delle norme costituzionali nei casi in cui, a causa di un cattivo esercizio della funzione giurisdizionale, questa abbia dato luogo ad una illegittima menomazione delle attribuzioni costituzionali di un altro potere, ma senza sostituirsi al giudice comune per l'accertamento in concreto»). È anche vero che nel caso dell'insindacabilità, la Corte può sostituire la propria valutazione a quella delle Camere: si tratta però di attività differente rispetto alla verifica dei poteri, con accertamenti condotti dalle stesse Camere con parametri diversi. La verifica dei poteri è infatti organizzata come un vero e proprio procedimento para-giurisdizionale, mentre le autorizzazioni ex art. 68 costituiscono, semmai, un'attività *contro*-giurisdizionale, la cui politicità del giudizio è *in re ipsa*, diversamente da quanto dovrebbe accadere nel giudizio sui titoli di ammissione. Questa differente natura consente alla Corte di dilatare il proprio sindacato. Sul controllo della Corte riguardo ai limiti esterni del potere v. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte*, cit., p. 43 ss.

³⁰⁸ Quali l'assunzione di prove o l'audizione di esperti.

³⁰⁹ G.E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte*, cit., p. 88

Sarebbe dunque auspicabile, prima di ammettere il singolo al pretorio della Consulta, l'acquisizione di una qualche forma di *fumus boni iuris* circa la legittimazione del ricorrente³¹⁰ e la verifica di un'aspettativa qualificata dello stesso, che la Camera abbia deluso³¹¹. Ciò potrebbe sicuramente derivare dalla valutazione fatta dalla Giunta per le elezioni prima della delibera camerale. Una simile situazione si è verificata proprio nella XVIII legislatura al Senato (ma si contano anche altri precedenti)³¹², quando la Giunta ha *accertato* che un seggio sarebbe spettato ad un soggetto diverso da quello proclamato e oramai in carica, ma l'assemblea ha rinviato *sine die* la discussione della relazione³¹³. Se, invece, vi fosse una contestazione sulla decisione della giunta (eventualmente fatta propria dall'Assemblea) tale *fumus legitimationis* dovrebbe misurarsi in relazione alle deduzioni già svolte dal ricorrente davanti agli organi camerale, magari corroborate da posizioni di membri della Giunta favorevoli alle sue pretese, ma rimasti in minoranza³¹⁴.

³¹⁰ Per meglio dire, non occorre che esista un *fumus* sulla spettanza del seggio al ricorrente, ma che effettivamente questi deduca motivi sufficientemente circostanziati e idonei a farglielo ottenere.

³¹¹ Come avviene nel caso delle obiezioni previe in Germania per il gruppo di elettori (v. nota 306), anche in Italia l'obiezione proposta previamente potrebbe costituire un elemento di discriminare per legittimare il soggetto al conflitto.

³¹² Nel 1995, ad esempio, si registrò la convalida dell'elezione nel collegio uninominale di Bitonto a favore del deputato Nichi Vendola da parte del *plenum* della Camera, allorché era stata accertata dalla Giunta l'elezione di un esponente di altra forza politica (A.C. XII, Doc. III n. 1, Relazione della giunta delle elezioni del 17 marzo 1995), al fine di non turbare gli equilibri di maggioranza.

³¹³ Si tratta del c.d. "caso Lotito": la Giunta per le elezioni del Senato ha riconosciuto al candidato senatore di Forza Italia in Campania l'effettivo diritto alla proclamazione, diritto negato nella sostanza da una delibera del *plenum* con cui si è rinviata la questione, anche per non disturbare gli equilibri interni ad una composta maggioranza di governo. In effetti, dopo la contestazione dell'elezione del sen. Vincenzo Carbone in Campania, la Giunta ha riconosciuto la spettanza del seggio al ricorrente Claudio Lotito (A.S. XVIII, Documento III n. 3, del 6 ottobre 2020). L'Assemblea, nella seduta del 2 dicembre 2021 ha votato il rinvio della questione alla Giunta, per la rettifica dei dati elettorali. Era accaduto, in effetti, che nel frattempo il senatore Carbone, eletto nelle file di Forza Italia, aderisse al Gruppo di Italia Viva – Partito socialista italiano

³¹⁴ Tale elemento può rivelarsi senza dubbio utile, anche se non determinante. Potrebbe infatti darsi il caso di un partito che non ha rappresentanti in Giunta e che sia fatto oggetto di una sorta di *conventio ad excludendum*. Il punto è che – fermo restando che il conflitto non può trasformarsi in una *Prüfung von Wahlen* scardinando tutte le regole esistenti – occorre individuare dei criteri che rendano il singolo sufficientemente credibile come "aspirante parlamentare".

10. *Attribuzioni implicite e prevalentemente fondate sulla consuetudine*

Il catalogo delle attribuzioni parlamentari è arricchito da tutte quelle facoltà che trovano fondamento implicito nel testo costituzionale o siano frutto della consuetudine parlamentare e costituzionale, recepita nei regolamenti camerale.

Ne individuiamo tre: a) la costituzione di un gruppo; b) il potere di presentare risoluzioni; c) i poteri d'interrogazione e interpellanza.

10.1. *La costituzione di un gruppo*

La prima attribuzione implicita che è possibile riconoscere a vantaggio dei parlamentari è ricavabile dagli artt. 72 e 82 Cost.: la citazione dei gruppi lascia intendere che esista un diritto alla costituzione di queste "associazioni di parlamentari" (come li definisce l'art. 14 R.C.)³¹⁵, che oggi è declinato alla Camera come un obbligo di appartenenza³¹⁶, mentre al Senato è possibile, dal 2017, che un senatore non sia iscritto ad alcun gruppo³¹⁷.

La costituzione dei gruppi è regolata dalle norme interne e, di fatto, richiede semplici attività di comunicazione alla Presidenza in relazione alle adesioni numericamente sufficienti per formare l'associazione.

È però da segnalare una tendenza regolamentare – nata sotto la vigenza della legge elettorale Mattarella – volta ad introdurre elementi ulteriori rispetto al semplice dato numerico, che consentono la formazione di gruppi (specialmente in deroga) solo al ricorrere di requisiti

³¹⁵ Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 781: «Dalla sola Costituzione dunque si deduce: a) che i gruppi sono rilevanti ai fini della composizione delle commissioni parlamentari deliberanti e di inchiesta; b) che quindi ciascun deputato deve aver diritto ad iscriversi ad un gruppo, altrimenti sarebbe discriminato nella composizione delle commissioni; c) ma che la Costituzione non esige la necessaria iscrizione dei parlamentari ai gruppi; d) che la Costituzione non vieta ma neppure garantisce la rilevanza all'interno delle Camere dei gruppi come entità organizzate [...] e) che comunque i gruppi, come organizzazioni di fatto, non possono essere vietati dal momento che la stessa Costituzione, sia pure a fini limitati, li riconosce».

³¹⁶ Art. 14, commi 3 e 4, R.C., dove si prevede l'automatica iscrizione al Gruppo misto di coloro che non abbiano dichiarato una diversa appartenenza.

³¹⁷ Art. 14, comma 1, R.S. Su questa norma si tornerà oltre, in ragione della sua natura derogatoria al principio di eguaglianza dei parlamentari nello *status*.

sostanziali che riconducano la formazione parlamentare ad una forza politica che abbia partecipato alle elezioni³¹⁸.

Ora, l'inserimento di simili condizioni muta la natura potestativa del "diritto" a costituire un gruppo, poiché richiede un'attività valutativa da parte degli organi di presidenza, che – quanto meno nella formulazione astratta – pare tutt'altro che vincolata³¹⁹. Sebbene, a onor del vero, i requisiti di radicamento politico-territoriale, introdotti secondo un'apprezzabile volontà di rendere più complesso il transfughismo parlamentare e di limitare la creazione di nuovi gruppi nel corso di legislatura³²⁰, riscontrino un'applicazione estremamente blanda³²¹, non è astrattamente da escludere che gli Uffici di presidenza possano negare la costituzione di un gruppo.

Dato che il gruppo costituisce il diaframma fondamentale (necessario, nel caso della Camera dei deputati) per concorrere in maniera significativa alle attività del Parlamento (come confermano gli articoli della Costituzione menzionati sopra), oltretutto per ottenere una serie di servizi e benefici materiali, indiscutibilmente utili alle attività dei singoli parlamentari³²², il diritto a costituirne uno potrebbe rappresentare un'attribuzione costituzionale da difendere dinanzi al giudice dei conflitti³²³.

In questo caso, ci troveremmo di fronte ad un *litisconsorzio necessario di parlamentari singoli*, poiché l'attribuzione deve essere fatta valere contemporaneamente da tutti gli interessati, ammesso che il raggruppamento "spontaneo" raggiunga le adesioni numericamente sufficienti ai sensi delle norme regolamentari. Dal punto di vista concreto, si sta tutelando un'attribuzione a metà strada fra l'individuale ed il collettivo: rispetto alle azioni delle minoranze "qualificate", c'è un elemento di diversità, poiché l'entità plurale non è il soggetto di partenza, ma di arrivo. *E pluribus unum*: sono i singoli che hanno interesse e diritto a costituire un

³¹⁸ Cfr. art. 14, commi 2 e 5, R.C.; art. 14, commi 4 e 5, R.S.

³¹⁹ Art. 14, comma 2, R.C.; art. 14, comma 7, R.S.

³²⁰ S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., p. 7 ss.

³²¹ Le norme regolamentari dettate al Senato nel 2017 sono state sostanzialmente disapplicate, a partire dalla formazione del gruppo Italia Viva-Psi nel 2019: cfr. M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, p. 139 ss.

³²² Si pensi alle dotazioni in termini di luoghi, materiali e persone: cfr. art. 15, comma 3, R.C.; art. 16 R.S.

³²³ K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., p. 192 parlava di un diritto alla costituzione del gruppo («das Recht auf Gruppenbildung»).

gruppo per meglio difendere ed esercitare le loro attribuzioni, nonché per poter essere concretamente introdotti nelle Commissioni legislative e d'inchiesta.

Ciò detto, l'ambito di tutela deve necessariamente esaurirsi nella contestazione di un eventuale diniego alla formazione del gruppo. Oltre questa soglia esisteranno semmai attribuzioni del gruppo parlamentare, che come tali dovranno essere fatte valere dal soggetto collettivo.

10.2. *Il potere di presentare risoluzioni*

Nei regolamenti parlamentari, le risoluzioni costituiscono espressioni di volontà delle assemblee (plenarie o ristrette, dato che sono previste anche risoluzioni in Commissione), le quali prendono posizione su determinati temi dell'attività pubblica. In concreto, le risoluzioni sono strettamente connesse – e la dottrina ha segnalato talvolta la fungibilità e/o la confusione³²⁴ – ad altri atti di indirizzo, quali mozioni e ordini del giorno, che di fatto servono ad uno stesso scopo di esternazione del “pensiero” delle Camere, ma secondo moduli procedimentali differenti³²⁵.

Diversamente dalle mozioni, che possono essere presentate solo da frazioni numeriche definite o da soggetti che le rappresentino³²⁶, le risoluzioni si segnalano per essere presentabili dal singolo componente della Camere, a chiusura del dibattito che ha seguito comunicazioni del Governo rese dinanzi ai *plena*³²⁷. In generale, come dimostrano gli esempi che tratteremo subito dopo, si adottano risoluzioni in tutti quei casi ove sussistano specifici obblighi in capo al Governo, che è tenuto a presentare relazioni o richieste di autorizzazione al Parlamento.

³²⁴ D. NOCILLA, voce *Mozione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 332 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 797, parlano di differenze «di natura prettamente procedimentale».

³²⁵ D. NOCILLA, *Mozione*, cit., p. 343 ss

³²⁶ Così, in effetti, si considera per la mozione di fiducia, tradizionalmente sottoscritta dai presidenti dei Gruppi che si accingono a formare la maggioranza di governo; cfr. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., p. 411, nota 69. Sola eccezione è la trasformazione dell'interpellanza insoddisfatta in mozione ai sensi dell'art. 138 R.C. Tale facoltà non è invece prevista al Senato, dove non si è voluto derogare al numero di senatori necessari per presentare una mozione (cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 778). In questo caso, però, si può ritenere la mozione come un “prolungamento” del potere di interpellanza.

³²⁷ Art. 105 R.S.; art. 118 R.C.

Pur nella nebulosità degli strumenti di indirizzo politico, dobbiamo segnalare che le risoluzioni hanno assunto un peso specifico assai importante, dato che sono di fatto normalizzate all'interno di talune procedure di rilievo costituzionale, allorché i testi legislativi rinviino ad atti di indirizzo delle Camere.

La più importante è senza dubbio l'approvazione dei documenti programmatici di bilancio. Sia il Documento di economia e finanza (c.d. "DEF"), che l'autorizzazione allo scostamento di bilancio (prevista all'art. 81, comma secondo, Cost.) sono approvati dalle Camere sulla base di risoluzioni³²⁸.

Parimenti con risoluzione è autorizzata la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali di carattere militare, ai sensi della legge 21 luglio 2016, n. 145. Questo modello è stato ripreso – anche se con un sovvertimento in termini logico-temporali – anche nel quadro del sostegno militare all'Ucraina a seguito dell'aggressione russa del febbraio 2022³²⁹.

Ancora, in forza di una prassi che ormai ha assunto i tratti di una vera e propria consuetudine, il Governo rende comunicazioni alle Camere in vista di riunioni del Consiglio europeo, al fine di ottenere la posizione del Parlamento italiano (ed un mandato politico) sulle tematiche che verranno affrontate in sede europea³³⁰.

Data la successione temporale fra azione del Governo e risoluzione, pare obbligato ricollegare tali atti alla funzione di controllo esercitata dalle Camere nei confronti dell'Esecutivo in regime parlamentare³³¹. La possibilità che sia conferita l'iniziativa al singolo parlamentare sembra

³²⁸ I contenuti del DEF sono fissati dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196 (artt. 7 e 10). Nei regolamenti parlamentari si individua la risoluzione come strumento per attuare la conseguente deliberazione parlamentare: cfr. art. 118 *bis*, comma 2, R.C.; art. 125 *bis*, comma 4, R.S.

³²⁹ Il decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16 ha previsto (art. 1) un previo atto di indirizzo delle Camere per l'invio di materiale militare all'Ucraina. Il decreto-legge è stato poi incorporato nella legge di conversione n. 28 del 2022, divenendo – per la parte qui rilevante – l'art. 2 bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14.

³³⁰ Si tratta di una prassi che si inserisce perfettamente nel quadro normativo delle risoluzioni, adottate appunto a seguito di comunicazioni del Governo alle Camere. Data la centralità della materia, è ormai invalso l'uso – sin dal Governo Monti nella XVI legislatura – che il Presidente del Consiglio in persona riferisca prima di partecipare ad un Consiglio europeo.

³³¹ La risoluzione costituisce uno «strumento parlamentare di direttiva» ed arriva a valle della «linea evolutiva del parlamentarismo moderno [che è] nel senso di far scaturire l'indirizzo politico da un più complesso procedimento, nel quale hanno parte, in diversa e cangiante misura, sia il Governo sia il Parlamento, e talora anche

invece confermare quanto abbiamo detto sopra circa le relazioni (pre-
vie o contigue al rapporto fiduciario) dei membri delle Camere con il
Governo.

Anche qui, però, pur radicandola nella consuetudine e nei “principi
di regime”³³², non possiamo che constatare la natura puntuale dell’at-
tribuzione in parola: il potere di proporre risoluzioni si esercita e si
consuma all’atto della presentazione, sicché eventuali contestazioni –
in astratto passibili di divenire veri e propri conflitti di attribuzione
– potranno darsi solo nei casi di un’inammissibilità della proposta, sen-
tenziata dalle presidenze camerali in maniera arbitraria, o nei casi di
omesso voto su una risoluzione ammessa e non preclusa da altre delibe-
razioni³³³. Parimenti, è possibile sostenere che una norma che *non pre-
vedesse*, in ambiti tradizionalmente sottoposti al controllo parlamentare,
atti di indirizzo delle Camere per orientare la condotta del Governo
sarebbe lesiva dello *status* del parlamentare e, in particolare, della facoltà
di proporre risoluzioni.

10.3. *I poteri di interrogazione ed interpellanza*

L’interrogazione e l’interpellanza sono facoltà certamente riconduci-
bili alla funzione di controllo sul Governo da parte delle Camere, con
la fondamentale avvertenza, però, che si tratta di attribuzioni che l’ordi-
namento parlamentare assegna direttamente ed inequivocabilmente al
singolo membro del Parlamento³³⁴.

altri organi costituzionali»: così G.F. CIAURRO, voce *Risoluzione (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, p. 1272.

³³² Cfr. G. LEIBHOLZ, *Die Repräsentation in der Demokratie*, cit., p. 81: «Dies gilt in vollem Maße auch von dem parlamentarischen Regierungssystem. Auch hier ist, da es sich um ein»echtes« Regierungssystem handelt, das Recht zur selbständigen Entscheidung der Regierung verfassungsrechtlich sichergestellt) ebenso wie umgekehrt auch die Pflicht zur Verantwortung seitens der Regierung und der einzelnen Regierungsmitglieder). Durch Interpellationen, Resolutionen, Mißtrauensanträge, Anklagen soll nach dem Grundgedanken des parlamentarischen Systems möglichst die Homogenität von selbständig entscheidender, aber verantwortlicher Regierung und Parlamentsmehrheit gewährleistet werden».

³³³ R. BIN, *L’ultima fortezza*, cit., p. 142.

³³⁴ La natura individuale di tali poteri è pacifica per A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., 406: «[la facoltà di interrogazione e interpellazione] è il potere assegnato al singolo parlamentare di introdurre con una propria domanda un tema rispetto al quale l’organo di governo è obbligato a rispondere - sia pure con

La sostanziale differenza con l'attività di indirizzo (che si esercita mediante la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno) sta nel fatto che di questi singoli atti le Camere non si appropriano mediante deliberazione, ma restano sempre ed esclusivamente riferibili al loro autore (o ai loro autori).

Dal punto di vista sostanziale, interrogazione ed interpellanza possono essere considerati espressione di un medesimo potere rogatorio nei confronti dell'Esecutivo. Dal punto di vista formale, i regolamenti le differenziano in relazione agli oggetti delle domande che possono essere rivolte al Governo. Le interrogazioni sono infatti utilizzate «per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato» (art. 145 r.S; e conformemente l'art. 128, comma 2, r.C.): dunque il Governo potrebbe essere comunque in possesso di informazioni, pur in assenza di una vera e propria signoria su un determinato atto o fatto³³⁵, diversamente dal caso delle interpellanze (art. 136, comma 2, r.C.; art. 154 r.S.), che sono invece destinate ad entrare nel merito della condotta e dell'indirizzo politico governativo. Storicamente, sono queste ultime che sono servite allo scopo di mettere in causa la responsabilità politica dell'Esecutivo³³⁶.

La rilevanza di queste facoltà è duplice. Da un lato, nuovamente, confermano che esistono interrelazioni dirette fra il singolo parlamentare e l'Esecutivo, rispetto alle quali le Camere – intese come organi

il semplice rifiuto di rispondere nel merito della domanda - seguendo una particolare procedura».

³³⁵ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del parlamento italiano*, cit., p. 376 sottolineano che le interrogazioni servono a fornire informazioni individuali e non possono dunque essere realmente iscritte alla funzione ispettiva poiché mancherebbe l'elemento del giudizio che, insieme alla cognizione, la caratterizza.

³³⁶ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi*, cit., p. 366 ss. (che iscrivono l'istituto nella «funzione ispettiva amministrativa» del Parlamento). Cfr. sulla III Repubblica francese E. PIERRE, *Traité de droit politique*, cit., p. 655 ss. (in particolare p. 661 ss. sulle dimissioni dei ministri che impediscono l'esercizio del *droit d'interpellation*). Questa natura "accusatoria", strettamente legata a possibili rescissioni del rapporto fiduciario anche individuale, si mantiene tutt'oggi nel regolamento dell'Assemblea Nazionale (art. 156), che consente di formulare un'interpellanza al Governo (e dunque anche a singoli ministri) purché sia stata presentata una mozione di censura al Governo nel suo complesso. Si tratta di un "reperto" giuridico rispetto ad un sistema fortemente razionalizzato che esclude ogni forma di sfiducia individuale e che la responsabilità del Governo sia fatta valere in maniera surrettizia (artt. 20, comma terzo, 49 e 50 della Costituzione francese).

collegiali – non interferiscono³³⁷. Le uniche interferenze ammesse (anche se discutibili) sono quelle delle presidenze, come diremo tra poco. Dall'altro lato, si tratta di facoltà individuali – ciò riguarda in particolare l'interrogazione – sulle quali la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi.

Il primo caso è la sent. n. 379 del 2003³³⁸, resa in un conflitto fra autorità giudiziaria e Camera dei deputati in materia di insindacabilità, nella quale il giudice costituzionale ebbe a riconoscere il fondamento del potere *individuale* di interrogazione nei fondamenti del regime parlamentare³³⁹.

Il potere di interrogazione deriva dalla combinazione di vari principi e fonti. Al rapporto di fiducia (art. 94 Cost.) che sottende la responsabilità politica del Ministero davanti alle Camere³⁴⁰, occorre aggiungere l'esercizio del mandato elettivo (art. 67 Cost.) che implica la libertà dei parlamentari di esprimere opinioni (anche – o soprattutto – critiche)

³³⁷ S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 238: «L'elemento comune alle interrogazioni ed alle interpellanze consiste nel fatto che tali strumenti sono e restano di tipo individuale: titolari dell'atto ne sono i rispettivi presentatori ed il rapporto che si instaura nei confronti del Governo rispondente permane esclusivamente nei loro confronti, senza che ciò implichi in alcun modo una partecipazione dell'organo collegiale».

³³⁸ A commento della sentenza, T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003, p. 3882 ss.; A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, nella stessa sede, p. 3890.

³³⁹ «Il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, [...] ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell'ambito dell'attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante» (tratto dal punto § 3 *Cons. Dir.* della sent. n. 379 del 2003). T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare*, cit., p. 3887 afferma che le considerazioni della Corte «pur rappresentando un *obiter dictum*, sembrano suggerire una timida apertura nei confronti di quelle famose "attribuzioni individuali di potere costituzionale" del singolo parlamentare evocate dagli stessi giudici nell'ord. n. 177 del 1998».

³⁴⁰ L'art. 139-*bis* reg. Camera indica che il potere di valutazione degli atti di sindacato ispettivo da parte del Presidente d'assemblea si svolge «con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla *connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento*» (enfasi aggiunta). In dottrina, v. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., p. 8 ss, il quale sottolinea che il potere di sindacato ispettivo – pur fondandosi sulla responsabilità politica del Governo – non è esclusivamente diretto alla rimozione di questo tramite voto di sfiducia.

negli emicicli (art. 68, primo comma, Cost.)³⁴¹, nonché l'obbligo dei membri del Governo di presenziare alle sedute camerali «se richiesti» (art. 64, ultimo comma, Cost.)³⁴². Tutto ciò è corroborato da un elemento consuetudinario – rinvenibile nell'utilizzo dell'avverbio *tradizionalmente* da parte della Corte – stabilmente acquisito e cristallizzato nei regolamenti parlamentari, di certo riconducibile all'esercizio della funzione parlamentare del singolo deputato o senatore³⁴³. Accanto a tale

³⁴¹ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 146, afferma che il sindacato ispettivo costituisce principalmente «attività di esternazione di determinati atteggiamenti delle forze di minoranza, ordinati non tanto al fine di produrre conseguenze giuridicamente rilevanti sul terreno parlamentare, quanto al fine d'influire indirettamente sugli orientamenti dell'opinione pubblica, per determinare, in ultima analisi, una modificazione nelle scelte della base popolare»; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, UTET, 1989, p. 128, sottolinea che l'interrogazione tende a perdere «il suo tipico carattere di domanda rivolta al Governo in quanto soggetto titolare delle attribuzioni di cui si discute, per assumere, non solo né tanto la valenza di strumento meramente conoscitivo, ma di mezzo di denuncia, nei confronti anzitutto della pubblica opinione, di irregolarità e disfunzioni, vere o presunte, dell'attività degli organi costituzionali».

³⁴² Né la norma costituzionale, né i regolamenti delle Camere (art. 37 R.C.; art. 59 R.S.) stabiliscono a chi compete la facoltà di *richiedere* tale presenza. Nel silenzio delle norme, si potrebbe sostenere che spetti all'assemblea nel complesso o alla Presidenza. Tuttavia, è impossibile non vedere in questa formula un implicito riferimento, anche storico, agli istituti già esistenti dell'interrogazione e dell'interpello. Una conferma di ciò viene, *a posteriori*, dalla disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. "*question time*"), introdotte nei regolamenti delle Camere in vista di un'evoluzione "maggioritaria" della forma di governo (al Senato l'art. 151-*bis* fu introdotto con la revisione del 1988; alla Camera gli artt. 135 *bis* e *ter* fanno la loro apparizione nel 1997). Tali regole prevedono la risposta del Presidente del Consiglio o del Ministro competente, con un termine orario per presentare l'interrogazione e dare modo al rappresentante del Governo di rispondere. Più esplicitamente, le interrogazioni a risposta immediata in Commissione richiedono che il Presidente della stessa inviti a rispondere il Ministro o il sottosegretario competente (art. 135 *ter* R.C.). L'impulso per ottenere la presenza dei membri del Governo passa dunque dalla presentazione dell'atto individuale, sul quale – a parte il vaglio di ammissibilità – il Presidente del collegio non ha alcuna competenza discrezionale.

³⁴³ Conformemente anche la sent. n. 219 del 2003, § 2 *Cons. Dir.*: «la "tipizzazione", che rileva agli effetti della garanzia di insindacabilità, non è quella che scaturisce dal *nomen* (valido solo sul piano meramente ricognitivo); ma è quella che, secondo un paradigma di effettività, deriva dalla riconducibilità degli atti all'*esercizio delle attribuzioni proprie* – anche se attuate in forma "innominata", sul piano regolamentare – *dei componenti i due rami del Parlamento*. È l'atto del parlamentare, in sé e per sé considerato – e non necessariamente la sua riconducibilità agli schemi del regolamento parlamentare – a dover presentare quegli indici di riconoscimento della

riconoscimento, in contemporanea è stato sviluppato – e probabilmente fortificato nel corso del tempo, sulla base di circolari interpretative³⁴⁴ – un vaglio della Presidenza di assemblea sugli atti di sindacato ispettivo ed in particolare sulle interrogazioni. Si tratta di un controllo divenuto assai invasivo, poiché non più legato alla semplice «verifica della corrispondenza del testo presentato rispetto alla sua funzione, nonché alla sua formulazione» (sent. n. 379 del 2003). Le norme regolamentari hanno in effetti integrato un controllo presidenziale assai ampio, nel quale si inseriscono criteri che «comportano valutazioni non ancorate a criteri rigorosamente predeterminati», e fra questi ultimi si inserisce anche «quello legato alla “competenza” e alla “connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento”» (*ibidem*).

Si tratta evidentemente di un parametro quanto meno fumoso, soprattutto per come declinato dalla tradizione interpretativa delle presidenze e a dimostrazione di ciò si possono avanzare due esempi. Da un lato, i rapporti fra Governo e Presidente della Repubblica (sicuramente organo costituzionale dotato di «competenze guarentigiate», per citare la stessa circolare), che si sviluppano attorno all'istituto della controfirma

partecipazione ai lavori delle assemblee, delle commissioni e degli altri organi della Camera o del Senato, che valgano a qualificarlo come *opinione manifestata nell'esercizio delle funzioni di membro del Parlamento*» (enfasi aggiunte).

³⁴⁴ Si rinviene per esempio un precedente nella circolare del Presidente della Camera Sandro Pertini del 5 luglio 1968, nella quale si stabilisce che «è necessario che sia tenuta rigorosamente presente la differenza chiaramente stabilita dal Regolamento tra interpellanza ed interrogazione, a prescindere dall'importanza della materia trattata. Mentre l'interpellanza infatti, secondo l'articolo 119 del Regolamento, deve riguardare interi aspetti o settori della politica governativa, la interrogazione, in base all'art. 11, concerne invece singoli fatti, informazioni o documenti». Il criterio di ammissibilità (pur nel diverso quadro regolamentare precedente ai regolamenti del 1971) si fondava sull' «“estraneità all'argomento”, [la quale] nella materia del sindacato ispettivo [deve] intendersi estraneità alla competenza amministrativa e all'azione politica dell'Esecutivo. Particolarmente significativo però resta in ogni caso il fatto che il Presidente abbia ravvisata la necessità di intervenire nella questione e di fissare preliminarmente alcuni requisiti da ritenere indispensabili per l'ammissibilità delle interrogazioni e delle interpellanze, dichiarando per di più di attenersi a una “prassi che non ha subito eccezioni”» (A. ANZON, *Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare*, in *Il politico*, n. 4/1969, p. 762, nota 13). Su altri atti presidenziali interpretativi delle norme in materia di sindacato ispettivo v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 194, il quale dà conto di una «consuetudine che permette (per la “non opposizione” dei presidenti) strumenti ispettivi che, pur formalmente rivolti al governo, chiamano indirettamente in causa altre competente istituzionali». V. altresì V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 761 ss.

(art. 89, comma 1, Cost.): i rappresentanti non potrebbero legittimamente chiedere conto ad un Ministro della sua volontà di controfirmare un atto del capo dello Stato, ove questo fosse considerato “atto sostanzialmente presidenziale”, al solo fine di suscitare un dibattito sul tema:³⁴⁵ Dall’altro lato si pensi all’operato del Governo in sede europea o in altre organizzazioni internazionali: il criterio competenziale potrebbe arrivare ad escludere interrogazioni su azioni di «organi sovranazionali», cui l’Esecutivo italiano non si sia opposto. Già solo limitandosi a questi due casi – ma potrebbero essercene altri³⁴⁶ – ben si comprende perché il giudice costituzionale nel 2003 utilizzasse espressioni quanto meno dubitative sull’esatta portata delle regole di ammissibilità delle interro-

³⁴⁵ Resta peraltro competenza del Parlamento mettere in stato d’accusa il capo dello Stato (art. 90, c. 2, Cost.), sicché un’interrogazione critica rivolta ad un atto presidenziale controfirmato da un ministro potrebbe anche inserirsi in un più vasto percorso di denunce di abusi presidenziali, in ipotesi concepiti come attentati alla Costituzione. Rispetto a circostanze meno estreme, non sembra del tutto inappropriato che singoli parlamentari interrogino il Ministro della Giustizia – ad esempio – rispetto ad atti di clemenza adottati dal Presidente della Repubblica. Atti che la sent. n. 200 del 2006 ha, sì, ricondotto alla categoria degli “atti sostanzialmente presidenziali”, ma secondo una precisa finalità umanitaria che, nella prassi recente, è venuta meno come unico criterio legittimante tale potere: cfr. A. DEFFENU, *La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la “slogatura” interpretativa dell’art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell’ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, p. 38: «della decisione della Corte è stata *de facto* accolta solamente la parte che, qualificando la grazia come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, ha consentito l’arroccamento del potere di clemenza nelle mani del Capo dello Stato. È stata viceversa ignorata la parte della sentenza che prospettava la grazia come atto esclusivamente umanitario. In tal modo si sono creati i presupposti, come è facile intuire, per un significativo *enlargement* del potere presidenziale di grazia». V. altresì ID., *L’esercizio presidenziale del potere di grazia per ragioni politiche: considerazioni critiche a partire dal caso De Sousa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 199 ss.

³⁴⁶ Ad esempio, non è detto che su fatti concernenti partiti (magari di governo) sia escluso che il Governo risponda su determinate circostanze. Si pensi, nella XVIII legislatura, al c.d. caso “Russiagate” su presunti finanziamenti russi alla Lega, che indusse il Presidente del Consiglio Conte a rendere dichiarazioni davanti alle Camere il 24 luglio 2019. Da notare che in quella occasione la Presidente del Senato dichiarò inammissibili alcune interrogazioni proprio relative a questo caso: cfr. A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 11 luglio 2019, p. 8 ss. La Presidente rispose al senatore Ferrari, che interveniva con un richiamo al regolamento, sostenendo che le interrogazioni non potevano fondarsi su «pettegolezzi giornalistici» (p. 10). Questa decisione è stata severamente criticata da S. CURRERI, *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2019, con il quale non si può che convenire anche circa l’uso del possibile conflitto di attribuzioni.

gazioni³⁴⁷. Interrogazioni che – come abbiamo sottolineato – coprono un campo assai più ampio e vago rispetto alle interpellanze. Anzi, sempre nel 2003, il giudice arrivò a mettere in dubbio – nemmeno troppo velatamente – che quegli stessi criteri “competenziali” di ammissibilità fossero compatibili con il valore profondo della libertà di espressione dei parlamentari³⁴⁸ protetta dall’art. 68, comma primo, Cost.³⁴⁹ e, sia consentito aggiungere, con l’essenza stessa del Parlamento come *forum di dibattito*. Di queste problematiche è parso avvertito il revisore regolamentare del Senato, che con la riforma del 2022 (“imposta” dalla riduzione del numero dei parlamentari) ha specificato che possono formularsi interrogazioni anche con riguardo all’operato e all’attività di Autorità indipendenti³⁵⁰. Dal dibattito nella Giunta per il regolamento³⁵¹, si evince che tale riferimento (tutto sommato ampio) è chiaramente rivolto alle Autorità *amministrative* indipendenti³⁵², ancora una

³⁴⁷ Ed è bene ricordare con le parole di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 187 che «questi strumenti servono ai parlamentari più per affermare che per domandare».

³⁴⁸ «E se il controllo inteso alla “tutela della sfera personale e dell’onorabilità dei singoli” può apparire uno strumento idoneo a equilibrare, con la protezione di questi valori nell’ambito dell’ordinamento parlamentare, la potenzialità lesiva di essi insita nella esenzione del parlamentare (prevista dall’art. 68, primo comma, della Costituzione) da ogni responsabilità giuridica per le opinioni espresse nello svolgimento del mandato, non altrettanto può dirsi di criteri come quello che restringe la sfera del potere ispettivo nei confini propri della responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, in cui si realizza piuttosto una regolamentazione dell’istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo, che poco ha a che fare con la libertà di espressione del parlamentare nell’esercizio delle sue funzioni, che l’insindacabilità tende a proteggere al massimo grado». T. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare*, cit., p. 3885, osserva che così facendo «la Corte sembra[va] di fatto indirettamente sindacare le stesse norme regolamentari».

³⁴⁹ Principio rispetto cui è difficile «definire [...], in positivo, l’intero contenuto precettivo [...] e delle contrapposte istanze in esso rappresentate» (Sent. n. 120 del 2004, § 5 *Cons. Dir.*).

³⁵⁰ Art. 145, comma 1 *bis*, R.S.

³⁵¹ Cfr. il *Resoconto sommario della Giunta per il regolamento*, seduta n. 25, 13 luglio 2022.

³⁵² La Presidente aveva espresso dubbi su questo riferimento, anche richiamando le circolari interpretative (su cui si tornerà con riguardo all’ord. n. 193 del 2021. («l’operato delle Autorità indipendenti, infatti, non potrebbe a rigore formare oggetto di un’interrogazione parlamentare in quanto il Governo - sia nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, sia nella persona del ministro competente - non potrebbe comunque rispondere nel merito della loro attività. Nello svolgimento delle peculiari competenze affidate a tali Autorità, la legge ne presuppone infatti sia l’indi-

volta lasciando certamente esclusa dalla sfera di informazione del Parlamento l'area riservatissima di altri organi costituzionali, *in primis* quella del Presidente della Repubblica³⁵³.

Proprio con riguardo al perimetro delle interrogazioni, la Corte è investita nel 2021 di un conflitto sollevato dal senatore Lannutti contro una circolare della presidenza del Senato³⁵⁴, inserita nella tendenza interpretativa, sopra ricordata, volta a rinforzare il criterio della competenza (e dallo stesso ricorrente definita «*circolare-bavaglio*») e, al contempo, contro singoli atti concernenti delle interrogazioni presentate da Lannutti, alcune delle quali erano state riformulate d'ufficio; altre,

pendenza nei confronti del governo, sia l'autonomia rispetto all'esecutivo nel merito delle decisioni. Non a caso in questa Legislatura la Presidenza, alla luce delle citate caratteristiche normative ed in conformità alle indicazioni pervenute in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, ha stabilito l'inammissibilità di atti di sindacato ispettivo concernenti direttamente l'attività delle Autorità indipendenti, provocando peraltro numerose lamentele da parte dei senatori interroganti»).

³⁵³ Così l'intervento del sen. ZAFFINI nel *Resconto sommario*, cit.: «nessun organismo può considerarsi indipendente ed insindacabile rispetto al Parlamento, fatta eccezione per il Presidente della Repubblica [...] lo strumento del sindacato ispettivo ha una funzione prevalentemente conoscitiva e valutativa, che coinvolge il governo in qualità di "interlocutore naturale", e che può certamente riguardare l'attività di altri enti o Autorità».

³⁵⁴ «Informo che la Conferenza dei Capigruppo ha preso atto delle nuove direttive disposte dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo, basati su una rigorosa applicazione degli articoli 145 e 154 del Regolamento del Senato. Saranno pertanto ritenute improponibili le interrogazioni contenenti elementi estranei rispetto alla "semplice domanda rivolta al Ministro competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo", secondo la definizione del ricordato articolo 145 del Regolamento. Conseguentemente, l'eventuale parte premissiva dovrà essere strettamente collegata alla formulazione del quesito. Analoghe considerazioni valgono per le interpellanze, secondo la definizione che di esse dà l'articolo 154 del Regolamento. Entrambe le disposizioni appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo. Pertanto, interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite di organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti politici) saranno considerati improponibili ai sensi delle predette disposizioni regolamentari. Alla luce dei predetti criteri, la Presidenza ritiene opportuno fissare un limite anche in termini dimensionali alla redazione degli atti di sindacato ispettivo che dovranno essere contenuti al massimo in due cartelle» (Intervento della Presidente del Senato Maria Elisabetta Alberti Casellati, in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 11 settembre 2018, pp. 9-10).

invece, non erano state nemmeno pubblicate, con un'implicita dichiarazione di inammissibilità.

Il giudice non sembra mettere in dubbio che l'interrogazione costituisca un'attribuzione individuale deducibile nel conflitto fra poteri³⁵⁵, ma nega l'ammissibilità dello stesso. Sulla parte diretta contro la circolare-bavaglio, il giudice fa scattare la tagliola dell'*interna corporis*, sottolineando che il ricorrente non contesta la norma regolamentare (artt. 145 e 146 R.S.) sul cui fondamento il potere è stato esercitato. Quanto alle interrogazioni "disperse", l'ordinanza giustifica in maniera quanto meno discutibile l'inammissibilità, sottolineando che il senatore non starebbe lamentando la mancata pubblicazione di sue ordinanze proponibili, ma vorrebbe affermare un obbligo generalizzato di pubblicazione, che non può sussistere. Ancora, sulle interrogazioni modificate, la Corte ritiene il ricorso inammissibile perché non si sarebbe dimostrato l'avvenuto snaturamento degli atti.

Ora, sulla prima questione già abbiamo detto nel capitolo precedente, cui rinviamo. Sulla seconda, la Corte ha premura di sottolineare che «la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata», stante il disposto regolamentare sul controllo di proponibilità. Su questo punto bisogna svolgere due ordini di considerazioni.

Per un primo profilo, non si può dare torto al giudice, quanto meno in linea di massima, dato che il controllo presidenziale esiste (e resiste). Neppure si potrebbe dire che questo vaglio sia di per sé incostituzionale, visto che un minimo di continenza (tanto in termini linguistici che quantitativi) può certamente essere imposto ai parlamentari. In parallelo, si può anche affermare – con riferimento alla terza questione trattata – che sono tollerabili manipolazioni degli atti parlamentari (basti pensare alla riduzione del testo per eccessiva lunghezza³⁵⁶ o all'eliminazione di frasi oscene), ove si

³⁵⁵ La Corte riprende, nei *Considerato* di principio, il passaggio della sentenza n. 379 del 2003 riportato sopra alla nota 348. In uno dei paragrafi finali dell'ordinanza in esame, si sottolinea poi che il ricorrente «né dà anche solo minimamente conto della portata delle modifiche stesse in funzione della lamentata manifesta lesione del potere di controllo tramite esse esercitato», ancora lasciando intendere che tale potere esiste in capo ai singoli e potrebbe essere astrattamente giustiziabile. Nella relazione annuale curata dal servizio studi della Corte *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021*, 7 aprile 2022, p. 315 viene inserito nella sezione "attribuzioni individuali del parlamentare" il «potere di presentare interrogazioni rivolte al Governo». Ciò parrebbe confermare, quantomeno in astratto, quanto sostenuto.

³⁵⁶ Sebbene al giorno d'oggi vi sia da considerare come le nuove tecnologie rendano meno problematica la presentazione di testi particolarmente lunghi, dato che non è imprescindibile stamparli, ma solo allegarli in formato digitale.

rispetti la *vis* critica e il pensiero dell'interrogante. Neppure va escluso che la presidenza possa opporre freni agli abusi delle facoltà individuali (v. *infra* sul dovere di leale partecipazione ai procedimenti parlamentari)³⁵⁷.

Però, tutto ciò è parso poco pertinente nel caso di specie: una volta allegati i testi presentati dal senatore e quelli effettivamente pubblicati e rilevata – *ictu oculi* – la divergenza tanto nelle forme quanto nei “toni”, la manipolazione degli atti del sindacato ispettivo provenienti da un parlamentare (per di più, di opposizione e privo di un gruppo parlamentare di supporto³⁵⁸) non può non apparire un'evidente menomazione dell'attribuzione costituzionale di quest'ultimo che, come tale, merita la particolare attenzione della Corte. Certo, ove si constata solo modifiche minori e prive di una reale portata riduttiva delle intenzioni di chi interroga, si potrebbe anche ritenere non raggiunta la soglia di evidenza. Non pare questo, tuttavia, il caso di specie, dove si sono modificate non tanto le modalità espressive delle premesse (tutto sommato, una lesione minore), ma soprattutto le domande poste concretamente al Governo³⁵⁹.

³⁵⁷ Si cfr. l'art. 129, comma 3, r.C., norma che stabilisce che non possono essere messe all'ordine del giorno della stessa seduta più di due interrogazioni presentate dallo stesso autore.

³⁵⁸ In effetti, nel caso del parlamentare non iscritto ad alcuna componente (o appartenente ad una piccola componente del gruppo misto) viene meno una forma di “protezione politica” data dall'appartenenza ad un gruppo che può farsi carico delle istanze presentate dai suoi membri.

³⁵⁹ Si fa riferimento in particolare all'interrogazione a risposta scritta 4-05461, pubblicata in A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta. Allegato B*, 13 maggio 2021, p. 384. Tale interrogazione (a prima firma del sen. Lannutti) era diretta al Presidente del Consiglio, nella sua veste di vertice dei servizi segreti, ed evocava l'incontro fra un alto dirigente del Dipartimento dell'informazione e la sicurezza, Marco Mancini, con il senatore Matteo Renzi in un autogrill avvenuto nel dicembre 2020 e rivelato dalla trasmissione *Report* di Rai3 il 3 maggio 2021. Nella versione pubblicata, si chiede al Presidente del Consiglio se «è a conoscenza di quanto riportato in premessa e quali sono le sue valutazioni». Nella versione trasmessa alla Presidenza del Senato (doc. 7 allegato al ricorso del senatore, consultato su gentile concessione dello stesso e del suo difensore), le domande poste al Presidente sono le seguenti: «a) se egli sia a conoscenza di quanto riportato in premessa; b) se la Presidenza del Consiglio ritenga consone le modalità dell'incontro tra Renzi e Mancini, tra l'altro proprio in quella data, non casuale per entrambi; c) se la Presidenza del Consiglio ritenga di dover sanzionare Mancini per il suo comportamento non adeguato al suo ruolo istituzionale per le pressioni da lui poste a Marogna; d) se la Presidenza del Consiglio non ritenga di dover aprire un'inchiesta interna sulla vicenda di quell'incontro e delle presunte pressioni di Mancini a Marogna; e) se la Presidenza del Consiglio non ritenga di dover aprire un'inchiesta per accertare come facesse Matteo Renzi a sapere che “Report”

Lo stesso dicasi, *a fortiori*, per le interrogazioni non pubblicate: se è stato dato un principio di prova che ne attesta la trasmissione alla Presidenza e non emergono ragioni che giustifichino l'improponibilità, è chiaro che si profila – sempre fino a prova contraria – una forma eccessiva ed immotivata di censura che va sicuramente deplorata nell'ordinamento parlamentare, in quanto contrastante con la libertà di espressione dei rappresentanti, direttamente ricavabile dal connubio fra art. 67 e art. 68 Cost.

Quanto ad un secondo profilo sul seguito degli atti di sindacato ispettivo individuale, emerge il tema – che, invero, è restato estraneo all'ord. n. 193 del 2021 ed è da considerarsi impregiudicato – dell'eventuale dovere del Governo di dare risposta agli interroganti (quand'anche sotto forma di rifiuto a rendere informazioni).

Detto diversamente, occorre domandarsi se le facoltà rogatorie costituiscano attribuzioni *puntuali* o, viceversa, *lineari*. Invero, il dovere di risposta del Governo è stato considerato dalla dottrina parlamentare in un primo tempo sussistente³⁶⁰ e pure le formulazioni normative dei regolamenti parlamentari sembrano aver recepito in astratto tale vincolo³⁶¹, prevedendo anche conseguenze di carattere procedimentale in assenza di risposta da parte del Governo³⁶². La ricostruzione di un simile dovere non è certo insostenibile in punto di diritto, tant'è che la

aveva in mano fotografie e video del suo incontro con Mancini prima ancora che il giornalista della trasmissione di Rai3 gliene parlasse». Oltre ad un certo sfolgimento delle premesse, è innegabile che nel taglio delle domande specifiche poste al Presidente del Consiglio (peraltro, in un ambito di sua esclusiva competenza e responsabilità) si rilevi una volontà di edulcorazione della critica mossa dal senatore, nonché un indebolimento delle precise sollecitazioni volte al Presidente.

³⁶⁰ A. MANZELLA, *Interrogazione*, cit., p. 406: rispetto ad un tema posto con atto del parlamentare «l'organo di governo è obbligato a rispondere - sia pure con il semplice rifiuto di rispondere nel merito della domanda».

³⁶¹ A parte l'evidente obbligo di rispondere alle interrogazioni orali, l'art. 134 R.C. prevede un termine di venti giorni per le risposte alle interrogazioni scritte («il Governo deve dare la risposta e comunicarla al Presidente della Camera. Questa risposta è inserita nel resoconto stenografico della seduta in cui è annunciata alla Camera»). Lo stesso termine è previsto dall'art. 153 R.S.

³⁶² In entrambi i regolamenti (art. 134, comma 2, R.C.; art. 153, commi secondo e seguenti, R.S.) è previsto che le interrogazioni inevase vengano inserite all'ordine del giorno della seduta successiva della Commissione competente o, in alternativa al Senato, nella prima seduta d'assemblea destinata allo svolgimento di interrogazioni.

giurisprudenza tedesca lo ha giuridicamente consacrato³⁶³, fondandosi – come è evidente – sul rapporto di *responsabilità* del Governo, che, etimologicamente, è in primo luogo chiamato a *rispondere* ai rappresentanti popolari³⁶⁴, secondo una gradazione di tale rapporto (la cui unica conseguenza giuridica non potrebbe essere solo la perdita della carica tramite la sfiducia³⁶⁵). In concreto, però, quest’affermazione si scontra – almeno in Italia – con l’altissimo tasso di interrogazioni rimaste inevase³⁶⁶ e con la circostanza che le interrogazioni, come le interpellanze, sono per i parlamentari strumenti utili più ad *affermare* che a *richiedere*³⁶⁷, sicché parrebbe alquanto velleitario considerare giustiziabile, quand’anche colpevole, il “silenzio” del Governo, in particolare con riguardo alle interrogazioni scritte³⁶⁸. A questo proposito, è utile considerare se i parlamentari possano godere di qualche altro strumento di informazione, particolarmente tutelato, al di fuori dell’ordinamento parlamentare.

³⁶³ BVerfGE 131, 152 (*Unterrichtungspflicht*) del 19 giugno 2012, con rispetto alla partecipazione europea, ma anche con valenza generale; v. altresì BVerfGE 137, 185 (*Rüstungsexport*) del 21 ottobre 2014; BVerfGE 146, 1 (*Parlamentarisches Fragerecht*) del 13 giugno 2017; BVerfGE 147, 50 (*Parlamentarisches Auskunftsrecht*) del 7 novembre 2017. Sul tema v. K. ABMEIER, *Die parlamentarischen Befugnisse*, cit., p. 172, che individua una categoria di “diritti informativi” del parlamentare (cioè diritti ad ottenere e a “processare” informazioni, «*Informationen zu erlangen und verarbeiten*»), nei quali rientra il diritto di interrogazione (*Fragerecht*). Nella dottrina tedesca si è altresì affermato che l’obbligo di informare il Parlamento da parte del Governo deriva da un “debito” del secondo nei confronti del primo, dal quale trae la sua investitura democratica: C. BRÜNING, *Der informierte Abgeordnete: Die Informationspflicht der Regierung als “Bringschuld” gegenüber dem Parlament*, in *Der Staat*, n. 4/2004, p. 511 ss.

³⁶⁴ Anche in lingua tedesca questo rapporto etimologico si mantiene, il termine *responsabilità* traducendosi con *Verantwortung*, sostantivo composto a partire dal verbo *antworten* (rispondere).

³⁶⁵ Cfr. già le riflessioni di E. CHELI, *Atto politico*, cit., p. 145, che parte dal dato intrinseco del sistema parlamentare sull’esistenza di un *continuum* fra Governo e maggioranza nelle Camere.

³⁶⁶ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 224

³⁶⁷ S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 128.

³⁶⁸ Le interrogazioni “classiche” sono sempre presentate per iscritto (art. 128, comma 2, R.C.) e l’interrogante può chiedere che per iscritto avvenga anche la risposta (art. 134, comma 1 R.C.; art. 145, comma 2 R.S., tale norma prevede la risposta scritta in assenza di scelta espressa dall’interrogante). Diverse sono le interrogazioni a risposta immediata, che si sviluppano nel dibattito parlamentare (art. 135 *bis* R.C.; art. 151 *bis* R.S.).

11. *Poteri ispettivi esterni all'ordinamento parlamentare "tipizzati"*

Significativamente, le principali trattazioni di diritto parlamentare danno conto di alcune particolari facoltà "minori", che leggi ordinarie tradizionalmente riconoscono ai singoli parlamentari al fine di esercitare il loro mandato rappresentativo³⁶⁹.

Si tratta, in particolare, di diritti di accesso e ispezione in luoghi particolari: gli istituti penitenziari³⁷⁰, le basi militari³⁷¹, cui si sono aggiunti più di recente i centri di permanenza per i migranti³⁷². In via generale, l'attività ispettiva *extra moenia* è prevista e protetta dall'art. 3 della legge n. 140/2003, come una delle funzioni esercitate dal singolo membro del Parlamento all'esterno delle Camere.

Le previsioni specifiche sopra menzionate si ricollegano invece a luoghi e tematiche "sensibili" rispetto ai quali un più stringente controllo parlamentare – promosso, *ça va sans dire*, specialmente dalle minoranze – si impone in ragione della forza costringente che l'autorità pubblica ivi esercita e si ricollega non solo a precetti costituzionali della forma di governo, ma ad alcuni capisaldi dello Stato democratico che tutela i diritti fondamentali. Ciò è evidente nel caso delle carceri e degli istituti penitenziari in genere, dove bisogna vigilare a che le persone sottoposte a restrizione della libertà non siano oggetto di violenza fisica o morale (art. 13, comma quarto, Cost.) e non subiscano trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, comma terzo, Cost.). Non diversamente, la possibilità di accedere e ispezionare basi militari (in Italia e all'estero)

³⁶⁹ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 102: ci occupiamo qui di «facoltà ricomprese nell'ambito di applicazione dell'art. 67 Cost., relative al libero mandato parlamentare», non a caso definite «poteri» di visita.

³⁷⁰ Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 67, comma 5.

³⁷¹ D.lgs. 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), artt. 301 ss.. L'intero Titolo III del Libro II è dedicato all' "accesso di parlamentari a strutture militari".

³⁷² L'art. 19, comma 3, d.l. 17 febbraio 2017 n. 13 ha rinviato integralmente all'art. 67 della legge n. 354/1975. Tale previsione è stata attuata dal "Regolamento recante criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'art. 14 del D. Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 e successive modificazioni", adottato con Decreto del Ministro dell'Interno del 20 ottobre 2014, oggi sostituito dalla Direttiva del Ministro dell'Interno del 19 maggio 2022. Tale atto – di natura *terziaria* – è adottato sul fondamento dell'art. 21, comma 8, del D.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

consente di verificare che non si tradisca il senso della partecipazione italiana a missioni ed operazioni militari concertate a livello internazionale (art. 11 Cost.), ma altresì di controllare che le forze armate operino e siano organizzate secondo lo spirito democratico della Repubblica (art. 52 Cost.), ferma restando anche la necessità di appurare le condizioni effettive di lavoro dei militari.

Da ultimo, attardiamoci sull'accesso ai centri di permanenza per gli stranieri in attesa di espulsione: si tratta di una possibilità particolare, e in un certo senso "rivelatrice". Ciò è interessante perché, da un lato, ci proietta ulteriormente in una dimensione di relazione fra singolo parlamentare e Ministri³⁷³, che conferma quanto abbiamo sostenuto anche sopra. Dall'altro lato, tale previsione sembra davvero espressiva di un principio generale, discendente dagli artt. 67, 94 e 98, comma primo, Cost., che si impone alle scelte del legislatore prima e dei regolatori poi: il controllo parlamentare sull'esercizio della forza pubblica deve essere concesso innanzitutto al singolo rappresentante della Nazione, al di là di come venga qualificata in concreto l'attività esecutiva³⁷⁴. Nel caso di specie, il trattenimento dello straniero è stato ricondotto dal giudice costituzionale nel greto della limitazione della libertà personale (e non di circolazione) protetta dall'art. 13 Cost.³⁷⁵: l'assimilazione con gli istituti penitenziari è parsa così doverosa.

Per quanto "di nicchia", questi esempi trasmettono la profondità delle funzioni del mandato parlamentare, il cui esercizio non è confinato nell'ambito del sistema parlamentare, ma si muove nelle più ampie e complesse dinamiche della forma di Stato democratico-rappresentativa.

È infine da segnalare che tali facoltà possono costituire oggetto di contenzioso, come peraltro è testimoniato da sparute pronunce giuri-

³⁷³ *Quid iuris* se, in ipotesi, i decreti ministeriali fossero modificati nel senso di escludere l'accesso del parlamentare o di condizionarlo ad un'autorizzazione o rendendolo più gravoso? È chiaro che potrebbe essere adito il giudice amministrativo, ma la controversia sembrerebbe assumere tutt'altro "tono".

³⁷⁴ Si potrebbe persino ricollegare in questo caso i principi di rappresentanza e di libertà del mandato con l'istituto della riserva di legge, posta a presidio delle libertà civili. In tema v. gli spunti di M. DOGLIANI, *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2008, p. 6 ss.

³⁷⁵ Cfr. corte cost., sent. n. 105 del 2001. In tema v. M. BENVENUTI, *Libertà personale*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, p. 414 ss.

sdizionali³⁷⁶. Il conflitto ipotizzabile è presto delineato: essendo l'ispezione del parlamentare in taluni casi subordinata ad un'autorizzazione³⁷⁷, ove fosse negata ci sarebbe sicuramente materia conflittuale, la lite instaurandosi direttamente fra il singolo e l'autorità governativa. Ove l'ispezione sia invece libera, *a fortiori* il diniego radicherebbe il conflitto, con una prognosi favorevole al membro delle Camere.

Quanto poi possa "estendersi" l'attribuzione del parlamentare è questione di non secondario rilievo, che le norme ordinarie hanno preso in considerazione, soprattutto nell'ambito militare, poiché sono previste varie graduazioni di interlocuzione e di conoscenza³⁷⁸. Nelle pieghe di questi rapporti, non è da escludere che possano originarsi diversità di opinioni – e, dunque, conflitti – attorno a specifiche attività (ad esempio, la condivisione di informazioni "non classificate").

12. Segue: *l'accesso agli atti come funzione ispettiva "atipica"*

La ricerca di informazioni utili a meglio espletare il mandato parlamentare non si esaurisce nei limitati ambiti disciplinati dalle normative sopra richiamate.

In generale, il singolo parlamentare ha a disposizione le attribuzioni rogatorie che già abbiamo descritto, ma la loro scarsa effettività in termini conoscitivi e "proattivi" può rendere spesso necessaria l'attivazione di altri canali, offerti in via generale dall'ordinamento. Il primo di questi è l'accesso agli atti, nella sua triplice specie "qualificata" (ai sensi degli art. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990), "civica semplice" e "civica generalizzata" (come si prevede all'art. 5 del d. lgs. n. 33 del 2013).

Quale che sia la forma, la legge qualifica l'accesso agli atti come «principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza» (art. 22, comma 2, l. n. 241/1990) e ciò «[a]llo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo

³⁷⁶ TAR Palermo 15 ottobre 2019 n. 2360, che ha denegato la propria giurisdizione ritenendo che si configurasse a favore del parlamentare un diritto soggettivo perfetto nel caso di visita ad un centro di permanenza territoriale.

³⁷⁷ Cfr. art. 301, comma 2, e 302 del Codice dell'ordinamento militare.

³⁷⁸ Cfr. gli artt. 303 e 305 del Codice dell'ordinamento militare in materia di acquisizione di informazioni.

delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33/2013).

Queste finalità indissolubilmente legate alla democrazia intesa in un senso non meramente elettorale, ma sostanziale e continuo³⁷⁹, evocano una chiara assonanza e un'idea di complementarietà con la funzione rappresentativa che ciascun membro delle Camere è chiamato a svolgere³⁸⁰.

Dunque, la domanda che ci poniamo è se la combinazione fra un istituto generale del rapporto fra amministrazione e cittadino, fondendosi con la dote costituzionale del parlamentare, possa dare origine a pretese "privilegiate" del parlamentare, in astratto tutelabili non solo dinanzi al giudice amministrativo, ma anche alla Corte costituzionale.

V'è innanzitutto da sottolineare come l'esistenza di una facoltà legale generale possa ascendere al livello costituzionale di tutela, laddove la sua titolarità si confonda con la titolarità di attribuzioni costituzionali che, in concreto, risultino meglio difese dalla previsione ordinaria. Il tono costituzionale di una simile controversia sta precisamente nel fatto che l'istituto ordinario si integra nella sfera di attribuzioni, completandola *in parte qua*, in relazione alla fattispecie. L'esempio più evidente è rappresentato dal legittimo impedimento a comparire in udienza (artt. 420-ter e 599 c.p.p.). Trattasi di istituto generale del processo penale che, in più di un'occasione, è servito come presidio di specifiche competenze di natura costituzionale: pensiamo al caso del Presidente del

³⁷⁹ F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 5: «La trasparenza pubblica è anch'essa una conoscenza, che deve essere assicurata al cittadino in funzione dell'esercizio dei poteri ad esso spettanti in quanto sovrano nei confronti del temporaneo detentore di poteri pubblici, cioè nei confronti di quelle istituzioni pubbliche che si vedono attribuire dalla legge poteri in vista del perseguimento di finalità di interesse generale». Come ricorda C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 19: «è proprio sul *potere della conoscenza* [...] che si fonda lo stretto collegamento tra la trasparenza e la democrazia» (enfasi originale). Si v. altresì F. RIMOLI, G. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006

³⁸⁰ C. COLAPIETRO, *La "terza generazione"*, cit., p. 27: «È dunque con la nascita della democrazia rappresentativa che si inizia ad affermare l'esigenza di un controllo del popolo sulla gestione del potere, che passa attraverso la disponibilità delle informazioni, e ad avvertire la fondamentale importanza del rapporto fra pubblicità del potere e consenso dei governati».

Consiglio dei ministri che allegava un impedimento connesso alle sue funzioni istituzionali di direzione del Governo³⁸¹.

Orbene, se seguiamo la traiettoria sino a qui tracciata, non è difficile concludere che l'accesso agli atti, quando invocato dal parlamentare, possa costituire un sostituto di poteri rogatori e/o ispettivi che non hanno trovato soddisfazione anzitutto nelle Camere, purché, ovviamente, ne ricorrano le condizioni di fatto e di diritto. Si trasforma, quindi, in uno strumento di tutela di queste prerogative, il cui fondamento costituzionale abbiamo già individuato a partire dall'art. 67 Cost.

In effetti, si è sviluppato al proposito un contenzioso amministrativo che, pur non ingente, lascia trasparire profili di non trascurabile interesse.

In particolare, i parlamentari hanno attivato la giurisdizione amministrativa per avere accesso ad atti ritenuti rilevanti per la loro attività politica, ricorrendo al rito ex art. 116 c.p.a. Trattandosi di accesso qualificato, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che la carica di parlamentare conferisce un sufficiente interesse per ottenere l'ostensione dei documenti³⁸². Agli stessi parlamentari è comunque aperta

³⁸¹ Si v. il cap. II.

³⁸² V. in questo senso TAR Abruzzo 15 giugno 2020 n. 225 (il parlamentare ricorrente chiedeva l'accesso agli atti di un concessionario di servizio pubblico al fine di formulare interrogazioni parlamentari): «la legittimazione attiva di un parlamentare a esercitare il diritto all'accesso ad atti e documenti relativi a servizi pubblici che – indipendentemente dalla sussistenza di una lesione – siano comunque direttamente o indirettamente collegati o collegabili alla sua funzione». Prima v. TAR Lazio, 28 luglio 2016 n. 8755, che, annullando una decisione della Commissione centrale presso la Presidenza del Consiglio che aveva negato l'interesse di una Senatrice Questrice all'accesso ad alcuni atti in possesso del Governo, afferma che «nella nozione di “soggetto pubblico” va ricompreso anche il Parlamentare e, nello specifico, il Senatore Questore. All'atto della richiesta di accesso, l'odierna esponente risultava portatrice di un interesse specifico e giuridicamente rilevante, dirigendosi la sua richiesta nei confronti degli atti e documenti relativi ai doni di rappresentanza ricevuti dal Governo italiano e custoditi a Palazzo Chigi negli ultimi dieci anni». In questa stessa sentenza il giudice fa applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale (richiamato all'art. 22, comma 5, l. n. 241/1990), applicandolo alla richiesta della Senatrice: «non solo come criterio orientativo per l'interpretazione specifica delle norme generali in tema di accesso, ma anche quale regola ulteriore, complementare e di diritto speciale, ossia come canone aggiuntivo per stabilire se la singola richiesta ostensiva del soggetto pubblico debba avere corso. Canone che acquista precisione di contorni specialmente se calato all'interno del particolare modulo relazionale di diritto pubblico che (eventualmente) intercorra tra i soggetti attivo e passivo dell'accesso, e che integra una cornice di particolare ausilio per decifrare la misura della cooperazione istituzionale dovuta». Più anticamente il Tar aveva respinto un'istanza di accesso del senatore

la via dell'accesso civico (semplice o generalizzato), non rilevando la possibilità che questi possano utilizzare le loro prerogative di sindacato ispettivo³⁸³, purché gli atti di interesse siano riconducibili al livello politico nazionale e non costituiscano forme di indebita ingerenza nelle amministrazioni locali e nella loro autonomia³⁸⁴.

L'interesse di queste pronunce è duplice: da un lato, esiste un orientamento giurisprudenziale che – sebbene non unanime – ammette che lo *status* di parlamentare può conferire un sufficiente interesse all'acquisizione di documenti amministrativi e che, nel rapporto con l'amministrazione di riferimento, il parlamentare che rivendica la sua funzione opera come soggetto pubblico, nei confronti del quale scatta l'obbligo di «leale collaborazione istituzionale» (art. 22, comma 5, legge n. 241/1990). A seguire questa corrente, in capo ai membri delle Camere si radica una pretesa sufficientemente definita e giustiziabile, i cui profi-

Zanda nei confronti dell'AGCM (TAR Roma, 9 febbraio 2006 n. 2673: «lo *status* di senatore della Repubblica sicuramente non costituisce, *tout court*, un titolo abilitante: il potere di controllo sul Governo, demandato dall'ordinamento al Parlamento, viene infatti esercitato da quest'ultimo (e, quindi, da ciascuno dei suoi membri) nei sensi e nei modi che la Costituzione, i regolamenti parlamentari e la legge individuano partitamente. Nella specie, peraltro, non vi è nessun deficit di informazione da colmare, perché è la stessa legge n. 215/04 ad individuare il metodo di comunicazione fra l'Autorità procedente ed il Parlamento, al fine di mettere quest'ultimo in condizione di esercitare adeguatamente le proprie attribuzioni istituzionali nei confronti dei membri dell'Esecutivo; viene in rilievo, in particolare, l'art. 6 comma 9, il quale impone all'Autorità, a seguito degli accertamenti e dell'eventuale irrogazione delle sanzioni, di “riferire al Parlamento con comunicazione motivata diretta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati”»).

³⁸³ TAR Roma, 22 gennaio 2021 n. 879: «irrilevante è il fatto che i ricorrenti avrebbero potuto avvalersi dei poteri che il loro status di parlamentari attribuisce loro, come per esempio quello di presentare interrogazioni o interpellanze alla Camera di appartenenza. Perché l'essere deputati non può certo privarli degli strumenti che la legge mette a disposizione di qualsiasi cittadino per acquisire, ormai anche nella disciplina generalizzata introdotta col citato D.Lgs., qualsiasi documento in possesso di pubbliche Amministrazioni». Dopo l'ostensione del documento, il Consiglio di Stato (sez. III, 9 luglio 2021 n. 5213) ha annullato la sentenza di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse, riconoscendo però ai fini delle spese la soccombenza virtuale del Ministero della Salute resistente.

³⁸⁴ TAR Salerno, 4 dicembre 2015, n. 2566: «alla carente allegazione dell'interesse al ricorso non supplisce la qualità di deputato della Repubblica, nella quale il ricorrente afferma di agire, anche in considerazione del diverso livello di rappresentatività democratica nel quale si colloca l'esercizio del mandato parlamentare rispetto a quello corrispondente all'istituzione locale, nella cui sfera sono destinati ad operare gli istituti di democrazia diretta cui inerisce l'istanza *de qua*».

li potrebbero assumere quelli di un'attribuzione costituzionale perfetta, ricollegata alla funzione rappresentativa e di controllo esercitabile *uti singulus*.

Dall'altro lato, si pone il problema del ricorso al conflitto come strumento sussidiario. Se infatti il giudice amministrativo ha saputo offrire tutela al parlamentare, la domanda che sorge è quando si possa arrivare alla Corte costituzionale. È vero che dal punto di vista sostanziale, lo "scontro" può essere fra parlamentare e Governo, soprattutto ove il primo abbia fatto appello alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi prevista all'art. 25 l. n. 241/1990 e costituita presso la Presidenza del Consiglio³⁸⁵. Tra il parlamentare e il possibile conflitto contro il Governo si inserisce però il giudizio amministrativo, peraltro nel suo rito *ad hoc*. In una prospettiva di sussidiarietà del conflitto parlamentare³⁸⁶, non dovrebbero esserci esitazioni nel ritenere necessario il previo esperimento del rimedio ordinamentale generale. In caso di insuccesso, il parlamentare potrà elevare conflitto contro la pronuncia giurisdizionale che ne abbia menomato le attribuzioni e contro lo stesso Governo, all'origine della menomazione. Poiché non è da escludere che il singolo parlamentare abbia un sufficiente interesse anche ad accedere ad atti di un ente che operi territorialmente – ed anzi ciò potrebbe essere indispensabile al fine di portare a conoscenza del Governo centrale situazioni locali meritevoli di attenzione – nel caso in cui si verta su atti di amministrazioni non statali, come è evidente, l'eventuale conflitto riguarderà solo la pronuncia giurisdizionale lesiva.

³⁸⁵ Di questa commissione fanno parte anche due deputati e due senatori, designati dai Presidenti delle rispettive Camere. Questo elemento, tuttavia, non costituisce una reale garanzia nei confronti di un parlamentare istante: non solo perché la maggioranza della Commissione resta non parlamentare (sei membri su dieci), ma anche perché il deputato o senatore di minoranza potrebbe non contare nemmeno sul supporto dei colleghi, la cui designazione è libera e, in presenza di una pluralità di opposizioni, certamente non ne garantisce la rappresentatività.

³⁸⁶ Soprattutto in questo contesto è importante affermare la sussidiarietà del conflitto, sia per l'esistenza di un apposito rimedio giurisdizionale (peraltro, dotato di un buon grado di efficienza, grazie ai termini ridotti legati allo svolgimento in camera di consiglio: art. 87, comma e, lett. c) c.p.a.), sia perché non è implausibile che il parlamentare tenti di utilizzare la sua carica per ottenere l'accesso ad atti e informazioni che comunque gli sarebbero precluse. Va da sé che, stante il chiaro disposto del c.p.a. in termini di giurisdizione, non può essere imposto al parlamentare di ricorrere in cassazione, poiché non si pone alcun tema di limite interno o esterno del potere giurisdizionale, ma solo un modo di esercizio di tale potere lesivo di attribuzioni altrui.

13. Declinazioni dell'eguaglianza fra i parlamentari all'interno delle Camere e fra le Camere

Pare importante, oltreché utile, affrontare specificamente l'applicazione del principio di uguaglianza fra i parlamentari, giacché questo fondamentale caposaldo contribuisce a segnare non solo alcuni confini della sfera di attribuzioni dei singoli, ma, soprattutto, l'estensione dei poteri delle Camere nei confronti dei loro membri.

Dal principio di uguaglianza non sgorgano solo pretese a vantaggio dei singoli, ma anche obblighi di garanzia, forme di doveri che investono tutti gli organi delle Camere ed anche gli stessi parlamentari. È tutt'altro che banale domandarsi come la rete dei principi fondamentali fissati dai primissimi articoli della Costituzione possa trovare una sua declinazione in Parlamento: dove, se non in Parlamento, debbono trovare applicazione i doveri di *solidarietà politica* (art. 2) e cosa comportano tali doveri³⁸⁷? Dove, se non nelle Camere, è possibile realizzare la pari dignità sociale dei cittadini (art. 3, comma primo) e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'*organizzazione politica* del Paese, tramite i loro rappresentanti (art. 1)?

³⁸⁷ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 59 ss. ritiene che se la solidarietà (in senso economico e sociale) va intesa nel senso di «integrazione», la solidarietà politica si riconnette invece ad un principio di «tolleranza» (p. 60). Non a caso alla solidarietà (e si crede, primariamente politica, è stata ricollegata la libertà di coscienza: L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 55 ss. Della solidarietà politica si è anche scritto che essa rappresenta «una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica» (A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, p. 7), trovando la sua massima espressione nel «raccordo parlamentare tra Comunità e Stato», rappresentato dal Parlamento (A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008, p. 198). Un tratto peculiare dei doveri di solidarietà politica è quello di essere riferibili ai soli cittadini, mentre la solidarietà sociale ed economica è fonte di doveri *erga omnes* (in senso critico cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Annuario 2009*, Napoli, Jovene, 2010, p. 257 ss.) Particolarmente interessante – soprattutto se lo riconduciamo all'ambito della dialettica parlamentare – sarebbe cogliere nella solidarietà politica anche un dovere di «comprendere le ragioni degli altri»: cfr., a proposito del dovere di fedeltà alla Repubblica, I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 52 ss.

Qui non si ha la presunzione di poter rispondere a domande che interrogano profondamente l'esistenza della democrazia rappresentativa e la sua essenza. Molto più modestamente, si proverà ad offrire alcune declinazioni tecniche del principio di uguaglianza nell'ordinamento parlamentare, tenendo presente che, dietro il tecnicismo, talvolta si celano i grandi principi e le grandi questioni cui abbiamo fatto cenno.

13.1. *L'unicità dello status di parlamentare*

L'imprescindibile punto di partenza è la cristallina formulazione dell'art. 67 Cost.: *ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione*. Alla luce di questo disposto così chiaro non si può che affermare la vigenza di un principio di eguaglianza nello *status* e nelle funzioni che accomuna deputati e senatori³⁸⁸. Un principio di eguaglianza che peraltro si rivela particolarmente stretto ed esigente: se ciascun parlamentare è *rappresentante della Nazione* la discriminazione ai suoi danni è una discriminazione ai danni dei rappresentati. Quand'anche si voglia vedere nel legame rappresentativo non già la rappresentanza della Nazione in senso totalitario, ma solo la rappresentanza di una porzione di essa³⁸⁹, ciò sarebbe sufficiente a segnare direttamente il *vulnus* della sovranità popolare³⁹⁰.

La giurisprudenza del BVerfG ha chiarito – secondo una *consecutio* logica ineccepibile – che la lesione dell'uguaglianza di *status* a danno di un parlamentare è violazione del principio di uguaglianza non solo dei membri del *Bundestag* in quanto tali, ma dei cittadini tedeschi, tanto nell'accesso alle cariche elettive, quanto nel suffragio attivo³⁹¹.

³⁸⁸ N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, cit., p. 616

³⁸⁹ Questa concezione è propria delle teorie che identificano la rappresentanza politica come rapporto e non come situazione. L. CIAURRO, D. NOCILLA, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, p. 561 («I vincoli che possono esser posti dagli elettori ai propri rappresentanti ed il legame che si instaura tra gli uni e gli altri si esprimono nell'idea che i singoli deputati rappresentino quella parte del popolo che li ha eletti»).

³⁹⁰ V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, cit., p. 811 e ss., contestano l'idea che la rappresentanza nazionale possa essere rappresentanza di un «ente collettivo indivisibile» (p. 812). Dunque «i membri del Parlamento perseguono (o dovrebbero perseguire) l'«interesse generale», sia pure riguardato da punti di vista particolari (ed in questo senso parziali)»: N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., p. 323

³⁹¹ Cfr. *ex multis* BVerfGE 130, 318 del 28 febbraio 2012 (*Stabilisierungsmechanismusgesetz*), par. 124 («Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der

Questi principi diventano tanto più preganti allorché si consideri la natura bicamerale, perfetta e paritaria, del Parlamento italiano: non è un caso che le riforme proposte al fine di superare questa struttura contenessero anche una revisione dell'art. 67 Cost., circoscrivendone la portata alla sola Camera elettiva³⁹², il che – a ben vedere – sarebbe davvero giustificato solo nel momento in cui la seconda Camera si inserisse in un circuito rappresentativo diverso da quello politico che lega il corpo elettorale all'assemblea rappresentativa³⁹³.

L'unicità dello *status* di parlamentare in Italia è peraltro confermata dalle riserve di legge poste agli artt. 65 e 69 Cost.

L'art. 65, con una scelta linguistica sapiente e molto precisa tramite l'inserimento della congiunzione “o”, impone che le cause di ineleggibilità e di incompatibilità siano le medesime per deputati e senatori³⁹⁴.

*repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Dieser Grundsatz fußt letztlich auf dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Beide besonderen Gleichheitssätze stehen im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhan»; “il principio della democrazia rappresentativa consacrato nell'art. 38, comma primo, secondo periodo GG, garantisce non solo la libertà nell'esercizio del mandato di ciascun parlamentare, ma anche l'uguaglianza di *status* come rappresentante dell'intero popolo. Tale principio, in ultima istanza, si basa sul principio di uguaglianza nel suffragio garantito dall'art. 38, comma primo, primo periodo GG. Entrambi tali principi di uguaglianza stanno in un'indissolubile e reciproca connessione, concretizzando così il principio di democrazia rappresentativa”, traduzione nostra). In argomento v. M. MORLOK, *Art. 38*, in H. DREIER, *Grundgesetz Kommentar*, cit., p. 1122 ss., il quale sottolinea che gli uguali diritti di appartenenza al *Bundestag* (*gleichen Mitgliedschaftsrechte*) riguardano tanto l'origine elettorale del mandato (non rilevando l'elezione nel collegio uninominale o nella lista) quanto l'iscrizione o meno ad un gruppo parlamentare (su cui v. BVerfGE 80, 188 del 13 giugno 1989 (*Wüppesahl*)).*

³⁹² Cfr. il testo della revisione costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” bocciata nel referendum del dicembre 2016.

³⁹³ Sia consentito rilevare che anche in regimi bicamerali, ma non paritari come nel caso della Francia, i membri del Senato – eletti a suffragio indiretti – godono pienamente dello *status* di parlamentare e di «*représentants de la Nation toute entière*» (art. 7 della Costituzione del 1791). La formula è poi entrata nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*: v. decisione n. 99-410 DC del 15 marzo 1999).

³⁹⁴ Ciò pare pacifico nei commenti all'articolo (cfr. M. MIDIRI, *Art. 65*, in *Le Camere. Tomo II. Art. 64-69*, cit., p. 100 ss.; G. RIVOCCHI, *Art. 65*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1253). Eppure, il tema della riserva di legge incontra (e si scontra con) l'autonomia delle Camere in sede di verifica dei poteri, sicché sono stati rilevati contrasti «anche di notevole gravi-

Parimenti, l'art. 69 impone che l'indennità sia fissata per legge, al fine di eliminare eventuali discrasie fra i trattamenti economici nelle due Camere³⁹⁵.

Ora, l'unicità dello *status* è questione che impone di riflettere in una triplice prospettiva.

In primo luogo, tale principio è un limite all'*autonomia normativa* delle Camere per diversificarsi tra di loro³⁹⁶. Le disposizioni regolamentari non possono spingersi sino a differenziare le facoltà, attribuzioni e i diritti dei membri di una Camera al punto da creare una rottura dell'unità. Se – poniamo – il regolamento della Camera prevedesse un limite di emendabilità a specifici testi di legge e il regolamento del Senato non ve ne facesse cenno, ci troveremmo dinanzi ad una violazione del principio. Lo stesso potremmo dire ove uno dei due regolamenti spostasse il termine dal quale si acquisisce lo *status* di parlamentare (la proclamazione)³⁹⁷, individuandolo, ad esempio, nella prima riunione delle Camere. Dal punto di vista del giudizio costituzionale, parrebbe logico che la norma incostituzionale sia quella regressiva sopravvenuta e non quella conforme al previgente modello unitario. In termini simili bisognerebbe ragionare anche attorno alle differenti discipline in materia di trattamenti economici di deputati e senatori, ove si registrino

tà» fra le prassi delle due Camere nell'interpretare determinate cause di ineleggibilità o incompatibilità (M. MIDIRI, *Art. 65*, cit., p. 87 ss.).

³⁹⁵ U. ZAMPETTI, *Art. 69*, in *Le Camere. Tomo II. Art. 64-69*, cit., p. 248 sottolinea da un lato che «non può essere messo in dubbio che la norma costituzionale [...] renda inammissibile qualunque diversificazione fra i membri delle due Camere in tema di indennità parlamentare», eppure ritiene «preferibile aderire ad una interpretazione meno restrittiva del disposto costituzionale», ammettendo così un ampio rinvio della legge alla discrezionalità degli organi interni alle Camere. La legge in questione è la l. 31 ottobre 1965, n. 126. il cui art. 1, comma 2, stabilisce: «gli Uffici di Presidenza delle due Camere determinano l'ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate».

³⁹⁶ Si ricorderà la sentenza n. 18 del 1984, con la quale la Corte, salomonicamente, riconobbe che il computo degli astenuti poteva divergere nelle Camere, poiché in entrambi i regolamenti si attuava in maniera plausibile il disposto dell'art 64, comma terzo, Cost.

³⁹⁷ Così stabiliscono l'art. 1 R.C. e l'art. 1, comma 1, R.S.

divergenze sostanziali fra le due e non meri accomodamenti rispetto a spazi lasciati vuoti dalla legge³⁹⁸.

Simili affermazioni fanno parte del patrimonio giurisprudenziale di Karlsruhe: in un conflitto interorganico sollevato da un deputato della Turingia contro una legge che assegnava un'indennità aggiuntiva a alcuni suoi colleghi investiti di una particolare funzione, il Tribunale ebbe a ricordare che l'autonomia di cui godono le assemblee nel regolare i propri affari interni (anche finanziari) è ristretta dal principio di uguaglianza dello *status* fissato dall'art. 38 GG. In questo caso specifico, la Corte ritenne tollerabili gli emolumenti aggiuntivi, ma solo nella misura in cui fossero limitati a poche, specifiche e rilevanti funzioni all'interno dell'assemblea³⁹⁹.

In secondo luogo, bisogna ritenere precluso al regolamento di creare "classi" di parlamentari all'interno della medesima Camera, con diritti partecipativi differenziati.

Questo è uno dei grandi *acquis* della giurisprudenza costituzionale tedesca, sancito in maniera incontrovertibile nel caso *Wüppesahl* del 1989, relativo ad un deputato senza gruppo e per questa ragione escluso dalle commissioni del *Bundestag* in base alle norme regolamentari allora vigenti⁴⁰⁰. Questa esclusione comportava, secondo il giudice costituzionale, una negazione dei diritti di parola e proposta del deputato, spettantigli in situazione di totale parità con i suoi colleghi iscritti a gruppi parlamentari.

³⁹⁸ Pur con una formulazione "prudente" cfr. Corte cost., sent. n. 237 del 2022, punto 5.2.4 *Cons. Dir.*: «la opzione per la fonte legislativa – del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare».

³⁹⁹ BVerfGE 102, 224 (*Funktionszulagen*) del 21 luglio 2000, par. 55: «Die Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten ist allerdings nicht unbegrenzt. Sie wird - soweit die Funktionszulagen in Rede stehen - durch Art. 38 Abs. 1 GG eingeschränkt. In beiden Sätzen dieser Vorschrift ist das Prinzip der repräsentativen Demokratie verankert. Es gewährleistet für jeden der nach den Grundsätzen des Satzes 1 gewählten Abgeordneten sowohl die Freiheit in der Ausübung seines Mandates als auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Um eine diesen Anforderungen entsprechende, von sachfremden Einflüssen freie politische Willensbildung zu gewährleisten, ist die Zahl der mit Zulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken».

⁴⁰⁰ BVerfGE 80, 188 del 13 giugno 1989 (*Wüppesahl*).

In un'ottica ribaltata rispetto al precedente germanico, qualche dubbio deve essere sollevato a proposito delle norme regolamentari del Senato, le quali hanno riconosciuto ai senatori a vita la possibilità di non aderire ad alcun gruppo «nella autonomia della loro legittimazione» (art. 14, comma 1, R.S.). Pur essendo chiaro l'intento della norma – ovvero evitare che personalità pubbliche di riconosciuta autorevolezza siano obbligate a schierarsi politicamente in maniera netta – ciò rappresenta quantomeno un punto di attrito con l'art. 67 e l'unicità dello *status*, da cui i senatori a vita non sono affatto esclusi⁴⁰¹, tant'è che la norma – introdotta nel 2017 su sollecitazione del già Presidente Giorgio Napolitano – è contenuta nel periodo che costituisce un'immediata eccezione rispetto al principio generale, formulato in termini assoluti⁴⁰². La frizione con il principio costituzionale viene temperata dalla previsione che anche senatori “comuni” possano restare al di fuori dei gruppi *in corso di legislatura*⁴⁰³ e dal fatto che i senatori non iscritti godano dei medesimi diritti dei colleghi⁴⁰⁴. Tuttavia, i presupposti e le finalità restano oggettivamente diversi⁴⁰⁵ e la norma sui senatori a vita costituisce la deviazione da un modello storico, perfettamente consolidato, che non ha mai accentuato al di là del necessario la “politicizzazione” di costo-

⁴⁰¹ Si v. già N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, pp. 616-617, a commento di una dichiarazione del Presidente emerito Cossiga che sosteneva di poter non aderire ad alcun gruppo: «anche a non voler dare peso decisivo ad alcuni dati normativi [...] in senso contrario alla tesi ricordata sembra stare il fatto che anche il senatore a vita (non importa se di diritto o nominato) è il titolare di una carica politica e non l'insignito di un'onorificenza, e deve esercitare le funzioni in condizioni di parità con i suoi colleghi».

⁴⁰² Art. 14, comma 1: «Tutti i senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare. I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo»

⁴⁰³ Art. 14, comma 1, terzo periodo: «Sono considerati non iscritti ad alcun Gruppo parlamentare i Senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza, ivi compreso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso».

⁴⁰⁴ Cfr. art. 14, comma 1, ultimo periodo, sui tempi di intervento; art. 21, comma 3, sull'assegnazione alle commissioni dei senatori non iscritti.

⁴⁰⁵ La seconda previsione, infatti, mira a depotenziare il fenomeno del transfughismo e della proliferazione di gruppi o componenti interne al gruppo misto, garantendo anche al senatore solitario i medesimi diritti funzionali.

ro⁴⁰⁶, i quali peraltro avrebbero sempre potuto contare sull'adesione al gruppo misto, ove non sentissero di potere entrare in un gruppo parlamentare più connotato.

In terzo ed ultimo luogo, si delinea anche una prospettiva squisitamente "conflittuale": data l'unicità dello *status*, si può sostenere che un'attribuzione difendibile in via di conflitto, per essere ascritta alla sfera costituzionale del singolo parlamentare anche ove fosse implicita o consuetudinaria, deve risultare in entrambi i micro-ordinamenti delle due Camere. Per questa ragione, bisognerebbe ritenere che il diritto di iniziativa regolamentare concernente la revisione delle fonti interne non costituisca una facoltà giustiziabile: in effetti, solo al Senato è previsto che il singolo membro possa avanzare proposte di modifica⁴⁰⁷, mentre alla Camera il potere di introdurre il procedimento di riforma spetta all'apposita Giunta⁴⁰⁸. In questo caso si è di fronte ad una diversità regolamentare risalente nel tempo che, in quanto tale, pare giustificata nell'ambito dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento, anche perché non sembra derivabile dalla Costituzione una regola uniforme capace di imporsi⁴⁰⁹.

13.2. Fair und loyale Anwendung: *la leale applicazione delle norme interne*

In una delle primissime sentenze dopo la sua creazione, il Tribunale costituzionale tedesco si trovò ad affrontare i limiti dell'autonomia regolamentare del *Bundestag* rispetto alla *Grundgesetz*, segnando alcuni fondamentali confini nello sviluppo del diritto parlamentare, inteso come completamento e non deroga del diritto costituzionale comu-

⁴⁰⁶ In passato, i senatori a vita hanno spesso aderito al Gruppo misto o al Gruppo delle minoranze linguistiche per garantirne la consistenza numerica.

⁴⁰⁷ Art. 167, comma 2, R.S.

⁴⁰⁸ L'art. 16, comma 3 *bis* R.C. prevede che il singolo deputato, a fronte di una prima proposta della Giunta, possa avanzare una «proposta contenente principi e criteri direttivi per la riformulazione del testo della Giunta».

⁴⁰⁹ Salvo che si predichi un parallelismo fra iniziativa legislativa e iniziativa regolamentare, il che però sembra difficile da sostenere tanto per la molteplicità di soggetti che detengono la prima (fra i quali il Governo, che ha accesso alle Camere) quanto per il disposto dell'art. 64, che rinvia integralmente all'autonomia regolamentare questa disciplina, fermo restando l'adozione delle norme interne a maggioranza assoluta.

ne⁴¹⁰. Il primo fra tutti è che l'applicazione delle norme regolamentari non sarebbe stata immune dal sindacato giurisdizionale, ove avesse realizzato una violazione dei diritti e doveri di soggetti abilitati a rivolgersi al BVerfG. Il Tribunale ammonì già allora sulla necessità che della potestà normativa autonoma non si abusasse, ricordando che l'applicazione delle norme interne deve essere «*fair und loyale*»⁴¹¹.

Senza negare l'ampia discrezionalità di cui comunque gode il Parlamento, chiamato anch'esso a "concretizzare la Costituzione"⁴¹², il giudice costituzionale di Karlsruhe evitò sin da subito di creare una zona franca nella giustiziabilità degli atti parlamentari, intesa anche dal punto di vista soggettivo di chi fosse sottoposto a tale discrezionalità.

Questo principio della «*fair und loyale Anwendung*», cioè dell'equa e leale applicazione delle norme parlamentari, dopo essere quasi scomparso dalla giurisprudenza di Karlsruhe⁴¹³, ha trovato un'eco particolarmente significativa in tempi recenti, con l'ingresso nel *Bundestag* del partito di estrema destra *Alternative für Deutschland (AfD)*⁴¹⁴. Tale movimento, oggetto di una fortissima *conventio ad excludendum* che porta le altre forze a coalizzarsi anche solo per impedire ai suoi esponenti

⁴¹⁰ K.F. ARNDT, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlino, Duncker&Humblot, 1966, p. 60 ss.

⁴¹¹ BVerfGE 1, 144 (*Geschäftsordnungsautonomie*) del 6 marzo 1952, par. 25: «Die Geschäftsordnung des Parlaments setzt voraus, daß die von ihr zur Wahrnehmung bestimmter Funktionen berufenen Organe diese in vernünftigen Grenzen ausüben und nicht mißbrauchen. Soll eine Bestimmung der Geschäftsordnung an der Verfassung gemessen werden, so muß mithin ihre faire und loyale Anwendung durch die dazu berufenen Organe vorausgesetzt werden. Die bloße Möglichkeit einer mißbräuchlichen Handhabung, die der Verfassung widersprechen würde, ist noch kein hinreichender Grund, die Bestimmung als solche für verfassungswidrig zu erklären. Wer in einem bestimmten Einzelfall durch mißbräuchliche Anwendung in seinen Rechten verletzt wird, kann sie in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren durchsetzen».

⁴¹² Di *Konkretisierung* il BVerfG ha parlato nelle sentenze sullo scioglimento anticipato, ricordando come l'art. 1 par. 1 GG sia una "norma aperta", che necessita di una "concretizzazione" naturalmente mutevole nel tempo e aperta all'interpretazione delle istituzioni politiche, senza un monopolio del giudice costituzionale: «Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ist eine offene Verfassungsnorm, die der Konkretisierung zugänglich und bedürftig ist. Die Befugnis zur Konkretisierung von Bundesverfassungsrecht kommt nicht allein dem Bundesverfassungsgericht, sondern auch anderen obersten Verfassungsorganen zu».

⁴¹³ Cfr. BVerfGE 112, 118 dell'8 dicembre 2004 (*Vermittlungsausschuss*).

⁴¹⁴ A commento v. C. SCHÖNBERGER, S. SCHÖNBERGER, *Die AfD im Bundestag. Zum rechtlichen Umgang mit einem parlamentarischen Neuling*, in *JuristenZeitung*, n. 3/2018, p. 105 ss.

l'accesso a qualsivoglia carica interna al *Bundestag*, ha adito più volte il Tribunale⁴¹⁵, denunciando queste forme di "slealtà" nei suoi confronti ed evocando proprio il principio canonizzato nel 1952. I tentativi processuali hanno assunto varie vesti (come conflitti talvolta proposti dal gruppo⁴¹⁶, talaltra da singoli suoi appartenenti⁴¹⁷)⁴¹⁸, in funzione della lesione lamentata e dell'attribuzione rivendicata, e sino a qui non hanno strappato grandi risultati. Tuttavia, quel criterio è tornato a percorrere le pronunce del giudice costituzionale tedesco, venendo integrato nelle affermazioni di principio che nelle sentenze precedono la decisione del caso concreto⁴¹⁹.

Un concetto simile non esiste nella giurisprudenza italiana. A parte la chiosa monitoria della sentenza n. 379 del 1996⁴²⁰, la Corte si è ben guardata dal fissare paletti effettivi all'autonomia normativa delle Camere, pur riservandosi in astratto la possibilità di intervenire. Chi auspicasse un intervento più netto del giudice costituzionale, deve appi-

⁴¹⁵ M. STEINBEIS, *Die AfD und ihr Rechtsbruch-Mythos: im Felde unbesiegt*, in *VerfassungsBlog*, 18 dicembre 2018.

⁴¹⁶ BVerfGE 154, 1 del 4 maggio 2020; BVerfGE 159, 14 del 7 luglio 2021; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats del 22 marzo 2022; BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats* del 25 maggio 2022.

⁴¹⁷ BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats* dell'8 marzo 2022; BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats* del 22 marzo 2022.

⁴¹⁸ L'AFD ha più volte adito il giudice costituzionale anche come partito politico, lamentando la violazione dell'uguaglianza di status fra i partiti e i movimenti: da ultimo, si v. il caso delle esternazioni della Cancelliera Merkel in Sudafrica contro un'ipotesi di coalizione fra il suo partito (CDU) e l'AFD in Turingia: BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats* del 15 giugno 2022.

⁴¹⁹ BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats* del 22 marzo 2022, par. 63: «*Ausgangspunkt ist die Auslegung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages durch diesen selbst, es sei denn, dass sie nach Maßgabe anerkannter Auslegungsmethoden evident gegen den im Rahmen des Status der Gleichheit der Abgeordneten zu beachtenden Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung der Geschäftsordnung verstößt*» ("il punto di partenza è l'interpretazione del regolamento del Bundestag da parte di questo, a meno che essa, secondo i riconosciuti canoni di interpretazione, violi il principio di equa e leale applicazione delle norme regolamentari, principio da osservare nel quadro dello status di uguaglianza dei deputati", *traduzione nostra*).

⁴²⁰ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 9 *Cons. Dir.*: «nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà.»

gliarsi a quell'inciso introdotto nell'ord. n. 186 del 2021, e ripreso nelle ord. n. 193 del 2021 e n. 212 del 2022, in base al quale «l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno».

Quanto questo controllo possa operare è un mistero ancora non svelato. Di certo sarebbe auspicabile che le Camere siano richiamate ad un dovere di equità nell'applicazione delle loro regole interne, un dovere che grava innanzitutto sui Presidenti di assemblea, il recupero della cui terzietà diviene una condizione necessaria affinché l'applicazione del regolamento possa essere equa e leale⁴²¹.

La scelta linguistica di riferirsi all'*equità* e alla *lealtà* è precisa e non anodina. Nella quotidianità dei lavori delle Camere è assurdo immaginare che possa affermarsi un egualitarismo cieco e rigido, che non prenda in considerazione la differente importanza dei temi dell'attività parlamentari (come già abbiamo detto a proposito del diritto di voto), le diverse sensibilità politiche e personali (che talvolta autorizzano a concedere tempi di parola più lunghi), l'interesse della stessa Aula ad alcuni interventi.

Se l'equità si riferisce dunque alla giustizia del caso concreto⁴²², la lealtà impone invece che la valutazione equitativa sia condotta con sufficiente imparzialità e distacco dalle appartenenze politiche di chi deve decidere, nell'interesse primo dell'istituzione parlamentare e del suo lavoro.

Possono tali criteri elevarsi a mezzi di ricorso, invocabili dinanzi al giudice dei conflitti per denunciare la menomazione di attribuzioni costituzionali? Si tratterebbe, in linea di massima, di un'invocazione complementare rispetto alla lesione della sfera costituzionale del singolo, come avviene nei casi in cui si denuncia la violazione della leale collaborazione. Nell'attuale quadro del conflitto parlamentare, un'"ingiustizia

⁴²¹ Notiamo che gli articoli dei regolamenti definenti le attribuzioni presidenziali (art. 8 R.C.; art. 8 R.S.) non fanno cenno a come i Presidenti debbono usare i loro poteri, salvo il fatto che essi si esplicano «in applicazione delle norme del Regolamento». Alla Camera si fa riferimento anche al «buon andamento» dei lavori assembleari, concetto che è però scivoloso, poiché potrebbe riferirsi tanto ad un'efficienza del procedimento legislativo secondo un modello "decisionista", quanto ad una ponderazione che lasci spazio agli apporti partecipativi di tutti i parlamentari, nonché – come forse è auspicabile – ad un bilanciamento fra la prima e la seconda opzione.

⁴²² Secondo un insegnamento che risale almeno a Tommaso d'Aquino (*Summa theologiae*, II-II, *quaestio* 120).

manifesta” compiuta nell’applicazione delle regole parlamentari⁴²³ potrebbe costituire un elemento per ritenere superata la soglia di evidenza che legittima l’intervento della Corte. Ciò, però, presuppone che la giurisprudenza faccia un passo in avanti, riconoscendo che il principio di uguaglianza sostanziale (nei termini dell’equità sopra ricordata) vale anche rispetto all’applicazione delle norme regolamentari.

13.3. Segue: *il divieto di discriminazione tra i parlamentari*

Nell’ord. n. 212 del 2022, alla deputata Cunial che lamentava di essere stata discriminata poiché le era stato negato il voto nel seggio esterno a Montecitorio durante le elezioni presidenziali del 2022, la Corte ha risposto che «la denuncia di una lesione dell’art. 3 Cost. – in virtù della pretesa discriminazione subita dalla ricorrente, rispetto ai parlamentari e delegati regionali risultati positivi o contatti stretti di positivi al COVID-19 – non attiene direttamente alla lesione della sfera di prerogative del singolo parlamentare che possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato».

Questo passaggio ci proietta nel tema intrigante di come la Corte può o potrebbe trattare le discriminazioni fra i parlamentari.

Ci pare che in astratto il problema non sussista, se non nei termini che riguardano unitariamente tutti i conflitti dei parlamentari: se una norma conferisse prerogative e/o facoltà differenziate a classi di parlamentari ciò verrebbe a costituire una lesione dello *status* unitario del parlamentare, in relazione alla specifica attribuzione che viene in rilievo (diritto di parola, diritto di proposta legislativa o emendativa, poteri rogatori ecc.). Se poi tale lesione sia censurabile già per il solo fatto di essere incorporata in una previsione astratta o se occorra una sua manifestazione in concreto è tema su cui già si è detto nel capitolo precedente. È possibile – anche in un’ottica *de iure condendo* – che i regolamenti prevedano disparità di trattamento in senso “positivo” (ad esempio, a vantaggio dell’opposizione), poiché esistono ragioni costituzionali, di equilibri intrinseci al sistema parlamentare, che le giustificano⁴²⁴.

⁴²³ Ricorriamo qui ad un altro “indice sintomatico” utilizzato per evidenziare l’eccesso di potere nella giurisprudenza amministrativa.

⁴²⁴ In un caso, il *Conseil constitutionnel* (decisione n. 2006-537 DC) dichiarò illegittime previsioni a favore dell’opposizione contenute nei regolamenti parlamen-

Viceversa, è più problematico approcciare il problema della discriminazione in concreto, ovvero quando un parlamentare chiede che una previsione astratta⁴²⁵ – applicabile e/o applicata a suoi omologhi – sia attuata anche nel suo specifico caso.

Nella vicenda portata dalla deputata Cunial alla Corte il tema era proprio questo: la ricorrente domandava che anche ad ella venisse esteso il trattamento riservato ai c.d. “grandi elettori” risultati positivi al Covid-19, dato che non voleva sottoporsi al tampone antigienico per ottenere la certificazione verde ed entrare nell’emiciclo di Montecitorio a votare.

Ora, sebbene la formula utilizzata dall’ordinanza non sia proprio limpida – poiché sembra disconoscere la possibilità che il principio di uguaglianza costituisca, quantomeno per ridondanza, un parametro invocabile in sede di conflitto parlamentare – in realtà il tenore della pronuncia restituisce un quadro diverso. In effetti, il testo mette in luce che il profilo di inammissibilità risiede nel fatto che la lesione reale dell’attribuzione di voto nel collegio presidenziale – espressamente riconosciuta come «quota di attribuzione costituzionalmente garantita, di cui è titolare» il parlamentare – non si realizza, per la ricorrente, nel mancato accesso al seggio esterno, ma semmai nell’imposizione del tampone, onere a cui non voleva sottoporsi, ma rispetto alla cui sproporzione il ricorso non si esprime. Di conseguenza, la mera doglianza rispetto alla discriminazione si rivela un’*aberratio ictus*, perché la regola per la quale i non positivi dovevano votare all’interno di Montecitorio non realizza una lesione dell’attribuzione. Di ciò, peraltro, è prova la chiosa finale dell’ordinanza, che sottolinea la diversità di situazione fra la ricorrente e i beneficiari del seggio esterno.

Viceversa, lo stesso decreto-legge che permetteva l’installazione del seggio di voto al di fuori dei palazzi parlamentari e il movimento sul territorio dei grandi elettori positivi è rimasto indenne da tentativi di

tari perché violavano l’uguaglianza dei gruppi. Con la revisione del 2008, si introdusse un apposito articolo volto a superare tale giurisprudenza (art. 51-1).

⁴²⁵ Previsione che può derivare anche da “norme non scritte” o da prassi: si pensi al riconoscimento dell’insindacabilità parlamentare per opinioni espresse all’esterno delle Camere, ma riferibili al contenuto di interrogazioni proposte dal singolo. Se la Camera votasse per concedere l’autorizzazione al giudice, il parlamentare interessato potrebbe sollevare un conflitto per menomazione della prerogativa di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., lamentando la violazione di una prassi costante all’interno delle assemblee.

conflitto, allorché – come già abbiamo rilevato sopra – realizzava una vera discriminazione di carattere territoriale rispetto ai parlamentari residenti sulle isole maggiori, che non potevano adoperare mezzi privati per giungere a Roma.

Dunque, il principio di non discriminazione dovrebbe concorrere, per ridondanza, come parametro nei giudizi sui conflitti dei parlamentari, purché la discriminazione sia la causa di menomazione della prerogativa ritenuta lesa.

13.4. *Il dovere di leale partecipazione del singolo all'attività collegiale*

Il principio di uguaglianza fra i parlamentari non è solo foriero di prerogative e diritti dei singoli, ma anche di doveri che ricadono su ciascuno a tutela delle altrui posizioni. Dal punto di vista della nostra analisi, il principale dovere è rappresentato dalla leale partecipazione ai lavori parlamentari.

Bisogna ricordare che i senatori del Partito democratico che diedero origine con il loro ricorso all'ord. n. 17 del 2019, oltre a contestare la violazione delle prerogative discendenti dagli art. 67 e 72 Cost., invocavano a sostegno anche la violazione del principio di leale collaborazione fra poteri dello Stato.

Un simile principio ha un suo evidente significato quando ci si trovi dinanzi a due poteri autonomi e distinti (non a caso è stato detto che esso è il «rovescio della separazione dei poteri»⁴²⁶), chiamati reciprocamente – non solo a interagire – ma a collaborare, su un piano di parità. D'altro canto, la Corte ha rinvenuto e fatto applicazione di questo principio non scritto nei conflitti sorti fra potere politico e potere giurisdizionale⁴²⁷. In dottrina, il principio è stato invocato ad esempio rispetto alle attribuzioni del Presidente della Repubblica e alla necessità

⁴²⁶ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nel rapporto fra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001, p. 5 ss, che illustra con esempi la necessità che questo principio viva nella quotidiana relazione fra gli organi dello Stato.

⁴²⁷ Ad esempio Tribunale e Presidente del Consiglio dei Ministri (n. 168/2013) o Ministro della Giustizia e Consiglio superiore della Magistratura (379/1992). In quest'ultimo caso il CSM svolge più un ruolo di garanzia costituzionale, che giurisdizionale, anche se nei casi di specie il conflitto verteva in materia di esercizio di poteri amministrativi. Cfr. A. CARMINATI, *La Corte costituzionale decide i conflitti "Berlusconi" e "Mastella" e "taglia i ponti" tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, in particolare p. 9 sul principio di leale collaborazione.

della controfirma ministeriale⁴²⁸. Nel principio di leale collaborazione v'è, insomma, l'idea che l'esercizio sleale (o il doloso mancato esercizio) di un potere impedisca all'altro organo costituzionale di esercitare le sue funzioni⁴²⁹, sia che le volontà dei due poteri debbano fondersi nella realizzazione di un atto (ad esempio, della controfirma ministeriale o del rapporto fra CSM e Ministro della Giustizia), sia che queste volontà operino per fini diversi e le loro attività si rivelino completamente slegate l'una dall'altra (come nel rapporto fra organi giurisdizionali ed organi politici).

Certo, se fosse stata accolta l'impostazione del ricorso dell'ord. n. 17 del 2019 (e dunque una legittimazione ad agire anche dell'opposizione in quanto tale) il principio di leale collaborazione fra due entità "separate in casa", come maggioranza di governo e opposizione⁴³⁰, avrebbe trovato una sua pregnanza nel guidare la Corte a valutare i comportamenti delle due controparti (un esempio su tutte: l'esistenza di attività ostruzionistiche e le eventuali "rappresaglie" di maggioranza), per determinare quale fra le due avesse violentemente "sconfinato" nella sfera dell'altra.

Si pone quindi l'interrogativo: quale spazio esiste – se esiste – nell'azione del singolo parlamentare per un simile motivo di ricorso? Possia-

⁴²⁸ Cfr. il commento alla sentenza n. 200/2006 di M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007, *passim*.

⁴²⁹ «Sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittorie [...]. Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni» (Sentenza n. 379/1992, punto 7 *Cons Dir.*).

⁴³⁰ Si pensi che nel Regno Unito la dizione ufficiale è "*Her Majesty's Loyal Opposition*": la leale opposizione di Sua Maestà. A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione*, cit., pp. 99-100, osserva: «le minoranze e i singoli parlamentari che, considerati di per sé, sembrano poter svolgere un ruolo solo "di contorno" quanto meno dentro l'arena parlamentare, assumono una posizione affatto diversa ove il sistema si preoccupi di tutelare, oltre che la collaborazione fra Governo e maggioranza, anche una possibile, ulteriore, forma di collaborazione tra le opposizioni e la maggioranza stessa; il che accade solo se quest'ultima sia messa in grado di "reagire non soltanto alle emergenze sempre nuove della vita sociale, ma anche alle iniziative prese dall'opposizione nelle condizioni di libertà o flessibilità proprie di chi ad un patto di maggioranza non è vincolato».

mo formulare alcune constatazioni circa la difficoltà di applicare questo principio in tale contenzioso.

Anzitutto, il parlamentare gode, sì, di una sua sfera incompressibile nel procedimento legislativo, eppure il suo potere è – come abbiamo detto – un potere “centripeto” rispetto a quello degli organi parlamentari a cui appartiene. Nell’ottica del principio di leale collaborazione, vi è dunque una condizione nuova, poiché manca la reciprocità del rapporto e la giustapposizione fra i poteri: l’organo camerale può ben incidere sulla sfera del singolo parlamentare, fino ad impedirgli di sfruttare le sue attribuzioni. Viceversa poco può, lui solo, contro l’organo nel suo complesso, non potendo opporgli né un’immunità, né un rifiuto a cooperare.

L’unica “controprestazione” che può venire dal parlamentare è un certo margine di moderazione. Ciò significa che non vi sarebbe da parte del parlamentare una leale collaborazione con gli altri organi se non tollerasse un qual certo sacrificio delle proprie prerogative (si pensi al diritto parola o alla facoltà di emendamento), chiamate a fondersi con quelle degli altri membri della Camera e con quelle della Camera nel suo complesso⁴³¹.

La XVII legislatura ci offre un esempio significativo: si pensi agli 82 milioni di emendamenti presentati dal senatore Calderoli al disegno di revisione costituzionale, dichiarati irricevibili dalla Presidenza del Senato⁴³². È chiaro che una dichiarazione di irricevibilità di un emendamento, senza neanche averlo letto, sarebbe una negazione evidente del potere emendativo (*rectius*: di iniziativa emendativa) del parlamentare.

Viceversa, l’irricevibilità di 82 milioni di emendamenti, scritti da un *software*, è evidentemente giustificata dall’assenza di una leale partecipazione al procedimento legislativo da parte del firmatario (digitale) di queste proposte, il cui esame avrebbe sostanzialmente impedito per lunghissimo tempo qualsiasi voto e l’esame di qualunque proposta proveniente da altro parlamentare.

⁴³¹ In quest’ottica assume tutta la sua rilevanza la nozione di solidarietà politica intesa come espressione di un principio di «tolleranza» (G. LOMBARDI, *Contributo allo studio*, cit., p. 60).

⁴³² V. il dibattito in A.S. XVII, Resoconto stenografico di seduta, 29 settembre 2015. Per alcune considerazioni sulla vicenda v. L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d’interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre 2015.

Nell'azione a tutela del singolo parlamentare, la verifica di questo dato fattuale di moderazione – quest'eventuale “eccezione” che può essere avanzata dall'organo “convenuto” – confluisce nel carattere dell'“evidente menomazione o negazione” delle prerogative del parlamentare. L'elemento della «soglia di evidenza», in realtà, non si limita ad assorbire in sé il profilo della leale collaborazione, ma “alza l'asticella” della tollerabilità: al parlamentare infatti non è semplicemente richiesta temperanza nell'esercizio delle sue prerogative, perché anche altri possano disporne (secondo l'adagio per cui la libertà dell'uno finisce dove inizia la libertà dell'altro). Gli è bensì imposto di accettare limitazioni (più o meno) moderate della sua sfera costituzionale, in nome dell'autonomia parlamentare.

Ciò sembrerebbe più facilmente concepibile – ed ammissibile – allorché siano le stesse norme regolamentari, in via generale ed astratta, a fissare limiti validi per tutti. Ad esempio, l'art. 129, comma 3, R.C., norma che stabilisce che non possono essere messe all'ordine del giorno della stessa seduta più di due interrogazioni presentate dallo stesso autore⁴³³, rappresenta un freno a possibili abusi delle facoltà individuali, che rischiano di costituire un impedimento al corretto esercizio degli stessi poteri da parte di altri, in base ad un principio di leale e paritaria partecipazione alle attività del Parlamento⁴³⁴.

14. *Il vero “fronte” possibile del conflitto dei parlamentari*

Nell'itinerario seguito si è cercato di indagare la molteplicità e varietà delle situazioni nelle quali potrebbero venire in rilievo prerogative dei parlamentari *uti singuli*.

Questa eterogenea complessità comprova la proiezione della sfera costituzionale del parlamentare al di fuori della Camera e delle attività di questa strettamente intese. Per dirla diversamente, appare sufficientemente chiaro che il mandato rappresentativo esercitato dal membro delle Camere *anche* in quanto singolo non si muove esclusivamente nell'ambito della forma di governo (nella relazione con gli altri orga-

⁴³³ L'art. 137, comma tre, R.C. prevede la stessa regola per le interpellanze.

⁴³⁴ In astratto, l'interesse protetto dalla norma è che ogni parlamentare possa ricevere una risposta da parte del Governo, il quale, se fosse subissato da richieste, avrebbe difficoltà a provvedere. In concreto, già abbiamo sottolineato la scarsa efficacia di questi strumenti di controllo.

ni parlamentari e governativi), ma contiene implicazioni fondamentali anche per l'effettivo funzionamento della forma di Stato democratico. La stessa tutela delle funzioni costituzionali del parlamentare costituisce una garanzia per alcuni capisaldi, fondamentali ed irrinunciabili, della democrazia rappresentativa: si pensi all'effettività del principio di uguaglianza rispetto al suffragio attivo e passivo.

Invero, si rafforza l'idea che le barriere processuali erette dalla giurisprudenza costituzionale non prendano sufficientemente in considerazione questo sfaccettato universo, allorché lo strumento designato – il conflitto fra poteri – era stato appositamente congegnato per affrontare con duttilità i casi costituzionalmente rilevanti che la storia politica e istituzionale avrebbe posto all'attenzione della Corte.

Tanto premesso, dall'analisi delle singole attribuzioni è emerso piuttosto nettamente che una loro tutela si rivela molto più semplice *in astratto*, cioè quando una di queste prerogative sia incisa nel livello normativo (in particolare dai regolamenti parlamentari). Confermando un elemento delineatosi già nel capitolo precedente, occorre ribadire che il terreno d'elezione del conflitto parlamentare potrebbe essere rappresentato proprio dall'esercizio di un controllo di costituzionalità (ovviamente parziale, poiché limitato nei parametri) delle fonti d'autonomia e di altre normative rilevanti, che lascerebbe il giudice costituzionale estraneo alle pretese contingenti, garantendogli un campo d'azione nel terreno che gli è proprio e che, senza dubbio, gli è pure più congeniale⁴³⁵.

Per parte sua, il *BVerfG* si è occupato in maniera piuttosto indifferenziata sia di lesioni derivanti da provvedimenti concreti che di violazioni dello *status* sul piano normativo-*astratto*. Ciò dimostra che, volendo, il giudice dei conflitti può anche arrivare ad un grado notevole di concretezza e di specificità del giudizio, con le note preoccupazioni circa il decadimento del tono costituzionale delle dispute a lui deferite. Tuttavia, non è forse un caso che la dottrina italiana si sia particolarmente interes-

⁴³⁵ Riprendendo un'osservazione formulata con riguardo al giudizio di ammissibilità referendaria, «il Giudice delle leggi [...] nell'esercitare questa differente funzione, sarà inevitabilmente condizionato dal suo ruolo principale. Ciò vale soprattutto nell'ambito di un giudizio, come quello in esame, la cui disciplina è estremamente limitata» (A. PERTICI, *Il giudice delle leggi*, cit., p. 228). Ci pare che, *mutatis mutandis*, sia un'affermazione estendibile anche al conflitto fra poteri ed in particolare al conflitto parlamentare: se il giudice costituzionale può mantenersi *in apicibus* e giudicare di norme più che di atti materiali si troverebbe in una situazione più confacente alla sua natura "prima".

sata alla giurisprudenza tedesca in materia di conflitti dei parlamentari rispetto ad una decisione che dichiarava costituzionalmente illegittima una disposizione regolamentare⁴³⁶, poiché appariva (e tutt'ora appare) difficilmente praticabile dalla Corte italiana un intervento sindacatorio a tutto campo nelle dinamiche parlamentari, ciò che deriva tanto da questioni di ordine pratico (la Corte italiana opera sempre con un collegio unico, mentre il Tribunale tedesco dispone di due formazioni, i *Senate*), quanto da impostazioni giurisprudenziali e teoriche preoccupate di salvaguardare l'autonomia delle forze parlamentari e con essa la libertà dei soggetti politici. Se questa impostazione – soprattutto per quanto concerne l'aspetto dell'autonomia parlamentare – resisterà ancora a lungo è questione aperta, su cui si dirà nelle successive conclusioni di carattere generale.

⁴³⁶ BVerfGE 80, 188 del 13 giugno 1989 (*Wüppesahl*), commentata in Italia da N. ZANON, *I diritti del deputato*, cit., p. 1147 ss.,

Osservazioni conclusive

Rivitalizzare il Parlamento partendo dalle monadi?

SOMMARIO: 1. Sintesi degli approdi cui si è pervenuti. – 2. Dal parlamentarismo del conflitto politico al parlamentarismo dei conflitti giurisdizionali individuali?

1. *Sintesi degli approdi cui si è pervenuti*

Al termine di questa ricerca, pare opportuno tracciare una sintesi dei principali punti fermi a cui si è giunti.

I) L'apertura dei conflitti ai singoli parlamentari è un'evoluzione *opportuna*, di cui si sentiva il bisogno da tempo. È stata la “tessera mancante”¹ a cui la dottrina ha speranzosamente guardato di fronte alle amare constatazioni che si emettevano attorno alla scaduta qualità dei procedimenti parlamentari, in particolar modo quelli legislativi, registratisi a partire dall'instaurazione della c.d. “democrazia maggioritaria” negli anni '90.

II) Il riconoscimento del singolo membro delle Camere come “potere dello Stato” è *coerente* con il sistema di giustizia costituzionale italiano, per come è venuto a configurarsi nella sua progressione storica a prescindere da quali fossero gli intenti originari dei Costituenti e del legislatore del 1953. Intenti che, per vero, erano aperti a sviluppi non pronosticabili all'epoca e rimessi al prudente apprezzamento del giudice costituzionale, “immerso” nelle concrete vicende storico-politiche dell'ordinamento italiano.

III) Il conflitto parlamentare è uno strumento *altamente problematico*, sia da un punto di vista teorico, siccome obbliga la Corte a confrontarsi con assiomi giurisprudenziali che si vorrebbero solidi (pensiamo alla teoria degli *interna corporis*), sia da un punto di vista eminentemente pratico, giacché il rischio di creare un contenzioso dalle proporzioni numeriche soverchianti per le capacità operative di Palazzo della Con-

¹ M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit.

sulta esiste². Alla luce di questo, sarebbe finanche inutile spingere per un'apertura indiscriminata da parte del giudice costituzionale, la cui prudenza è d'obbligo e va salutata – ove non celi un semplice arbitrio politicamente interessato – con favore.

IV) Quanto alla tutela della legalità costituzionale nei procedimenti legislativi, il conflitto del singolo parlamentare si rivela insufficiente e inadatto, a ragione dei requisiti processuali e della struttura stessa del processo costituzionale dei conflitti. Per questo motivo parrebbe più consono che si riconoscesse alle minoranze organiche la possibilità di adire il giudice costituzionale per difendere le regole costituzionali sul procedimento legislativo ordinario.

V) Piuttosto, il conflitto potrebbe essere un valido strumento di tutela delle attribuzioni del singolo parlamentare *in astratto*, divenendo la via attraverso cui sindacare norme dei regolamenti parlamentari e delle altre fonti d'autonomia che conformino in maniera illegittima lo *status* e le prerogative dei membri delle Camere.

VI) I conflitti dei parlamentari non si muovono esclusivamente nell'ambito della forma di governo e non presuppongono necessariamente o forzosamente la "giuridificazione" dei rapporti politici che la sottendono³. Di questo bisogna essere avvertiti: più spesso di quanto magari non si sia portati a credere, in gioco non ci sono le regole del solo parlamentarismo come scelta costituzionale circa l'articolazione dei rapporti fra gli organi supremi dello Stato, ma addirittura principi essenziali della stessa democrazia rappresentativa (cioè della *forma di Stato* costituzionale e democratico). Se questo dato viene tenuto presente, è normale che l'attitudine verso questi conflitti tenda a mutare, non limitandosi ad un'analisi "causidica" dei tecnicismi procedurali, ma tenendo sempre in considerazione i valori sottostanti che i principi costituzionali – e la giurisdizione che li protegge – vorrebbero custodire.

² Se si considera che – con le nuove e più leggere proporzioni delle Camere a seguito della revisione costituzionale del 2020 – esistono potenzialmente 600 ricorrenti in via permanente, ciascuno dei quali potrebbe lamentare varie lesioni della sua sfera costituzionale nel corso della legislatura, è ben evidente a quali numeri di ricorsi la Corte rischia di dover far fronte.

³ Per riprendere un titolo di G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2006, p. 2014 ss.

VII) Nel momento in cui esperienze costituzionali a noi prossime sia geograficamente, che culturalmente, prevedono strumenti simili, non si può fingere che esse non esistano, ma devono essere prese in considerazione per due motivi. Il primo: da queste è possibile trarre esempi concreti che aiutino a comprendere le potenzialità ancora inesprese del conflitto parlamentare. Il secondo – e opposto – è che, con una comparazione *per differentiam*, si possono delineare meglio i limiti che presenta lo strumento italiano, nel suo contesto ordinamentale e normativo, discernendo quali siano veri e quali, invece, sono presunti tali.

2. *Dal parlamentarismo del conflitto politico al parlamentarismo dei conflitti giurisdizionali individuali?*

Non sembra difficile affermare che il conflitto dei parlamentari (in Italia) è figlio del suo tempo, cioè di un'epoca in cui è sempre più forte la "giurisdizionalizzazione" della vita politica⁴ e nella quale ai giudici costituzionali si domanda sempre di più, sulla base di spinte esogene, cui si associano – a volte anche in maniera scoordinata nei motivi, ma poi concatenata negli effetti sistemici – pulsioni meramente interne al singolo ordinamento. Questa tendenza va messa sul piatto della bilancia: il giudice potrebbe deliberatamente, ancorché velatamente, scegliere su quale versante operare, pur tenendo fermi gli alti fini che il suo ruolo persegue⁵. Certo è che la giustizia costituzionale si trova dinnanzi a tendenze che non possono lasciarla indifferente.

La tanto evocata crisi del parlamentarismo sembra, infatti, incontrare oggi una fase diversa, in cui l'individualità del singolo membro del Parlamento è avanzata in proscenio. Ciò si lega indubbiamente alla crisi dei corpi intermedi e, in particolare, dei partiti politici. Si potrebbe persino ipotizzare che questa china sia conseguenza di un approccio filosofico, sociale e psicologico più ampio, che celebra l'individualismo

⁴ R. HIRSCHL, *The Judicialization of Politics*, in R. E. GOODIN (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2011.

⁵ Si è osservato, con altro Autore, come la Corte italiana abbia scelto di dilatare strumenti processuali intesi alla verifica – e all'eventuale modifica – del contenuto materiale della scelta politica, a discapito di un più puntuale e controllo sulle forme e sui modi con cui questa scelta viene adottata: cfr. A. D'ANDREA, A. LAURO, *La "modulazione" delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all'indirizzo politico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2021, p. 7 ss.

e tende ad occultare la dimensione comunitaria⁶. Probabilmente non è nemmeno slegata da fenomeni di sempre maggiore personalizzazione delle dinamiche politiche, che non toccano più solo i *leader*⁷, poiché gli strumenti comunicativi consentono a ciascun rappresentante di ritagliarsi uno spazio di relazione diretta con il pubblico, essendo pronto a veicolare le esigenze del corpo sociale non solo attraverso gli ordinari canali politici, ma anche attivando la giurisdizione⁸.

Il tutto, comunque, trova un precipitato nell'ambiente giuridico-costituzionale, che non è esclusivo dell'Italia.

Estremamente significativo è il fatto che la nuova edizione dell'*Erskine May* dedichi oggi un paragrafo allo *standing* (cioè alla legittimazione ad agire) dei parlamentari nel *judicial review*⁹, dopo alcuni casi notevoli fra i quali è d'obbligo menzionare il caso *Miller and Cherry*, grande arresto della Corte Suprema in materia di *prorogation* del Parlamento¹⁰.

In Francia, il *Conseil constitutionnel* ha consacrato di recente e riutilizzato in occasione della pandemia da Covid-19 il principio di libertà nell'esercizio del mandato parlamentare che, da esigenza costituzionale che i regolamenti parlamentari devono bilanciare e salvaguardare¹¹, è

⁶ Voce *Individualismo*, in *Dizionario di filosofia*, Roma, Treccani, 2009.

⁷ T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁸ Questa tesi è stata fortemente sostenuta in Francia – ancorché riferita al singolo cittadino – da Dominique Rousseau, di cui v., da ultimo, ID., *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, LGDJ, 2022.

⁹ E. MAY, *Treatise*, cit., par. 16.32 (dedicato al caso *R (Good Law Project Ltd and Ors) v Secretary of State for Health and Social Care* del 2021). Il paragrafo è inserito nel capitolo del trattato dedicato al rapporto fra Corti e Parlamento.

¹⁰ La causa scozzese che sarà decisa dalla Corte Suprema (riunita ad un'azione proveniente invece dalle Corti inglesi) era stata introdotta davanti ai giudici di Edimburgo da deputati scozzesi del Parlamento di Westminster, cui era stato riconosciuto lo *standing* per agire. Sulla decisione v. G.F. FERRARI, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3/2019, p. 2171 ss., nonché F. ROSA, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, n. 3/2019, p. 2165. Sulla giurisprudenza *Miller I e II* v. altresì A. TORRE, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE (numero speciale) 2019*, p. 745 ss.

¹¹ Decisione n. 2018-767 DC, su cui v. A. ROBLOT-TROIZIER, *La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat versus les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 3/2019.

divenuto un principio alla stregua del quale valutare la legittimità delle procedure legislative¹².

In Germania, come si è visto, proliferano i conflitti interorganici mossi da singoli deputati, non diretti a difendere grandi principi o a portare avanti battaglie politiche assai rilevanti, ma ormai arrivati a lambire questioni sempre più minute della vita parlamentare¹³.

Forse non si può ancora parlare di una mutazione del parlamentarismo “a tutela giurisdizionale”, tuttavia pare inconfutabile che la garanzia di tenuta della forma di governo parlamentare – come modello astratto, ma anche come fattispecie concreta – non sembri più passare attraverso il conflitto politico (nel quale le parti accettano di competere in un quadro organizzativo specifico, che le garantisce, quale è il sistema parlamentare) e la sua mediazione. Questa garanzia viene oggi cercata di fronte alle Corti, che non paiono del tutto restie a concederla, nel momento in cui si abbraccia l’idea che la forma di governo è una questione giuridica a tutto tondo, anch’essa protetta dalle regole costituzionali.

Se queste osservazioni sono corrette, le resistenze della Corte costituzionale italiana di fronte ai parlamentari che bussano alle sue porte non potranno protrarsi all’infinito, sebbene – proprio in relazione a quanto osservato – non sono da sottovalutare sempreverdi preoccupazioni circa uno “scadimento” del tono costituzionale dei conflitti¹⁴, su cui anche i recenti esempi tedeschi mettono all’erta. È pur vero che il caso tedesco mostra come i conflitti parlamentari, e più in generale interorganici, siano il termometro che registra l’impennarsi della conflittualità politica,

¹² Decisione n. 2020-800 DC. Ciò è accaduto in un contesto assai peculiare, vale a dire durante l’emergenza pandemica che nel 2020 ha imposto anche al Parlamento francese di adottare alcuni accorgimenti sanitari per limitare i contatti. Tali misure hanno condotto ad una presenza rarefatta dei parlamentari negli emicicli, secondo le indicazioni adottate dai rispettivi Uffici di presidenza. Il Consiglio, pur ritenendo ammissibile la censura, la dichiara non fondata perché non è stato provato l’effettivo impedimento al voto di deputati che avrebbero voluto esercitarlo.

¹³ Come il caso dell’elezione del Vicepresidente (BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 22. März 2022*) o, addirittura, la partecipazione ad una cerimonia commemorativa preclusa ad alcuni deputati non vaccinati nel periodo del Covid (BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats*, del 26 gennaio 2022).

¹⁴ C. MEZZANOTTE, *Le nozioni*, cit., p. 113. L’A. sottolinea che il pericolo dello scadimento del tono costituzionale è «destinato ad aumentare a misura che si accrescono le situazioni di pluralismo istituzionale», constatando così, dopo un periodo di orientamenti estensivi (come nel caso dei comitati referendari), una tendenza più restrittiva.

spesso innescata dall'ingresso di forze "antisistema" certamente escluse da alleanze di governo, come mostra il caso dell'*AfD* (e prima di lei, in una certa misura del partito *Die Linke*¹⁵). L'azione del giudice sembra quindi quella di raffreddare lo scontro fra le parti in campo, cercando di mantenere una neutralità del testo e delle forme costituzionali in cui tutti possano riconoscersi¹⁶.

Se così è, però, il conflitto si rileva non già lo strumento con cui rivitalizzare il Parlamento, partendo dalle sue monadi, ma un dispositivo prettamente legato alla contingenza. Di conseguenza, scolora anche la preoccupazione di salvaguardare un ambito di libertà dei soggetti politici (ammesso che ciò sia davvero la principale preoccupazione di cui deve tenere conto un giudice costituzionale), poiché non si fissano vincoli assoluti, ma si risolvono casi concreti. Parimenti illusorio sarebbe credere che il pervicace rifiuto di sentire le ragioni del parlamentare singolo possa, in qualche modo, contribuire a rigenerare i corpi intermedi e quindi la dinamica rappresentativa¹⁷.

¹⁵ Nel caso BVerfGE 134, 141 del 17 settembre 2013 (*Beobachtung von Abgeordneten*) alcuni deputati del partito di sinistra lamentavano la sottoposizione al controllo del *Bundesamt für Verfassungsschutz*, organismo di *intelligence* che si occupa di vigilare su movimenti considerati estremisti e potenzialmente sediziosi per l'ordine democratico tedesco. A partire da quella decisione, *Die Linke* sarà esclusa dal controllo, incontrando così una piena legittimazione democratica all'interno dell'ordinamento, dopo essere divenuto il quarto gruppo parlamentare più consistente nel *Bundestag* dopo le elezioni del 2009. Nel 2014, un esponente del partito (Bodo Ramelow) diventa il primo *Ministerpräsident* (nel *Land* della Turingia) dopo un accordo con socialdemocratici e verdi. Il partito *Die Linke* si segnala comunque per un certo attivismo giudiziario: il relativo gruppo parlamentare ha fatto più volte ricorso al conflitto interorganico contro leggi di ratifica di trattati internazionali considerati lesivi della sovranità popolare e proni davanti agli interessi finanziari globali: cfr. BVerfGE 157, 1 (*CETA-Organstreit I*) del 13 ottobre 2020; BVerfGE 142, 123 (*OMT-Programm*) del 21 giugno 2016, ma v. già il celebre BVerfGE 123, 267 (*Lissabon*) del 30 giugno 2009.

¹⁶ Un'azione qui certamente pedagogica: L. BENVENUTI, *Potere e bilancio*, cit., p. 320

¹⁷ M. VILLONE, *Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte*, in *Il Manifesto*, 11 gennaio 2019: «un'opposizione trova la sua forza nel paese, nella misura in cui riesce a coglierne i bisogni e gli orientamenti meglio di chi governa. Può tradurre efficacemente quella forza in parlamento se l'istituzione è legittimata e rappresentativa. Il rimedio per un'opposizione evanescente e un parlamento che ha perso la sua voce non si trova in un'aula di giustizia costituzionale, ma nella legge elettorale, nel sistema politico, nella partecipazione democratica».

D'altro canto, nemmeno si può negare che la legalità costituzionale costituisca un valore in sé, come tale da proteggere a prescindere dagli obiettivi sistematici e sostanziali che si vogliono conseguire. L'importante è che ciò sia chiaro: le azioni dei parlamentari non ridaranno centralità al Parlamento, né conferiranno nuovo slancio alla democrazia rappresentativa. La cura dei suoi mali deve forse cercarsi in altri accorgimenti istituzionali costituzionalmente rilevanti, quali il sistema elettorale, una manutenzione delle norme sul procedimento legislativo e, forse, anche l'adozione di indirizzi volti a valorizzare la responsabilità politica dei soggetti in campo (pensiamo, in particolare, allo scioglimento anticipato delle Camere)¹⁸.

I nostri conflitti potranno, semmai, concorrere a garantire che, anche nelle aule parlamentari, sia preservata la superiorità della Costituzione e, tramite questa, beni essenziali dell'ordinamento democratico.

¹⁸ Sia consentito un rinvio alle tesi sostenute in A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2021, p. 379 ss., sulla necessità di razionalizzare il potere di scioglimento anticipato secondo indirizzi presidenziali chiari, volti a considerarlo non l'eccezione, ma la regola presuntiva di fronte al collasso delle coalizioni di governo.

Appendice

Tabella 1
Decisioni su conflitti sollevati da parlamentari prima
della XVII legislatura

	NUMERO/ANNO	ESITO	TEMA
1	177/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
2	178/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
3	179/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
4	388/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
5	389/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
6	446/1998	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
7	131/1999	Inammissibile	Insindacabilità parlamentare
8	101/2000	Inammissibile	Partecipazione del parlamentare ai lavori d'Aula
9	225/2001	Inammissibile l'intervento in conflitto proposto dalla Camera d'appartenenza	Partecipazione del parlamentare ai lavori d'Aula
10	222/2009*	Inammissibile	Scioglimento di commissione parlamentare

* *Tale pronuncia è riportata per completezza, poiché in essa il giudice costituzionale fa riferimento alla legittimazione del singolo parlamentare, sebbene essa non fosse propriamente rivendicata dai ricorrenti.*

Tabella 2***Decisioni su conflitti sollevati da singoli parlamentari
a partire dalla XVII legislatura***

	NUMERO/ANNO	ESITO	TEMA
1	146/2016	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge ordinario
2	277/2017	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge in materia elettorale
3	280/2017	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge in materia elettorale
4	163/2018	Inammissibile	Mancata presentazione di disegno di legge per autorizzazione alla ratifica di trattato internazionale
5	181/2018	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge in materia elettorale
6	17/2019	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge di bilancio
7	274/2019	Inammissibile	Iter di conversione di decreto-legge (norme intrusive)
8	275/2019	Inammissibile	Iter di conversione di decreto-legge (norme intrusive)
9	60/2020	Inammissibile	Iter legislativo di disegno di legge di bilancio

10	86/2020	Inammissibile	Verifica dei poteri; attribuzione di seggio senatoriale in diversa circoscrizione
11	129/2020	Inammissibile	Mancata autorizzazione camerale all'intercettazione di comunicazioni del parlamentare
12	176/2020	Manifestamente inammissibile	Modifica del numero di eletti attribuiti alla circoscrizione Estero con riforma costituzionale
13	197/2020	Inammissibile	Iter di conversione di decreto-legge (norme intrusive)
14	66/2021	Inammissibile	Adozione di DPCM e violazione di riserva di legge
15	67/2021	Inammissibile	Adozione di DPCM e violazione di riserva di legge
16	186/2021	Inammissibile	Inammissibilità di emendamenti per motivi finanziari
17	188/2021	Inammissibile	Inammissibilità di proposta di legge ordinaria
18	193/2021	Inammissibile	Inammissibilità di interrogazioni parlamentari
19	255/2021	Inammissibile	Imposizione del <i>green-pass</i> per accedere al Senato

20	256/2021	Inammissibile	Imposizione del <i>green-pass</i> per accedere alla Camera
21	15/2022	Inammissibile	Partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica di parlamentari residenti nelle isole maggiori
22	80/2022	Inammissibile	Iter di conversione di plurimi decreti-legge con apposizione della questione di fiducia
23	151/2022	Inammissibile	Iter di conversione di decreto-legge ("norma in bianco", senza previa cognizione dei parlamentari di atto dell'UE cui si riferiva)
24	154/2022	Inammissibile	Sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che dispone la disapplicazione <i>pro futuro</i> di norma legislativa contraria al diritto europeo
25	212/2022	Inammissibile	Esclusione dal voto per l'elezione presidenziale per mancata presentazione del <i>green-pass</i>

Tabella 3

Indice della più rilevante giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di conflitti dei parlamentari

DECISIONE	DATA	DENOMINAZIONE ¹
BVerfGE 1, 144	6 marzo 1952	<i>Geschäftsordnungsautonomie</i>
BVerfGE 2, 143	7 marzo 1953	<i>EVG-Vertrag</i>
BVerfGE 4, 144	16 marzo 1955	<i>Abgeordneten-Entschädigung</i>
BVerfGE 10, 4	14 luglio 1959	<i>Redezeit</i>
BVerfGE 14, 121	30 maggio 1962	<i>FDP-Sendezeit</i>
BVerfGE 32, 157	21 ottobre 1971	<i>Stichtagsregelung</i>
BVerfGE 40, 296	18 giugno 1975	<i>Abgeordnetendiäten</i>
BVerfGE 42, 312	21 settembre 1976	<i>Inkompatibilität/Kirchliches Amt</i>
BVerfGE 43, 142	14 dicembre 1976	<i>Verfassungsbeschwerde einer Parlamentsfraktion</i>
BVerfGE 60, 374	8 giugno 1982	<i>Redefreiheit und Ordnungsrecht</i>
BVerfGE 62, 1	16 febbraio 1983	<i>Bundestagsauflösung I</i>
BVerfGE 80, 188	13 giugno 1989	<i>Wüppesahl</i>
BVerfGE 90, 286	12 luglio 1994	<i>Out-of-area-Einsätze</i>
BVerfGE 94, 351	21 maggio 1996	<i>Abgeordnetenprüfung</i>
BVerfGE 99, 19	20 luglio 1998	<i>Gysi III</i>
BVerfGE 102, 224	21 luglio 2000	<i>Funktionszulagen</i>
BVerfGE 104, 310	17 dicembre 2001	<i>Pofalla II</i>
BVerfGE 108, 251	20 luglio 2003	<i>Abgeordnetenbüro</i>
BVerfGE 112, 118	8 dicembre 2004	<i>Vermittlungsausschuss</i>
BVerfGE 114, 121	25 agosto 2005	<i>Bundestagsauflösung III</i>
BVerfGE 118, 277	4 luglio 2007	<i>Verfassungsrechtlicher Status der Bundestagsabgeordneten</i>
BVerfGE 130, 318	28 febbraio 2012	<i>Stabilisierungsmechanismusgesetz</i>
BVerfGE 131, 152	19 giugno 2012	<i>Unterrichtungspflicht</i>
BVerfGE 134, 141	17 settembre 2013	<i>Beobachtung von Abgeordneten</i>
BVerfGE 137, 185	21 ottobre 2014	<i>Rüstungsexport</i>
BVerfGE 142, 25	3 maggio 2016	<i>Oppositionsrechte</i>
BVerfGE 146, 1	13 giugno 2017	<i>Parlamentarisches Fragerecht</i>

¹ Si riporta la denominazione generalmente attribuita alle sentenze, riportata nella banca dati *www.servat.unibe.ch*

BVerfGE 147, 50	7 novembre 2017	<i>Parlamentarisches Auskunftsrecht</i>
BVerfGE 152, 35	17 settembre 2019	<i>Ordnungsgeld gegen Abgeordnete</i>
BVerfGE 154, 354	9 giugno 2020	<i>Betreten von Abgeordnetenräumen</i>
BVerfG, <i>Beschluss des Zweiten Senats</i>	8 marzo 2022	(non repertoriata)
BVerfG, <i>Urteil des Zweiten Senats</i>	22 marzo 2022	(non repertoriata)

Bibliografia delle opere citate

- AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste 26, 28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988;
- AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000*, Milano, Giuffrè, 2001;
- AA. VV., *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del secondo Convegno Nazionale di contabilità pubblica. Venezia 28-29 novembre 2019*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021;
- Abelein M., *Die rechtsstellung des Abgeordneten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht*, in H. Kipp, F. Meyer, A. Steinkamm, (a cura di), *Um recht und freiheit.: Festschrift Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, Berlino, Duncker&Humblot, 1977;
- Abmeier K., *Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz*, Berlino, Duncker&Humblot, 1984;
- Acquaviva G., Covatta L. (a cura di), *La grande riforma di Craxi*, Padova, Marsilio, 2010;
- Amato G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968;
- Amato G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994;
- Amato G., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2014;
- Anziani A., *La déontologie, condition du renouveau du parlement*, in *Pouvoirs*, n. 3/2013;
- Anzon A., *Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare*, in *Il politico*, n. 4/1969;
- Anzon A., *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del "caso Previti"*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti"*;

- Anzon Demmig A., *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013;
- Anzon Demmig A., *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2018;
- Anzon Demmig A., *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019;
- Anzon Demmig A., *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022;
- Anzon A., Caravita B., Luciani M., Volpi M. (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri*, Torino, Giappichelli 1993;
- Anzon A., Caretti P., Grassi S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Apostoli A., *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*;
- Apostoli A., *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016;
- Apostoli A., Gorlani M., Troilo S. (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, Giappichelli, 2016;
- Arcuri A., *Il governo della sanità spetta alla Regione e non all'Ordine dei medici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020;
- Ardizzone L., Di Maria R., *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale: un'occasione (mancata) per ripensare la struttura processuale – ed indi, la funzione – del giudizio per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato?*, in *Consulta online*, n. 1/2017;
- Armano M., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020;
- Arndt K.F., *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlino, Duncker&Humblot, 1966;

- Azzariti G. (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Azzariti G., *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo*, in *Il Manifesto*, 22 aprile 2015;
- Badura P., *Die parlamentarische Demokratie*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, Heidelberg, C.F. Müller, 1987;
- Badura P., *Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern*, in H.P. Schneider, W. Zeh (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*;
- Bagehot W., *The English Constitution*, 1867, ried. Oxford, Oxford University Press, 2001;
- Balladore Pallieri G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1963;
- Barbera A., Fusaro C., *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1996;
- Barbera A., *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2006;
- Barbera A., voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, VIII, Milano, Giuffrè, 2015;
- Barile P., *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959;
- Barkzak T. (a cura di), *BVerfGG: Mitarbeiterkommentar Zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, Berlino, De Gruyter, 2017;
- Bartole S., *La Corte pensa alle riforme?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988;
- Bartole S., *Al di là di contingenti ricorsi*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il “caso Previti”*;
- Bartole S., voce *Scioglimento anticipato*, in *Enc. Dir.*, III Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1999;
- Bartole S., voce *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001;
- Bartole S., *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, Mucchi, 2019;

- Bartolucci L., *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 19 novembre 2015;
- Becker H., *Die Parlamentarismuskritik bei Carl Schmitt und Jürgen Habermas*, Berlino, Duncker & Humblot, 2003;
- Benvenuti L., *Potere e bilancio pubblico*, in AA. VV., *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del secondo Convegno Nazionale di contabilità pubblica. Venezia 28-29 novembre 2019*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021;
- Benvenuti M., *Libertà personale*, in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- Bergonzini C., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008;
- Bertille V., *L'intérêt pour agir des parlementaires devant le juge administratif*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 4/2006;
- Bertolini G., voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981;
- Bertolini F., *Art. 134, 2° alinea*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006;
- Bienintesi F., *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, CEDAM, 2001;
- Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, I, II, III, Torino, UTET, 2006;
- Bignami M., *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'Amico, S. Catalano (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014;
- Bilancia F., *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2005;
- Bilancia F., *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020;
- Bin R., *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996;

- Bin R., *Scivolando sempre più in basso*, in ID. (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999;
- Bin R., Brunelli G., Pugiotto A., Veronesi P. (a cura di), *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Bin R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento, Atti del XV convegno annuale AIC, Firenze, 12/14-10-2000*, Padova, CEDAM, 2001;
- Bin R., *Il principio di leale collaborazione nel rapporto fra poteri*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2001;
- Bin R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013;
- Biondi F., *I "due corpi" del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002;
- Biondi F., *Il caso "Cito": l'interesse astratto della Camera sussiste ancora, ma il passaggio in giudicato della sentenza diventa un limite all'intervento della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2004;
- Bindi E., *La torsione delle regole processuali nel sindacato sulle leggi elettorali: ripensare le vie d'accesso alla Corte costituzionale o intervenire sulle zone franche?*, in AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro. Pisa, 15 dicembre 2017*, Pisa, Pisa University Press, 2018;
- Biscaretti di Ruffia P., *La Corte costituzionale nel quadro del sistema di governo parlamentare della Repubblica italiana*, in *Il Politico*, n. 4/1961;
- Blanchèr Ph., *Moraliser la politique par la loi ? Observations sur les lois «confiance dans la vie politique»*, in *Revue de droit public*, n. 2/2018;
- Bobbio N., *La crise permanente*, in *Pouvoirs*, n. 18, 1981;
- Böckenförde E.W., *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, I, Heidelberg, C.F. Müller, 1987;
- Böckenförde E.W., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1992;

- Borrello R., *La disciplina del sistema elettorale in Italia: sulla necessità di una palingenesi*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2021;
- Braun W., Jantsch M., Klante E., *Abgeordnetengesetz des Bundes - unter Einschluß des Europaabgeordnetengesetzes und der Abgeordnetengesetze der Länder: Kommentar*, Berlino, De Gruyter, 2002;
- Brenner M., *Das Prinzip Parlamentarismus*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III, Heidelber, C.F. Müller, 2005;
- Brunelli G., *Sull'impossibilità di "frammentare" la funzione parlamentare*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti"*;
- Brunelli G., *Caso Previti Atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al deputato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2000;
- Brunelli G., *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*;
- Brunelli G., *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001;
- Brunelli G., *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2017;
- Brunelli G., Veronesi P., *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012;
- Brunetti L., *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e pensiero, 2018;
- Brüning C., *Der informierte Abgeordnete: Die Informationspflicht der Regierung als "Bringschuld" gegenüber dem Parlament*, in *Der Staat*, n. 4/2004;
- Brutti M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, Torino, Giappichelli, 2011;
- Buffoni L., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avente per oggetto atti legislativi: lo stato dell'arte in dottrina e giurisprudenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002;
- Calvieri C., *Organi parlamentari e conflitti di attribuzione. Tendenze evolutive*, in G. Azzariti (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002;

- Camby J.P., *50 ans de droit d'amendement*, in *Petites affiches*, n. 138/2008;
- Carboni G. G., *Prospettive di accesso del parlamentare*, in A. Anzon, P. Carretti, S. Grassi, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Carcassonne G., *Le trouble de la transparence*, in *Pouvoirs*, n. 2/2001;
- Carcassonne G., Guillaume M., *La Constitution*, Parigi, Seuil, 2017;
- Carducci M., *Art. 94*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II;
- Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante, *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*;
- Carlassare L., *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008;
- Carlassare L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016;
- Cariola A., *Il diritto di difesa del deputato inquisito (Una controversia costituzionale che si svuota per la possibilità del potere di operare un apprezzabile bilanciamento dei valori coinvolti)*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Carminati A., *La Corte costituzionale decide i conflitti "Berlusconi" e "Mastella" e "taglia i ponti" tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012;
- Carminati A., *La pubblicità del potere da mezzo di partecipazione democratica a strumento di propaganda nella forma di governo parlamentare*, in *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, II, Napoli, ESI, 2014;
- Carminati A., *Dalla «ghigliottina» sul decreto Imu-Banca d'Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016;
- Carminati A., *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;

- Carminati A. (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- Carminati A., Frau M., *Il certificato COVID digitale nel contesto del federalismo europeo, tra tutela della privacy e libertà di circolazione, e il suo impiego nell'ordinamento italiano*, in *La Cittadinanza europea*, n. 2/2021;
- Casamassima V., *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013;
- Casanova D., *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- Casanova D., *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021;
- Cassese S., *Come ridare al Parlamento il ruolo che gli spetta*, in *Corriere della sera*, 5 giugno 2017;
- Cassetti L., *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. Azzariti, *Le Camere nei conflitti*;
- Castelli L., *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019;
- Cavaggon G., *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzioni tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;
- Cavino M., *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *Federalismi*, n. 3/2019;
- Ceccanti S., *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid-online*, 19 gennaio 2009;
- Celotto A., *Sulla legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto fra poteri*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Puggiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti"*;
- Cerese M., *Art. 68*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II;
- Cerri A., *Brevi osservazioni sui soggetti abilitati a sollevare conflitti di attribuzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971;
- Cerri A., voce *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1990;

- Cerri A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1997;
- Cerri A., *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, Giuffrè, 2009;
- Cervati A., *Art. 71*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *La formazione delle leggi, tomo I, art. 70-74*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985;
- Cerulli Irelli V., *Legittimazione "soggettiva" e legittimazione "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in ID., *Costituzione e amministrazione. Saggi*, Torino, Giappichelli, 2022;
- Cheli E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961;
- Ciancio A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008;
- Ciancio A., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi*, n. 13/2018;
- Ciancio A., *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;
- Ciaurro G.F., voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986;
- Ciaurro G.F., voce *Risoluzione (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989;
- Ciaurro L., Nocilla D., voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè;
- Ciaurro L., *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*;
- Ciaurro L., *Precedenti, diritto parlamentare «informale» e nuova codificazione*, in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013;
- Ciaurro L., *Italicum e criticità procedurali*, in N. Lupo, G. Piccirilli, *Legge elettorale e revisione costituzionale*;
- Ciaurro L., *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2015;
- Ciaurro L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018;

- Ciaurro L., *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019;
- Cicconetti S.M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011;
- Cicconetti S.M., *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2019;
- Coduti D., *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020;
- Colapietro C., *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016;
- Conti G.L., *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020;
- Contieri A., *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi*, n. 7/2019;
- Cosulich M., *Art. 66*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevani, (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, Il Mulino, 2020;
- Crisafulli V., *Cattivo uso del potere e conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1980;
- Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova, 1984;
- Crisafulli V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia (oggi in ID., Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali)*, Milano, Giuffrè, 1986);
- Crisafulli V., Nocilla D., voce *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977;
- Cuocolo F., *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, Giuffrè, 1971;
- Cuocolo L., *I "maxi-emendamenti" tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2004;
- Cuomo G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1957;
- Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004;

- Curreri S., *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2011;
- Curreri S., *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in N. Lupo, G. Piccirilli, *Legge elettorale e revisione costituzionale*;
- Curreri S., *Deputati multati. Le nuove frontiere dell'attività ispettiva del parlamentare*, in *laCostituzione.info*, 17 maggio 2019;
- Curreri S., *Se il Presidente del Senato limita le funzioni dei parlamentari...*, in *laCostituzione.info*, 16 luglio 2019;
- Curreri S., *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020;
- Curreri S., *Il Consiglio di giurisdizione apre (inaspettatamente) al giudizio delle Camere sulle espulsioni dal gruppo politico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021;
- D'Amico M., *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento in giudizio?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti*;
- D'Andrea A. (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*, Milano, Giuffrè, 1999;
- D'Andrea A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004;
- D'Andrea A., *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008;
- D'Andrea A. (a cura di), *Il governo sopra tutto*, Brescia, Bibliofabbrica, 2009;
- D'Andrea A., *La Corte non è andata in letargo nel lungo inverno costituzionale italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009;
- D'Andrea A., *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011;
- D'Andrea A., *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013;

- D'Andrea A., *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. Carminati (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- D'Andrea A., Lauro A., *La "modulazione" delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all'indirizzo politico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2021;
- Deffenu A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006;
- Deffenu A., *La grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la "slogatura" interpretativa dell'art. 87, c. 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015;
- Della Morte M., *La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017
- De Siervo U., *Una buona sentenza a tutela della libertà del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013;
- Dickmann R., *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi*, n. 4/2019;
- Dickmann R., *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 aprile 2020;
- Di Ciolo V., Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013;
- Di Cosimo G., *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in *laCostituzione.info*, 10 febbraio 2019;
- Di Cosimo G., *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;
- Di Majo L., *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 aprile 2019;

- Di Palma S., “Semel iudex semper iudex” (*su un uso improprio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*), in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020;
- Dogliani M., *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001;
- Dogliani M., *Il principio di legalità dalla conquista del diritto all'ultima parola alla perdita del diritto alla prima*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2008;
- Dogliani M., *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015;
- Dolso G.P., *Note sulla nuova versione delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022;
- D'Orazio G., *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi. Prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1996;
- Du Mesnil T., Müller M.W., *Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten*, in *Jus: Juristische Schulung*, n. 6, 2016;
- Einaudi L., *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1955;
- Elia L., voce *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965;
- Elia L., *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n. 4/1951 (oggi in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2010);
- Esposito C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954;
- Esposito M., *Il singolo parlamentare come potere della comunità statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2021;
- Fabbrini S., *Sdoppiamento. Una nuova prospettiva per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2018;
- Falzone V., Palermo F., Cosentino F., *La Costituzione della Repubblica illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo, 1949;
- Famiglietti G., *Presidente di assemblea “giudice” (della costituzionalità) o “arbitro” (della vita parlamentare)? (nota a Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022;
- Ferrajoli L., *La democrazia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2016;

- Ferrara G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno di insegnamento*, Milano, Giuffrè, 1968;
- Ferrara G., *Lo «Stato pluriclasse»: un protagonista del «secolo breve»*, in S. Cassese, G. Guarino (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000;
- Ferrari G.F., *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, n. 3/2019;
- Ferri G., *L'impedimento del Presidente del Consiglio a partecipare alle udienze penali e il principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2013;
- Filippetta G., *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012;
- Flick M., *Organstreitverfahren Vor Den Landesverfassungsgerichten: Eine Politikwissenschaftliche Untersuchung*, Berlino, Peter Lang, 2011;
- Florenzano D., *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche, Trento, 1994;
- Francaviglia M., *Il Green pass in Parlamento: le acrobazie della Corte tra indirizzi interpretativi e riserva di regolamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2021;
- Frau M., *Brevi spunti comparativi per una teoria della funzione parlamentare, tra “debating forum” e “pouvoir représentatif”*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2019;
- Frau M., *La natura della faculté d'empêcher e la titolarità della puissance législative secondo Montesquieu. Un'analisi storico-comparativa intorno all'ipotesi della piena partecipazione dell'organo esecutivo alla funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020;
- Frau M., *L'attenuazione del principio maggioritario. Istituti e modelli alternativi al principio deliberativo di maggioranza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022;
- Gabriele F., *La “politica” dei ricorrenti e quella (“a tutto campo”) della Corte*, in *Lo Stato*, n. 13, 2019

- Galizia M., voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968;
- Galizia M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972;
- Gausing B., *Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis der Grundrechte von Bundestagsabgeordneten zu Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG*, Berlino, Duncker & Humblot, 2018;
- Gianfrancesco E., *Il logoramento del diritto parlamentare nell'approvazione della legge n. 52 del 2015 in un periodo di «grandi riforme»*, in N. Lupo, G. Piccirilli, *Legge elettorale e riforma costituzionale*;
- Gianfrancesco E., *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019;
- Giangaspero P., *L'insindacabilità dei consiglieri regionali: alcune conferme e qualche (parziale) novità in due decisioni della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 settembre 2019;
- Giannini M. S., *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979;
- Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018;
- Giupponi T.F., *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003;
- Giupponi T.F., *Le "esternazioni" di Cossiga e la Corte costituzionale: verso un "tono personale" del conflitto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003;
- Giupponi T. F., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005;
- Giupponi T., *Autonomia delle Camere e "green pass": porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022;
- Gluben P. J., *Umfang und Grenzen des parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten im Bund und in den Ländern*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, n. 12/2018;

- Goessl M., *Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes. Eine Untersuchung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes und der zu seiner Ausführung ergangenen Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes*, Berlino, Duncker & Humblot, 1961;
- Gorlani M., *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999*;
- Gorlani M., *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012;
- Gorlani M., *Intorno ad alcune vicende sul rapporto "necessitato" tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017;
- Grassi S., voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989;
- Grimaldi L., Guarini C.P., *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 *ConsultaOnline*, n. 1/2018;
- Grisolia M.C., *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68*, Padova, CEDAM, 2000;
- Groppi T., *La forma di governo italiana nella giurisprudenza costituzionale: la Corte a difesa del "monismo parlamentare"?*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000;
- Grosso E., *I doveri costituzionali*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Annuario 2009*, Napoli, Jovene, 2010;
- Grote R., *Der Verfassungsorganstreit*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2010;
- Grottanelli de' Santi G., *I conflitti di attribuzione fra lo Stato e le regioni*, Milano, Giuffrè, 1961;
- Gusmai A., *Il gruppo parlamentare*, Bari, Cacucci, 2019;
- Gusmai A., *Sulla legittimità costituzionale dei soggetti della rappresentanza politica a sollevare conflitti di attribuzione*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2022;

- Guarini C.P., *Vicende storiche, problemi attuali e prospettive future della insindacabilità parlamentare per opinioni e voti*, in *Amministrazione e politica*, n. 4-5/1996;
- Guarini C.P., *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017;
- Guérins-Bargues C., *Immunités parlementaires et régime représentatif: l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, Parigi, LGDJ, 2011;
- Hilgruber C., Goos C., *Verfassungsprozessrecht*, Berlino, C.F. Müller Verlag, 2020;
- Hufner W., *Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2014;
- Iacometti M., *Il requisito della especial trascendencia constitucional: verso l'oggettivazione del recurso de amparo in Spagna?*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011;
- Isotti D., *L'indennità parlamentare prevista dall'art. 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, I, Roma, Camera dei Deputati, 2019;
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Friburgo, Mohr Siebeck, 1892;
- Kelsen H., *Wer soll der Hüter des Verfassungs sein?*, Berlino, Rotschild, 1931;
- Klein H.H., *Die Auflösung des Deutschen Bundestages nach Art. 68 GG. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Februar 1983 (2 BvE 1-4/83)*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n. 3/1983;
- Köhler M., *Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang*, Berlino, Duncker&Humblot, 2000;
- Kuhn A., *Bundesverfassungsgericht und Parlamentarismus. Entscheidungen seit 1975 im Spannungsfeld zwischen klassischem und parteiendemokratischem Verständnis*, Baden-Baden, Nomos, 2021;

- Labetoulle D., *Le recours pour excès de pouvoir du parlementaire*, in *Revue juridique de l'économie publique*, n. 675, maggio 2010;
- La Fauci E., *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2021;
- Laffaille F., *Le journal d'un juge. À propos de l'ouvrage de Sabino Cassese*, *Dentro la Corte*, in *Jus politicum*, n. 16, luglio 2016;
- Lavagna C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1982;
- Lauro A., *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Bari, Cacucci, 2020;
- Lauvaux Ph., *Le parlementarisme*, Parigi, PUF, 1997;
- Lechner H., Zuck R., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, Monaco, Beck, 2011;
- Le Divellec A., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Parigi, LGDJ, 2004;
- Le Divellec A., *Des conflits constitutionnels dans un «Etat constitutionnel»: le mécanisme des «litiges entre organes» devant la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne*, in J. Hummel (a cura di) *Les conflits constitutionnels*, Rennes, P.U. de Rennes, 2010;
- Le Divellec A., *Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle*, in *Jus Politicum*, n. 7, 2012;
- Leibholz G., *Die Repräsentation in der Demokratie*, Monaco, De Gruyter, 1973;
- Leone S., *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016;
- Lippolis V., *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013;
- Lo Calzo A., *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;

- Logroscino P., *Ricorso delle minoranze consiliari e autonomia normativa locale*, in G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi della Mura (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo; un confronto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2010;
- Logroscino P., *La Corte costituzionale ancora sulla 'impossibile' legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, n. 8/2019;
- Lombardi G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967;
- Long G., *Art. 68*, in *Le Camere. Tomo II. Art. 64-69*;
- Longo E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2018;
- Lucarelli A., *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi*, n. 3/2019, p. 1 ss.;
- Luciani M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007;
- Luciani M., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, Giuffrè, 2010;
- Luciani M., *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013;
- Luciani M., *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;
- Lucifredi R., voce *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959;
- Lupo N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Padova, CEDAM, 2010;
- Lupo N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019;
- N. Lupo, G. Piccirilli (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, Il Mulino, Bologna, 2016;

- Luther J., *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri*, Torino, Giappichelli 1993;
- Luther J., *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in E. Catelani, F. Donati, M.C. Grisolia (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013;
- Maccabiani N., *La legge e gli atti equiparati come “oggetto” di conflitti d’attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2002;
- Maccabiani N., *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee regionali*, Milano, Giuffrè, 2010;
- Malfatti E., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999;
- Malfatti E., Panizza S., Romboli R., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018;
- Malvicini S., *La funzione di controllo del Parlamento nell’ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022;
- Mancini M., Galeotti U., *Norme e usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887;
- Mancini M., *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Padova, CEDAM, 2022;
- Mandrioli C., Caratta A., *Diritto processuale civile*, I, Torino, Giappichelli, 2022;
- Manetti M., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988;
- Manetti M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990;
- Manetti M., *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1996;
- Manetti M., *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, *Prospettive di accesso*;

- Manetti M., *Conflitti fra poteri e galateo costituzionale*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Manetti M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008;
- Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico: atti del XXV convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012;
- Manetti M., *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale*, ottobre 2014;
- Manetti M., *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016;
- Manetti M., *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;
- Manetti M., *Dalla governabilità al plebiscitarismo*, in A. Carminati (a cura di), *Rappresentanza e governabilità*;
- Manetti M., *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021;
- Mannino A., *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*;
- Manzella A., voce *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, Giuffrè, 1972;
- Manzella A., *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *Le Camere, tomo II, art. 64-69*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986;
- Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003;
- Manzella A., *Conclusioni*, in N. Lupo, G. Piccirilli, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*;

- Marazzita G., *Il decreto legge (dei paradossi) sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 9 febbraio 2022;
- Marinelli M., *La clausola generale dell'art. 100 c.p.c. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli*, Trento, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Trento, 2005;
- Marsocci P., *Art. 69*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II;
- Marsocci P., *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi*, n. 13/2018;
- Martinelli C., *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002;
- Martinelli C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, Giuffrè, 2008;
- Martines T., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, Giuffrè, 1967;
- Masciotta C., *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Federalismi*, n. 16/2020;
- Massa Pinto I., *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla Repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007;
- May E., *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londra, House of Commons, 2019;
- Mazziotti M., *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, I e II, Milano, Giuffrè, 1972;
- Mazziotti di Celso M., voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981;

- Meinel F., *Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems: Vergleichende Studien zu einem Verfassungsproblem der Bundesrepublik Deutschland*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2019;
- Meinel F., *Vertrauensfrage. Zur Krise des heutigen Parlamentarismus*, Monaco, C.H. Beck, 2019;
- Meinel F., *Das Bundesverfassungsgericht in der Ära der Grossen Koalition: Zur Rechtsprechung seit dem Lissabon-Urteil*, in *Der Staat*, n. 1/2021;
- Merloni F., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008;
- Mezzanotte C., *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979;
- Mezzanotte C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tipografia Veneziana, 1984, ried. Napoli, Editoriale Scientifica, 2014;
- Mezzanotte M., *"Pregiudizialità parlamentare" e legittimazione al conflitto fra poteri del singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000;
- Mezzanotte M., *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*;
- Mezzetti L., *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare (modelli a confronto)*, Rimini, Maggioli, 1992;
- Midiri M., *Art. 65*, in *Le Camere. Tomo II. Art. 64-69*;
- Mirkine-Guetzevich B., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 4/1950;
- Modugno F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "inter-na corporis acta" delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970;
- Modugno F., voce *Legge (vizi della)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973;
- Modugno F., D'Alessandro G., *Residualità del conflitto tra poteri e sindacato su atti legislativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2006;
- Morabito M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Parigi, LGDJ, 2022;
- Morales Arroyo J., *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2008;

- Morelli A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015;
- Morelli A., *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- Morlok M., *Artikel 38*, in H. Dreier (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, II, Mohr Siebeck, Tübinga, 2015;
- Morrone A., *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti"*;
- Morrone A., *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi*, n. 4/2019;
- Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1962;
- Mortati C., *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *Le Camere, tomo II, art. 64-69*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986;
- Müller C., *Das imperative und freie Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, Sijthoff, 1966;
- Niccolai S., *Fluidità delle relazioni intragovernative e legittimazione del Ministro al conflitto dei poteri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1987;
- Nicotra I., *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019;
- Nocilla D., voce *Mozione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977;
- Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996;
- Onida V., *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2005;
- Onida V., *Riforme istituzionali: rafforzare la rigidità della Costituzione, salvaguardare la flessibilità del modello parlamentare*, in *astrid-online.it*, 2008, oggi in ID., *Idee in cammino*, Bari, Cacucci, 2019;
- Orlando V.E., *Immunità parlamentari ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 25, 1933;

- Orlando V.E., *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951;
- Pace A., *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973;
- Pace A., *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), *La formazione delle leggi, tomo II, art. 76-82*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1976;
- Pace A., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto fra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno, Trieste 26, 28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988;
- Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, CEDAM, 1992;
- Pace A., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000*, Milano, Giuffrè, 2001;
- Pace A., “Habent sua sidera lites”: *la discutibile ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri di un ex Presidente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2002;
- Pace A., *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2003;
- Pace A., *La legge n. 140 del 2003 e i principi costituzionali violati*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Giappichelli, Torino, 2005;
- Pace A., *I limiti del potere*, Jovene, Napoli, 2008;
- Pace A., *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013;
- Paladin L., *La formazione delle leggi*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979;
- Payandeh M., *Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage*, in *Der Staat*, n. 55, 2016;

- Pascua Mateo F., *El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 7, 2002;
- Passaglia P., *Art. 72*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II;
- Passaglia P., *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019;
- Pellizzone I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011;
- Pensovecchio Li Bassi A., voce *Conflitti costituzionali*, in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961;
- Perini M., *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2003;
- Perini M., *L'ordinanza n. 15 del 2022 e la progressiva formalizzazione del processo per conflitto interorganico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022;
- Pertici A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010;
- Pertici A., *Il divieto di mandato imperativo è uguale per tutti, anche sull'Italicum*, in *HuffingtonPost*, 8 aprile 2015;
- Pesole L., *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002;
- Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008;
- Piergigli V., *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2019;
- Pierre E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-imprimeries réunies, Parigi, 1924;
- Pinna P., *La Corte costituzionale giudice delle controversie tra il Parlamento e il Governo. Alcuni spunti per una discussione*, in A. Anzon, B. Caravita, M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri*;

- Pisaneschi A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988;
- Pisaneschi A., *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1992;
- Pistorio G., *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018;
- Pizzorusso A., voce *Conflitto*, in *Novissimo Digesto Italiano*, II, Torino, UTET, 1981;
- Pizzorusso A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993;
- Pizzorusso A., *Uso ed abuso del diritto processuale costituzionale*, in M. Bessone (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 1996;
- Pizzorusso A., voce *Giustizia costituzionale (dir. comp.)*, in *Enc. Dir., Annali*, I, Milano, Giuffrè, 2007;
- Placanica A., *Le Assemblee parlamentari quali parti nei conflitti d'attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, II, Roma, Camera dei deputati, 2001;
- Podetta M., *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020;
- Podetta M., *La nuova disciplina dei gruppi al senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020;
- Polimeni S., *La geometria della cd. "ghigliottina parlamentare": un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*;
- Pomodoro S., *Per una più esatta definizione dei conflitti di attribuzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960;
- Rescigno G.U., voce *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970;
- Rescigno G.U., voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988;
- Ridola P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA. VV., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985;
- Ridola P., *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2004;

- Ridola P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011;
- Rimoli F., Salerno G. (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, Carocci, 2006;
- Rinaldi E., *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2016;
- Rivero J., *Idéologie et techniques dans le droit des libertés publiques*, in A. de Laubadère, A. Mathiot, J. Rivero, G. Vedel (a cura di), *Pages de doctrine*, Parigi, LGDJ, 1980;
- Rivosecchi G., *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003;
- Rivosecchi G., *Art. 65*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II;
- Rivosecchi G., *Considerazioni conclusive. Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea Parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2014;
- Romboli R., *Lo scudo dell'immunità parlamentare nel conflitto tra magistratura e potere politico*, in Pizzorusso A., Ripepe E., Romboli R. (a cura di), *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, Torino, Giappichelli, 2004;
- Rosa F., *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, n. 3/2019;
- Rossi E., *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 febbraio 2019;
- Rossi S., *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016;
- Rousseau D., *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, LGDJ, 2022;
- Ruggeri A., *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2019;
- Ruggeri A., *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019;
- Ruggeri A., *Il lascito della "pseudocrisi" di governo del Conte-bis*, in *ConsultaOnline*, 20 gennaio 2020;

- Ruggeri A., Spadaro A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022;
- Ruotolo M., *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021;
- Rusconi G.E., Winkler H.A., *L'eredità di Weimar*, Roma, Donzelli, 1999;
- Sachs M., *Verfassungsprozessrecht*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2016;
- Saitta A., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1996;
- Saitta A., *Conflitti di attribuzione, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2001;
- Saitta A., *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004;
- Saitta A., *Art. 98*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, I;
- Saitta A., *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2020;
- Sandulli A.M., *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960;
- Sandulli A.M., *La giustizia costituzionale in Italia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1961;
- Sandulli A.M., *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, I e II, Napoli, Jovene, 1990;
- Scheuerman B., *Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt*, in *Theory and Society*, n. 1/1995;
- Schlaich K., Koriath S., *Das Bundesverfassungsgericht*, Monaco, Beck, 2018;
- Schmidt T.I., *Die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane als individuell-abstrakte Regelungen des Innenrechts*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 4/2003;

- Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlino, Duncker & Humblot, 1926;
- Schneider H.P., *Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition*, in H.P. Schneider, W. Zeh (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*;
- Schneider H.P., Zeh W. (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Monaco, De Gruyter, 1989;
- Schönberger C., Schönberger S., *Die AfD im Bundestag. Zum rechtlichen Umgang mit einem parlamentarischen Neuling*, in *JuristenZeitung*, n. 3/2018;
- Schulze-Fielitz H., *Artikel 48*, in H. Dreier (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, II, Tubinga, Mohr Siebeck, 2015;
- Schwerin T., *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlino, Duncker&Humblot, 1998;
- Sciannella L., *Le immunità parlamentari: profili storici e comparativi*, Torino, Giappichelli, 2010;
- Sejari Y., *Les deux corps du Chancelier. Brèves observations critiques sur la décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande relative aux propos de Merkel sur la situation en Thuringe (2 BvE 4/20 – 15 juin 2022)*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, n. 38/2022;
- Sicardi S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984;
- Sicardi S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV, Torino, UTET, 1989;
- Siclari M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2016;
- Siclari M., *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e i suoi limiti*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1/2019;
- Sileoni S., *Il codice di condotta della Camera dei deputati: (mancate) novità di contenuto e di forma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016;
- Silvestri G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985;

- Silvestri G., *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016;
- Sordi B., voce *Interesse legittimo*, in *Enc. Dir., Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008;
- Sorrentino F., *I conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1967;
- Sorrentino F., sub *Art. 137. V parte*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di Giuseppe Branca), Bologna, Zanichelli, 1981;
- Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2009;
- Spadacini L., *Regole elettorali ed Integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, Promodis, 2003;
- Spadacini L., *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti, inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022;
- Spagna Musso E., voce *Emendamento*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965;
- Staiano S., *La repubblica parlamentare italiana ed il suo sistema dei partiti*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di Napoli 14-15 giugno 2019*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020;
- Steiger H., *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlino, Duncker&Humblot, 1973;
- Steinbeis M., *Die AfD und ihr Rechtsbruch-Mythos: im Felde unbesiegt*, in *VerfassungsBlog*, 18 dicembre 2018;
- Stüwe K., *Bundesverfassungsgericht und Opposition*, in R.C. van Ooyen, M. H. W. Möllers (a cura di), *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Weisbaden, Springer, 2006;
- Summa A., *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014;
- Tarchi R., *L'atto introduttivo dei conflitti tra poteri dello Stato e tra enti*, in *Il Foro italiano*, n. 7-8/1997;

- Tarchi R., *Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993;
- Tarli Barbieri G., *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019;
- Tira E., *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, Bari, Cacucci, 2019;
- Torre A., *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE (numero speciale)* 2019;
- Torretta P., *Verifica dei poteri e stato costituzionale: saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, Aracne, 2012;
- Torretta P., *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La "legge Severino" oltre il "caso Berlusconi"*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015;
- Tosi S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959;
- Traversa S., voce *Immunità parlamentare*, in *Enc. Dir.*, XX, Milano, Giuffrè, 1970;
- Travi A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017;
- Trimarchi M., *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;
- Tusseau G., *Contentieux constitutionnel comparé*, Parigi, LGDJ, 2021;
- Umbach D., *Parlamentsauflösung in Deutschland: Verfassungsgeschichte und Verfassungsprozeß*, Berlino, De Gruyter, 1989;
- Veronesi P., *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1999;
- Veronesi P., *Il "caso Cito": funzione parlamentare e giurisdizione (ancora) in conflitto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2002;
- Vespignani L., *La legge del conflitto. riflessioni circa i conflitti di attribuzione su atti legislativi a margine della sentenza della corte costituzionale n. 229 del 2018*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019;
- Vigevani G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, Giuffrè, 2001;

- Vigevani G.E., *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in *Il Filangieri. Quaderno 2019*, Napoli, Jovene, 2020;
- Villone M., *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;
- Villone M., *Rispetto delle Camere, spiraglio della Corte*, in *Il Manifesto*, 11 gennaio 2019;
- Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001;
- Volpi M., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2015;
- Weber M., *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, Duncker & Humblot, Monaco, 1918 (oggi in ID., *Zur Politik im Weltkrieg. Studienausgabe*, I, Tubinga, Mohr Siebeck, 1988);
- Winkler D., *Die Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsauflösung: Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG vom 25.8.2005*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, n. 3/2006;
- Wurbs R., *Regelungsprobleme der Immunität und der Indemnität in der parlamentarischen Praxis*, Berlino, Duncker&Humblot, 1988;
- Zagrebelsky G., *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, Einaudi, 1979;
- Zagrebelsky G., Marcenò V., *Giustizia costituzionale. Oggetti, procedimenti, decisioni*, II, Bologna, Il Mulino, 2018;
- Zampetti U., *Art. 69*, in *Le Camere. Tomo II. Art. 64-69*;
- Zangara V., *Le prerogative costituzionali*, Padova, CEDAM, 1972;
- Zanobini G., voce *Pubblici diritti*, in *Enciclopedia Italiana*, Roma, Treccani, 1935;
- Zanon N., *I diritti del deputato "senza gruppo parlamentare" in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1989;
- Zanon N., *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991;
- Zanon N., *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1995;

- Zanon N., "Sfere relazionali" riservate a Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/1998;
- Zanon N., *Il "caso Previti": conflitto tra poteri o questione "privata"? Relazione introduttiva*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il "caso Previti"*;
- Zanon N., *La rappresentanza della Nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. Violante, *Storia d'Italia. Annali XVII. Il Parlamento*;
- Zanon N., *Ricorso alla Corte costituzionale possibile ma di riuscita difficile*, in *Libero*, 22 gennaio 2009;
- Zanon N., *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 marzo 2014;
- Zanon N., Biondi F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno. Milano 16-17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001;

