

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 italiana.

L'ordinamento 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.
13. **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.

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	43
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 possibilit� 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’amparo parlamentario spagnolo	81
5.1. Il chiaro confine tra <i>Verfassungsbeschwerde</i> e <i>Organsklage</i> nella giurisprudenza tedesca	83
5.2. L’amparo parlamentario spagnolo come “conflitto in via sussidiaria” a tutela dei diritti del parlamentare	87
5.3. Traendo alcune conclusioni sulla presunta alternativit� 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 legitimatis</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.