



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN “SCIENZE GIURIDICHE” – XXXVI CICLO

Curriculum: *Organizzazione del potere e tutela dei diritti fondamentali nella prospettiva costituzionalistica e storico-filosofica*

SSD: IUS/08

*L'accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale e la garanzia della dialettica interna delle Camere*

Dottoranda

dott.ssa Erika La Fauci

Tutor

Chiar.ma Prof.ssa Giusi Sorrenti

Coordinatrice del Corso di Dottorato

Chiar.ma Prof.ssa Concetta Parrinello

*Ad Angela,  
che continuerà a leggere  
queste righe da lassù:  
con la curiosità, l'intelligenza  
e l'affetto di sempre*

## INDICE

### **1. Ragioni e metodo della ricerca**

- 1.1. La scelta del tema e la metodologia applicata
- 1.2. La decisione di comparare l'ordinamento italiano e quello francese

### **2. Il Parlamento italiano nei conflitti di attribuzione: evoluzione giurisprudenziale di un potere**

- 2.1. Le singole Camere quali poteri dello Stato
  - 2.1.1. Il contrasto fra le Camere e la magistratura
- 2.2. Le commissioni parlamentari
- 2.2. L'impervio cammino del parlamentare lungo la via dei poteri dello Stato
- 2.3.1. Il "giusto" procedimento legislativo alla prova dei conflitti sollevati dai membri delle Camere
- 2.3.2. I contrasti fra i singoli parlamentari e il Governo
- 2.4. L'ordinanza n. 17/2019 e la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto
- 2.5. Il seguito giurisprudenziale dell'ordinanza n. 17/2019: una possibile classificazione delle pronunce
  - 2.5.1. I conflitti aventi ad oggetto il procedimento legislativo in senso stretto
    - 2.5.1.2. *Segue*. Le ordinanze nn. 60 e 197/2020

- 2.5.2. I conflitti contenenti censure di provvedimenti potenzialmente lesivi delle prerogative di poteri diversi rispetto ai singoli parlamentari
- 2.5.3. Le questioni di legittimità costituzionale “mascherate” da conflitti di attribuzione
- 2.5.4. L’ordinanza n. 188/2021
- 2.5.5. L’ordinanza n. 193/2021
- 2.6. *Se questo è un potere*: alcune preliminari considerazioni riguardo al singolo parlamentare come potere dello Stato
- 2.6.1. *Segue*. Debolezze e punti di forza della legittimazione ad agire del singolo parlamentare

### **3. Quale legittimazione in Italia per gli altri organi parlamentari a sollevare conflitto?**

#### **I gruppi e le minoranze qualificate come potenziali poteri dello Stato**

- 3.1. Una preliminare questione definitoria: cosa intendere per minoranza?  
Le differenze fra il concetto di opposizione e minoranze qualificate
- 3.2. I gruppi come possibili poteri dello Stato
- 3.3. Le minoranze qualificate sono legittimate ad adire la Corte costituzionale? Sì, ma...
  - 3.3.1. L’impossibilità di sollevare conflitto da parte delle minoranze qualificate disciplinate unicamente nei regolamenti parlamentari
  - 3.3.2. Il regolamento parlamentare come possibile oggetto di conflitto ma non come esclusiva fonte di attribuzioni dei poteri dello Stato
- 3.4. La necessaria residualità dei conflitti di attribuzione come rimedio alla sovraesposizione politica della Consulta: profili critici e prospettive dei conflitti “parlamentari”

#### **4. L'accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale in Francia**

- 4.1. Il controllo *a priori* del *Conseil constitutionnel* sulle leggi ordinarie e la legittimazione degli organi politici a *saisir* il giudice delle leggi: il disegno costituzionale originario
- 4.2. La legge costituzionale n° 74-904 e l'istituzione della *saisine parlementaire*
- 4.3. Brevi chiarimenti introduttivi relativi alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*
- 4.4.1. Le *saisines parlementaires* nella giurisprudenza costituzionale francese. La sistematica impugnazione delle leggi di bilancio da parte dei membri delle Camere
- 4.4.2. *Segue*. Le opposizioni quali principali (ma non esclusive) autrici delle *saisines parlementaires*
- 4.5. Il giudice costituzionale francese come potenziale garante del procedimento legislativo
- 4.6. La “nuova vita” del *Conseil constitutionnel* dopo il 1974: cosa avviene quando la *politique est saisie par le droit* ?

#### **5. Le prospettive di tutela delle prerogative dei parlamentari da parte del giudice costituzionale francese**

- 5.1. Il controllo preventivo della legittimità costituzionale delle leggi ordinarie si è tradotto in un espediente per tutelare le “attribuzioni” dei parlamentari?
- 5.2. Alcune preliminari considerazioni sul sistema politico-parlamentare francese
- 5.3. La necessaria complementarietà fra la *saisine parlementaire* e la disciplina parlamentare quale garanzia della dialettica interna alle Camere

5.4. Il dilemma della giustiziabilità della politica e le prospettive di tutela dei “diritti parlamentari” in Francia

**6. Il ruolo assunto dal giudice costituzionale in Italia e in Francia per la salvaguardia delle attribuzioni dei parlamentari e l’influenza delle sue decisioni sulla forma di governo**

6.1. Le Corti costituzionali e i Presidenti delle Camere come baluardi della tutela delle prerogative dei parlamentari

6.1.2. Le differenti garanzie apprestate dall’ordinamento italiano e francese alle attribuzioni dei deputati e senatori

6.2. Sono auspicabili dei “trapianti costituzionali” fra l’Italia e la Francia per addivenire a una salvaguardia più efficace dei diritti dei parlamentari? La difficoltà di introdurre i conflitti di attribuzione nell’ordinamento d’oltralpe

6.2.1. *Segue.* È opportuno introdurre in Italia un’impugnazione preventiva delle leggi da parte delle minoranze?

6.3. Il giudice costituzionale quale “bilancia” del rapporto fra poteri nella forma di governo

## 1. Ragioni e metodo della ricerca

### 1.1. La scelta del tema e la metodologia applicata

Le ragioni che hanno portato a scegliere il tema dell'accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale e della garanzia della dialettica interna alle Camere quale oggetto della presente ricerca trovano il proprio fondamento nei numerosi spunti di riflessione offerti dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti di attribuzione. Com'è noto, infatti, con l'ordinanza n. 17/2019 il giudice delle leggi ha riconosciuto – per la prima volta – la natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari.

Invero, già prima di tale pronuncia, molteplici erano stati i ricorsi che i membri delle Camere avevano presentato dinanzi alla Corte al fine di denunciare la violazione delle proprie prerogative da parte di altri poteri dello Stato<sup>1</sup>. Tuttavia, ancorché nessuno di tali conflitti fosse stato ammesso dalla Consulta, quest'ultima non aveva mai del tutto precluso che – in futuro – potesse essere riconosciuta la legittimazione ad agire a deputati e senatori. Ricorrendo, infatti, a una sorta di “clausola di sicurezza”<sup>2</sup>, il giudice delle leggi aveva più volte chiarito come non fosse escluso che in altre circostanze potessero essere

---

<sup>1</sup> Si pensi, ad esempio, al noto “caso Previti” che ha visto quale protagonista un deputato il quale, avendo adito *uti singulus* la Corte, chiedeva che venisse accertato che non spettasse al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano di apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti addotti dal ricorrente per giustificare la propria impossibilità di presenziare alle udienze fissate nel corso del procedimento penale che lo vedeva indagato. Tuttavia, anche in tale occasione, il giudice delle leggi ha ritenuto inammissibile il conflitto sollevato dal singolo parlamentare in quanto l'organo legittimato ad agire (che, peraltro, ha poi adito la Consulta proprio per tale vicenda) fosse esclusivamente la Camera di appartenenza del deputato (v. ordinanza n. 101/2000).

<sup>2</sup> N. ZANON, «*Sfere relazionali*» riservate al Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1998, 1481.

“configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare” fosse “legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”<sup>3</sup>. Per tali ragioni, nel momento in cui nel 2019 è stata riconosciuta la natura di potere dello Stato ai membri delle Camere, la Corte non ha fatto altro che dare seguito a quanto già in precedenza dalla stessa prospettato.

Non sorprende, dunque, come una simile apertura delle vie di accesso alla giustizia costituzionale da parte della Consulta in favore dei singoli parlamentari abbia suscitato molta attenzione e interesse in dottrina<sup>4</sup>. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che il riconoscimento della natura di potere dello Stato a deputati e senatori non può che avere rimesso sul tappeto il tema “carsico”<sup>5</sup> della garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo. È evidente, d'altronde, come – nel momento in cui è stata concessa la possibilità ai membri delle Camere di adire la Corte in caso di violazione delle loro prerogative da parte di un altro potere dello Stato – si sia dato vita a un'ulteriore

---

<sup>3</sup> In questo senso v. le ordinanze n. 177/1998, n. 149/2016, n. 222/2009, n. 177/1998.

<sup>4</sup> Si considerino, a tal proposito, i numerosissimi commenti che ha ricevuto l'ordinanza n. 17/2019. Si vedano, *ex plurimis*, M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. n. 2/2019; G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, op. cit.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2019.

<sup>5</sup> P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019, 40.

(e assai significativa, invero) opportunità per la Consulta di esprimersi sul rispetto del “giusto” svolgimento delle procedure parlamentari. Com’è noto, infatti, il giudice delle leggi compie già un simile controllo in sede di giudizio di legittimità costituzionale tutte le volte in cui questi è chiamato a verificare che non sussistano vizi di natura formale<sup>6</sup> (ovvero che siano state rispettate le norme che disciplinano il procedimento legislativo) oltre che vizi di natura sostanziale.

Se questo è vero, dunque, va da sé che il riconoscimento ai membri delle Camere della facoltà di sollevare conflitto non rappresenta una mera introduzione di una nuova voce a quella dei poteri dello Stato già legittimati ad adire la Corte ma assume un significato ben più rilevante. Misurarsi con le questioni teoriche messe in luce dall’ordinanza n. 17 significa, infatti, chiedersi fino a che punto la Consulta possa spingersi a tutelare il “giusto” procedimento legislativo senza incidere eccessivamente sull’autonomia delle Camere, vuol dire domandarsi altresì che garanzia siano in grado di apprestare i Presidenti delle Camere alla tutela delle attribuzioni parlamentari e quanto e quando sia necessario – invece – un intervento del giudice delle leggi per accordare a queste una salvaguardia più efficace.

Per tali ragioni, pertanto, il metodo applicato nella ricerca che si tenterà di compiere vedrà – in primo luogo – l’analisi di quelle pronunce della Corte che hanno determinato un progressivo “sfrangiamento”<sup>7</sup> della nozione di potere

---

<sup>6</sup> Un sindacato, quello relativo ai vizi formali delle leggi, che la Corte costituzionale ha – sin dalle proprie prime pronunce – ritenuto di potere e dovere compiere (v. a tal proposito la sentenza n. 9/1959). Peraltro, che un simile controllo compiuto dalla Consulta assuma una particolare rilevanza nella sua giurisprudenza è dimostrato, ad esempio, dall’importanza che hanno avuto e che hanno le decisioni relative alla verifica effettuata dalla Corte sull’eventuale sussistenza di vizi *in procedendo* delle leggi di conversione di decreti legge qualora questi ultimi siano stati adottati in assenza dei requisiti di necessità e urgenza previsti dall’art. 77, secondo comma Cost. In questo senso v. per tutte la sentenza n. 29/1995 con la quale la Consulta ha dato avvio a tale orientamento giurisprudenziale.

<sup>7</sup> S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. III, Torino, 1989, 380.

(soprattutto, evidentemente, di quello parlamentare). Si rivolgerà l'attenzione, pertanto, ai conflitti sollevati – nel corso degli anni – dalle Camere, dalle commissioni parlamentari e dagli stessi deputati e senatori prima dell'ordinanza n. 17/2019 per cercare di comprendere come – nel corso del tempo – si sia evoluta la giurisprudenza costituzionale in tale ambito e cosa abbia condotto (e, forse, convinto?) la Consulta a riconoscere la natura di potere dello Stato ai membri delle Camere. Si proseguirà, quindi, nell'esaminare il seguito giurisprudenziale che ha avuto la pronuncia *de qua* e si cercheranno di comprendere le ragioni che hanno portato la Corte a non accogliere alcuno dei ricorsi presentati dai singoli parlamentari successivamente al 2019.

A tal proposito, si può subito – qui – anticipare come si ritenga che la mancata dichiarazione di ammissibilità da parte della Consulta dei conflitti sollevati da deputati e senatori in seguito all'ordinanza n. 17 sia derivata – nella maggior parte dei casi<sup>8</sup> – dal fatto che i ricorrenti si sono avvalsi dello strumento del conflitto per celare – e, forse, neanche troppo – delle censure di incostituzionalità sostanziale degli atti che asserivano essere lesivi delle proprie prerogative<sup>9</sup>. Nessuna sorpresa, allora, se – in tali casi – la Corte non ha ammesso il conflitto. Allo stesso tempo, però, come si avrà modo di rilevare nel corso della trattazione, in alcuni casi sembra che il giudice delle leggi abbia mostrato un'eccessiva prudenza nel decidere di non esaminare neanche nel merito dei ricorsi che si ritiene avrebbero potuto, quantomeno, superare la soglia di ammissibilità.

---

<sup>8</sup> Le uniche eccezioni sono rappresentate forse dalle ordinanze nn. 188 e 193/2021.

<sup>9</sup> D'altronde, è stato lo stesso G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, 7 a evidenziare come i conflitti sollevati dai parlamentari che hanno avuto ad oggetto le misure emergenziali adottate dal Governo per fronteggiare la crisi pandemica fossero, in realtà, “chiaramente volti a sollevare, impropriamente, questioni di legittimità costituzionale”. A tal proposito, v. le pronunce riportate nel paragrafo 2.5.4. del secondo capitolo.

Una volta delineato tale quadro giurisprudenziale e considerata favorevolmente la possibilità che, in futuro, anche i gruppi e le minoranze qualificate vengano ritenuti legittimati a sollevare conflitto (al fine, evidentemente, di accordare una tutela sempre più efficace alle attribuzioni parlamentari), ci si interrogherà – poi – su quale possa essere il giusto “metro” da utilizzare per mantenere la necessaria “distanza di sicurezza”<sup>10</sup> che separa e che deve separare la Consulta dalle Camere in tale tipo di controversie. Ci si chiederà, insomma, come possa la Corte tutelare il “giusto” procedimento legislativo senza incidere eccessivamente sull’autonomia del Parlamento. A tale quesito si tenterà di dare una risposta confrontandosi con la dottrina che nel corso degli anni si è espressa sul tema, e in tale occasione si sottolineerà l’importanza di circoscrivere le ipotesi di conflitto alle sole violazioni gravi delle prerogative parlamentari al fine di mantenere “equidistanti” il giudice dei conflitti e le Assemblee. Si ritiene, infatti, che nel momento in cui i ricorsi dei membri delle Camere – e, *de iurisprudencia condenda*, di quelli che in futuro potrebbero essere presentati dai gruppi e dalle minoranze qualificate – si limiteranno a fare valere dinanzi alla Consulta esclusivamente delle violazioni *gravi e manifeste* delle loro prerogative (così come prescritto dalla Corte nell’ordinanza n. 17/2019), si potrà fare sì che i conflitti di attribuzione diventino e rimangano l’*extrema ratio* e non lo strumento *fisiologico* grazie al quale accordare una tutela alle attribuzioni parlamentari. È evidente, infatti, che il compito di salvaguardare simili prerogative spetti – in primo luogo – ai Presidenti delle Camere e, soltanto qualora i diritti dei poteri parlamentari dovessero essere *gravemente* conculcati, potrebbe ritenersi legittimo un intervento della Corte.

---

<sup>10</sup> C. NAPOLI, *Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato: la sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2018, 291.

Se questo è vero, è indubbio che l'ordinanza n. 17/2019 non abbia rappresentato un semplice punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti (e, segnatamente, di quelli sollevati da deputati e senatori), ma – piuttosto – l'inizio di un nuovo affascinante e impegnativo capitolo della giustizia costituzionale (ovvero quello del rapporto fra tutela giurisdizionale e tutela parlamentare delle prerogative dei membri delle Camere) che si è ritenuto essere tanto cruciale da renderlo il principale oggetto della presente ricerca. D'altronde, a dimostrazione dell'interesse che simili temi suscitano, vale qui ricordare come la dottrina abbia continuato negli anni e continui – tuttora – a interrogarsi sui conflitti di attribuzione e sulla loro attualità<sup>11</sup> (chiedendosi – già da tempo, peraltro – come mai un simile tema di studio risulti essere, in qualche modo, sempre attuale<sup>12</sup>).

Probabilmente, la risposta a tale quesito potrebbe – forse – essere data dalla constatazione che i rapporti fra i poteri, lungi dall'essere statici, si trovano in un continuo costante e perenne movimento: al punto da chiedere, evidentemente, “sia alle istituzioni politiche che a quelle di garanzia di fare la loro parte nelle varie fasi attuative”<sup>13</sup> della “dinamica del sistema”<sup>14</sup>. A tale

---

<sup>11</sup> I recenti lavori monografici sul tema non possono che essere la dimostrazione della perdurante attualità che, un tema quale è quello dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, presenta. In questo senso v. M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, 15 s.; F. FABRIZZI *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 189; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, Bari, 2022; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, 112 ss.; J. FERRACUTI, *La «fase» di ammissibilità nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Problemi e prospettive*, Napoli, 2023.

<sup>12</sup> P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI – M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2003, 7.

<sup>13</sup> G. SILVESTRI, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA – M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e costituzione. I tematici, V-2023. Enciclopedia del diritto*, Milano, 2023, 1148.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

esigenza, pertanto, sembra avere tentato di rispondere la Corte nel momento in cui ha riconosciuto la legittimazione a ricorrere ai singoli parlamentari ed è proprio sull'importanza che una simile risposta data dalla Consulta ha assunto e riveste nel complessivo equilibrio fra poteri che si è voluto incentrare l'oggetto della presente ricerca.

## 1.2. La decisione di comparare l'ordinamento italiano e quello francese

Evidenziate le ragioni poste a fondamento della scelta dell'oggetto della presente ricerca, è opportuno – adesso – chiarire i motivi per i quali si è deciso di comparare la nostra esperienza di giustizia costituzionale con quella francese con specifico riferimento al tema della salvaguardia delle attribuzioni dei parlamentari da parte dei rispettivi giudici costituzionali. Invero, una simile decisione è stata dettata dalla presenza all'interno dell'ordinamento d'oltralpe di un istituto che esprime fortemente la connessione che sussiste fra la giustizia costituzionale e il tema della garanzia della dialettica interna alle Camere: la *saisine parlementaire*. Quest'ultima, introdotta nel 1974<sup>15</sup>, consiste – com'è noto – nell'impugnazione per mano di sessanta deputati o di sessanta senatori delle leggi ordinarie<sup>16</sup> dinanzi al *Conseil constitutionnel* prima della loro entrata in vigore. In effetti, come si avrà modo di evidenziare, una simile via di accesso alla giustizia costituzionale da parte dei membri delle Camere si differenzia fortemente da quella riconosciuta dalla nostra Corte ai singoli parlamentari (non fosse altro per il fatto che la *saisine* è un mezzo con il quale fare valere l'illegittimità costituzionale sostanziale delle leggi e che i conflitti di attribuzione

---

<sup>15</sup> Ciò è avvenuto ad opera della legge costituzionale 29 ottobre 1974 n° 74-904.

<sup>16</sup> Da tale impugnazione sono, invece, escluse le leggi organiche atteso che l'art. 61, primo comma della Costituzione francese prevede già – a monte – che il *Conseil constitutionnel* debba pronunciarsi sulla loro conformità a Costituzione prima che le stesse entrino in vigore.

sono, invece, uno strumento tramite cui denunciare la violazione delle prerogative di un potere dello Stato da parte di un altro potere).

Nondimeno, al netto delle profonde differenze che riguardano gli istituti in questione, si è ritenuto comunque opportuno svolgere una simile comparazione in ragione del fatto che il sistema francese conosce – ormai dal 1974 – il tema della salvaguardia della dialettica interna alle Camere da parte del giudice costituzionale. Come si avrà modo di rilevare nel corso della trattazione, infatti, avere riconosciuto a deputati e senatori la possibilità di impugnare le leggi in via preventiva è stato un modo per porre all’attenzione del *Conseil* la questione della salvaguardia del “giusto” procedimento legislativo e, di conseguenza, del modo in cui i diritti dei membri delle Camere – e, segnatamente, di quelli appartenenti all’opposizione – vengono tutelati nello svolgimento dello stesso. È la centralità assunta da tali temi nella giurisprudenza costituzionale francese a rappresentare, pertanto, un valido e interessante elemento di comparazione con quella italiana formatasi in seguito all’ordinanza n. 17/2019 in materia di conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari.

Ad ogni modo, rinviando al prosieguo della trattazione un’approfondita disamina delle analogie e differenze che nel merito presentano i due ordinamenti in questione<sup>17</sup>, è opportuno qui limitarsi a precisare che si provvederà ad analizzare le pronunce che il Consiglio ha reso nel corso degli anni sulle *saisines parlementaires* al fine di tentare di comprendere più specificamente se e in che modo tale giudice costituzionale abbia assicurato il rispetto delle procedure parlamentari.

---

<sup>17</sup> A tal proposito, si vedano in particolar modo le considerazioni espresse all’interno del sesto capitolo.

Tuttavia, è bene già – qui – anticipare come l’esame che verrà condotto di simili decisioni non sarà identico a quello svolto con riferimento alle pronunce della Corte costituzionale italiana in materia di conflitti. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che – come anticipato – l’oggetto dei due giudizi in questione è profondamente diverso. Se, infatti, il *Conseil* è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle leggi (e, soltanto in via eventuale, sulle violazioni delle prerogative dei parlamentari che potrebbero essersi verificate a causa di una irregolarità avvenuta durante lo svolgimento del procedimento legislativo), la Consulta ha il compito – invece – di esprimersi specificamente sulla sussistenza di una lesione di un’attribuzione costituzionale di un potere dello Stato a opera di un altro potere (in particolare, per ciò rileva ai nostri fini, sull’esistenza di una lesione di un’attribuzione costituzionale di cui è titolare un potere parlamentare). Se questo è vero, va da sé che le sole violazioni delle prerogative parlamentari di cui può venire a conoscenza il *Conseil* sono quelle che potrebbero occorrere nel corso del procedimento di approvazione delle leggi. Non sarà possibile, pertanto – come avviene, invece, in Italia – che il Consiglio si pronunci sulle lesioni delle attribuzioni dei membri delle Camere che potrebbero essere causate – ad esempio – dall’adozione di una decisione del Presidente dell’Assemblea Nazionale o del Senato qualora si ritenesse che questa abbia potuto conculcare le loro prerogative<sup>18</sup>.

Con tale consapevolezza, pertanto, si guarderà alla giurisprudenza costituzionale francese relativa alle *saisines parlementaires* che, nel corso degli

---

<sup>18</sup> A differenza di quanto è, invece, avvenuto in Italia nel momento in cui un senatore ha sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Senato in quanto quest’ultimo non gli aveva consentito di presentare alcune interrogazioni al Governo e aveva disposto la pubblicazione di altre interrogazioni in un testo diverso rispetto a quello presentato dal senatore. Il ricorso, com’è noto, non è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 193/2021) in quanto la stessa ha ritenuto che la scelta assunta dal Presidente del Senato rientrasse legittimamente nell’esercizio delle sue funzioni.

anni, sono state presentate dinanzi al *Conseil*. Parimenti, si analizzerà l'ordinamento d'oltralpe con l'altrettanta consapevolezza che questo presenta un sistema politico-parlamentare profondamente diverso dal nostro. Come si avrà modo di evidenziare, infatti, oltre alla differente forma di governo che tale Stato ha deciso di adottare, è fortemente differente anche il meccanismo di *checks and balances* su cui si regge l'equilibrio fra poteri. Quest'ultimo vede, infatti, un netto sbilanciamento a favore dell'Esecutivo: tanto in ragione del ruolo svolto dal Primo Ministro quanto – e soprattutto – in virtù della determinante centralità assunta dal Presidente della Repubblica all'interno del sistema. Se a ciò si aggiunge, poi, che i membri del *Conseil* sono di esclusiva nomina politica<sup>19</sup> – a differenza dei componenti della Corte costituzionale italiana<sup>20</sup> – appaiono ancora più evidenti le distanze che separano il nostro ordinamento da quello francese.

Nel corso della trattazione, pertanto, ci si soffermerà anche sull'analisi delle caratteristiche del sistema politico-parlamentare francese per tentare di comprendere maggiormente che contributo sia stato in grado di apportare il Consiglio costituzionale alla garanzia del “giusto” procedimento legislativo e, in senso più ampio, delle attribuzioni dei parlamentari. È evidente, infatti, come – in un ordinamento in cui l'Esecutivo assume una centralità determinante nel rapporto con gli altri poteri<sup>21</sup> – diventa ancor più necessario salvaguardare in

---

<sup>19</sup> L'art. 56 della Costituzione francese prevede infatti, che i membri del *Conseil* vengano nominati – nella quantità di tre ciascuno – da parte del Presidente dell'Assemblea Nazionale, del Presidente del Senato e del Presidente della Repubblica.

<sup>20</sup> Com'è noto, l'art. 135, primo comma Cost. prevede che la Corte costituzionale in Italia sia composta da quindici giudici e che questi vengano nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative. In tale ultimo caso, è prevista l'elezione di tre membri da parte della Corte di Cassazione, di un membro da parte del Consiglio di Stato e del restante membro da parte della Corte dei Conti.

<sup>21</sup> A dimostrazione di quanto appena detto, si pensi – ad esempio – che, fino all'approvazione della riforma costituzionale ad opera della legge 23 luglio 2008 n° 2008-724 (che ha previsto

modo costante ed efficace i diritti dei membri delle Camere (e, segnatamente, di quelli appartenenti all'opposizione).

Per ciò che riguarda, poi, la comparazione in senso stretto fra il nostro sistema e quello francese, ci si domanderà se sia opportuno immaginare una “contaminazione” fra le due esperienze di giustizia costituzionale per addivenire a una migliore e più pervasiva tutela delle attribuzioni dei parlamentari all'interno dei rispettivi ordinamenti. Specificamente, si valuterà la possibilità di introdurre in Italia un'impugnazione preventiva delle leggi da parte delle minoranze (mutuando, evidentemente, la disciplina della *saisine parlementaire*) e, al contempo, si estenderà la riflessione al sistema francese a partire dagli spunti provenienti da quello italiano e ci si interrogherà sull'opportunità di riconoscere al *Conseil* la competenza di risolvere i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato al fine di consentire allo stesso di non limitare la propria cognizione alle sole violazioni delle attribuzioni dei parlamentari che derivino da un'irregolarità del procedimento legislativo ma di estenderla anche a quelle che potrebbero occorrere in casi differenti da quelli che riguardano la procedura di approvazione della legge. Ciò, evidentemente, al fine di interrogarsi su quale ruolo potrebbe assumere il giudice costituzionale d'oltralpe all'interno dell'ordinamento qualora gli fosse assegnata tale ulteriore – e, invero, assai delicata – competenza.

Simili riflessioni costituiranno, pertanto, le premesse teoriche dalle quali si muoverà per tentare di compiere – conclusivamente – una più ampia analisi

---

che siano le Camere a fissare il proprio ordine del giorno), era il Governo il solo legittimato a determinarlo. Peraltro, si consideri che – ancora oggi – l'art. 48, primo comma Cost. prevede che due settimane di seduta su quattro siano riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dall'Esecutivo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui questi richieda l'iscrizione all'ordine del giorno.

relativa all'incidenza che le pronunce della Corte costituzionale italiana e francese sono e saranno in grado potenzialmente di avere sull'equilibrio fra i poteri e – in definitiva – sulla forma di governo di tali paesi.

## 2. Il Parlamento italiano nei conflitti di attribuzione: evoluzione giurisprudenziale di un potere

### 2.1. Le singole Camere quali poteri dello Stato

Lungo il complesso e controverso orizzonte dei conflitti di attribuzione – e, segnatamente, lungo quello relativo alle *actiones* presentate dai poteri parlamentari in tale sede – fra i primi ricorrenti in cui inevitabilmente ci si imbatte non possono che esservi le singole Camere. Invero, si utilizza non a caso l'avverbio “inevitabilmente” in quanto, sebbene dopo un iniziale “silenzio”<sup>1</sup> (e, forse, imbarazzo<sup>2</sup>) della Corte costituzionale nell'esercizio della propria delicata competenza di risoluzione delle controversie fra poteri<sup>3</sup>, sono stati proprio i singoli rami del Parlamento ad affacciarsi sul proscenio dei conflitti quali indiscussi protagonisti. Ancorché, infatti, i primi ricorsi accolti dalla Consulta abbiano riguardato la violazione delle prerogative di altri organi (quali, ad esempio, quelle costituzionalmente riconosciute ai comitati promotori di

---

<sup>1</sup> Si consideri che dall'istituzione dei conflitti di attribuzione alla prima pronuncia nel merito resa dalla giudice delle leggi sono trascorsi 27 anni (v. sentenza n. 13/1975 con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto per la prima volta la natura di potere dello Stato della “Commissione parlamentare inquirente nei giudizi di accusa” in una controversia che la vedeva contrapposta al giudice istruttore presso il Tribunale di Roma).

<sup>2</sup> Anche la dottrina più accorta e autorevole mostrava sfiducia nei confronti di tale istituto. In questo senso V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V edizione, Vol. II, Padova, 1984, 411, riteneva che il riconoscimento alla Corte costituzionale della competenza di risolvere i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato fosse una “generosa utopia” e S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. III, Torino, 1989, 368 riteneva che l'istituto in questione fosse un “oggetto misterioso, da esorcizzare più che da praticare”.

<sup>3</sup> Non a caso G. GUGLIELMI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in AA. VV. *La Corte costituzionale (Raccolta di studi)*, Roma, 1957, 400 ha considerato il giudizio sui conflitti di attribuzione “il più delicato di quanti siano stati attribuiti alla Corte costituzionale e, politicamente, il più importante”.

referendum<sup>4</sup>, al Presidente del Consiglio<sup>5</sup> e ai singoli magistrati<sup>6</sup>), è indubbio che sia stato l'avvento della c.d. “stagione dei conflitti”<sup>7</sup> a incrementare – e quasi a “monopolizzare” – il contenzioso in questione<sup>8</sup>.

In effetti, con tale espressione si suole indicare il contrasto (ancora oggi mai del tutto risolto<sup>9</sup>) che nel corso degli anni Novanta del secolo scorso è intercorso fra le Camere e la magistratura, con riferimento – in particolar modo – all’individuazione dei presupposti necessari per l’adozione da parte delle Assemblee parlamentari delle delibere di insindacabilità disciplinate dall’art. 68 primo comma Cost. In realtà, sebbene in dottrina non fosse del tutto pacifico il riconoscimento delle singole Camere quali poteri dello Stato<sup>10</sup> (al di là, evidentemente, dei casi in cui queste avrebbero potuto e dovuto necessariamente sollevare un conflitto in modo congiunto<sup>11</sup>), nessun ostacolo sembrava potersi rinvenire nella giurisprudenza costituzionale in merito alla legittimazione a ricorrere degli organi in questione. La Corte, infatti, sin dalla sentenza n.

---

<sup>4</sup> Ordinanze n. 69/1978 e n. 31/1980.

<sup>5</sup> Ordinanza n. 386/1985.

<sup>6</sup> Ordinanze n. 87/1977, n. 129/1981 e n. 283/1986.

<sup>7</sup> La felice espressione è di E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, 331.

<sup>8</sup> Mentre, infatti, dal 1975 al 1988 vi sono state appena nove pronunce (di cui sei di merito e tre di inammissibilità), dal 1988 al lustro successivo vi sono state trentatré pronunce (di cui diciotto di merito, sei di inammissibilità, sei di improcedibilità, una di cessazione della materia del contendere e una di estinzione del processo).

<sup>9</sup> Si pensi alle recentissime sentenze emesse dalla Corte costituzionale in materia di intercettazioni delle conversazioni di parlamentari da parte della magistratura nel corso di indagini non direttamente rivolte a membri delle Camere (v. sentenze nn. 157 e 170/2023).

<sup>10</sup> A. CERRI, voce *Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, agg. 2005, 3; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 113 ss.

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, al noto caso di scuola in cui il Presidente della Repubblica dovesse omettere di promulgare una legge senza rinviarla alle Camere per una nuova lettura (conculcando, così, l’esercizio della funzione parlamentare da parte delle stesse).

150/1980<sup>12</sup> aveva precisato che ai Presidenti della Camera e del Senato (previe le conformi deliberazioni delle rispettive assemblee parlamentari) si dovesse riconoscere la possibilità di adire la Consulta in sede di conflitto in quanto “sebbene entrambe le assemblee in questione facciano parte del medesimo «potere» [...] l’una e l’altra sono – in vario senso – competenti ad esprimerne definitivamente la «volontà»” atteso che entrambe si trovano in una “posizione di piena indipendenza rispetto all’altro ramo del Parlamento”.

Invero, il riconoscimento della natura di potere dello Stato a ciascun ramo del Parlamento appare, rispetto ai problemi teorici e pratici sollevati dal tentativo di attribuire la medesima legittimazione ad altri organi parlamentari<sup>13</sup>, fra i meno controversi. Infatti, se si muove dall’assunto che la Corte – in sede di conflitto – è tenuta a pronunciarsi sulla “delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali”<sup>14</sup>, appare difficile negare che le Camere – intese nella loro individualità<sup>15</sup> – non siano titolari di prerogative riconosciute loro dalla Carta fondamentale. Queste, infatti, ancorché svolgano le proprie funzioni all’interno della cornice del bicameralismo perfetto, godono indubbiamente di proprie prerogative autonome e distinte<sup>16</sup>. Si pensi, ad

---

<sup>12</sup> Commentata da N. OCCHIOCUPO, “Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1980.

<sup>13</sup> In dottrina, infatti, come si avrà modo di evidenziare nel corso della trattazione del presente e del successivo capitolo (cui si rinvia), sono sorti molteplici dubbi in riferimento al riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari, dei gruppi e delle minoranze a sollevare conflitto.

<sup>14</sup> Art. 37, primo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87.

<sup>15</sup> In questo senso si vedano *ex multis* L. PESOLE, *La legittimazione al conflitto delle Camere*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002; E. MALFATTI, *Sui possibili esiti del conflitto promosso dalla Camera dei deputati*, in AA. VV., *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, 112 ss.

<sup>16</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, cit., 115 enuclea le attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle singole Camere nelle seguenti: “conferimento della fiducia al Governo *ex art.* 94 Cost., autoregolamentazione della propria attività *ex art.* 64 Cost., verifica dei poteri e

esempio – come verrà a breve riportato – al caso in cui la magistratura proceda illegittimamente nei confronti di un parlamentare qualora questi abbia espresso la propria opinione in modo conforme al dettato costituzionale dell’art. 68, primo comma Cost. Si considerino, ancora, i procedimenti che autonomamente svolge ciascuna Assemblea in sede di verifica dei poteri nel corso della quale, come una parte della dottrina ha ipotizzato<sup>17</sup>, potrebbe sorgere un conflitto di attribuzione sollevato da un singolo parlamentare nel caso in cui questi rinvenisse delle irregolarità nello svolgimento di tale procedura.

È bene tenere a mente, peraltro, che anche nel medesimo esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere potrebbe sorgere un contrasto fra i due poteri. Si immagini, fra tutte, l’eventualità in cui uno dei due rami del Parlamento dovesse omettere l’esame di un disegno di legge trasmessogli dall’altra Camera senza discuterlo, né votarlo e impedendo, così, il corretto svolgimento del procedimento legislativo.

Insomma, di esempi non ne mancherebbero – di certo – per dimostrare come la conflittualità “parlamentare” abbia delle latitudini ben più ampie e diverse da quelle in origine immaginate dalla dottrina che, tradizionalmente, circoscriveva ai soli contrasti fra poteri diversi l’ambito entro cui simili controversie sarebbero potute sorgere<sup>18</sup>.

---

autorizzazioni a procedere ai sensi, rispettivamente dell’art. 66 e dell’art. 68, commi secondo e terzo della Costituzione”.

<sup>17</sup> In questo senso A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2020, 66 ss.; G. E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in AA. VV., *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, in *Il Flangieri – Quaderno 2019*, Napoli, 2020, 81 ss.

<sup>18</sup> In questo senso A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, 169.

### 2.1.1. Il contrasto fra le Camere e la magistratura

Ad ogni modo, al netto delle considerazioni appena svolte circa la configurazione delle singole Camere quali poteri dello Stato, è bene adesso porre l'attenzione sul contrasto che, soprattutto nel corso degli anni novanta, si è consumato – ma, come detto, mai del tutto esaurito – fra magistratura e Parlamento. Infatti, ancorché esuli dall'oggetto della presente trattazione un'analisi approfondita relativa ai mutamenti interpretativi della Corte in merito all'istituto delle prerogative parlamentari (rispetto al quale, come ovvio, sarebbe necessaria un'autonoma e distinta disamina<sup>19</sup>), si ritiene comunque opportuno riportare brevemente l'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali susseguitisi negli anni. Ciò, evidentemente, al fine di sottolineare la posizione assunta dal giudice delle leggi nel difficile e impervio crinale del rispetto dell'autonomia delle Camere<sup>20</sup>, da un lato, e del corretto esercizio della funzione giurisdizionale, dall'altro.

Ebbene, lungo tale *excursus*, la prima pronuncia in cui ci si imbatte non può che essere la sentenza n. 1150/1988<sup>21</sup>. Tale decisione, infatti, rappresenta

---

<sup>19</sup> La letteratura in materia è sterminata. Senza pretesa di esaustività si vedano almeno i lavori monografici di G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999; AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali – Atti del seminario Corte costituzionale (Roma, 31 marzo – 1 aprile 2000)*, Milano, 2001; G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, op. cit.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022.

<sup>20</sup> Tale profilo sarà, infatti, uno dei principali oggetti di analisi della presente trattazione.

<sup>21</sup> Commentata da N. ZANON, *La Corte e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 10/1988 e ID., *La Corte costituzionale e la “giurisprudenza” parlamentare in tema di immunità*, in *Legislazione penale*, fasc. n. 2/1989; R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”: una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 11-12/1988; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. /1988; M. D'AMICO, *Problemi*

una vera e propria pietra miliare della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare in quanto la Consulta, in tale occasione, ha avuto modo di precisare tanto quali siano gli organi legittimati ad agire in presenza di violazioni di una simile prerogativa quanto di compiere un'*actio finium reingundorum* (anche se, come si dirà, provvisoria) rispetto al sindacato della Corte in materia. Riguardo al primo aspetto, dunque, il giudice delle leggi ha evidenziato come le prerogative parlamentari non possano “non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte” in quanto “la logica diversa che presiede alle due prerogative sancite dall'art. 68 Cost. si riflette in poteri di natura diversa”<sup>22</sup>. Con tale specificazione, pertanto, la Consulta ha fugato i dubbi che in dottrina si erano manifestati<sup>23</sup> circa l'identificazione delle Camere o del singolo parlamentare leso dall'esercizio illegittimo della funzione giurisdizionale quali organi legittimati a sollevare conflitto<sup>24</sup>. D'altronde, se le guarentigie in questione non sono “garanzie di sfere individuali, ma tutele di organi che sono predisposte per la garanzia di valori costituzionali” e “a vantaggio di organi come mezzi per assicurare la loro funzione”<sup>25</sup>, va da sé che

---

*e prospettive in tema di conflitti di attribuzione fra poteri*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/1989; A. D'ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell'autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, fasc. n. 2/1989.

<sup>22</sup> Punto 2. Considerato in diritto.

<sup>23</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, op. cit., *passim*.

<sup>24</sup> Tale problema teorico, tuttavia, sarebbe stato destinato a riaffiorare alcuni anni dopo con il c.d. “caso Previti”. Com'è noto, tale conflitto (cui si farà cenno nel paragrafo 2.3. del presente capitolo) ha visto quale protagonista un deputato che, avendo adito *uti singulus* la Corte, chiedeva che venisse accertato che non spettasse al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano di apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti adottati dal ricorrente per giustificare la propria impossibilità di presenziare alle udienze fissate nel corso del procedimento penale che lo vedeva indagato. Tuttavia, anche in tale occasione, il giudice delle leggi ebbe a ribadire come fosse inammissibile il conflitto sollevato dal singolo parlamentare in quanto l'organo legittimato ad agire (che, peraltro, ha poi adito la Consulta proprio per tale vicenda) fosse esclusivamente la Camera di appartenenza del deputato (v. ordinanza n. 101/2000).

<sup>25</sup> V. ZANCARA, *Le prerogative costituzionali (Rilievi e prospettive)*, Padova, 1972, 25.

il potere dello Stato ad essere leso in tali circostanze sia la singola Assemblea. Certo, è evidente che nel momento in cui dovesse avvenire una violazione delle prerogative parlamentari a essere conculcate sarebbero indirettamente (e neanche troppo) anche le attribuzioni di un membro della Camera interessata. Tuttavia, se si muove dall'assunto che il fondamento sotteso all'istituto delle guarentigie è primariamente quello di tutelare l'istituzione che di tali prerogative è titolare, ne consegue che tanto più viene salvaguardata l'Assemblea quanto più vengono salvaguardati i diritti di coloro che la compongono<sup>26</sup>.

Riguardo al secondo profilo esaminato dalla Corte nella sentenza *de qua*, invece, è bene evidenziare che il giudice delle leggi – lungi dal volere invadere eccessivamente l'ambito di autonomia riservato al Parlamento – ha chiarito come il proprio sindacato di costituzionalità potesse appuntarsi sulle delibere di insindacabilità soltanto qualora queste fossero state affette da “vizi del procedimento” o da una “omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso [*i.e.*, del potere di valutazione delle Camere, n.d.r. ]”<sup>27</sup>. Una specificazione, questa, che – sebbene sembrasse rappresentare il punto archimedeo del bilanciamento compiuto fra la pervasività del giudizio di legittimità costituzionale e la garanzia dell'autonomia della Camere – ha dimostrato, ben presto, di essere sempre più debole dinanzi ai continui abusi da parte del Parlamento dei poteri riconosciutigli dall'art. 68 Cost.

Se, infatti, nei primi anni successivi alla storica pronuncia del 1988, il giudice delle leggi ha ribadito la necessità che questi operasse una mera “verifica esterna”<sup>28</sup> sulla sussistenza dei vizi testé richiamati (non potendo, evidentemente, trasformarsi in un giudice dell'impugnazione delle delibere di

---

<sup>26</sup> In questo senso S. TRAVERSA, voce *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XX, Milano, 1970, 180.

<sup>27</sup> Punto 3. Considerato in diritto.

<sup>28</sup> Punto 3. Considerato in diritto, sentenza n. 443/1993.

insindacabilità<sup>29</sup>), in seguito agli “accorati appelli”<sup>30</sup> rivolti alle Assemblee e del tutto disattesi, la Consulta si è trovata costretta ad annullare la prima delibera di insindacabilità<sup>31</sup>. Ecco, dunque, che la Corte, con la sentenza n. 289/1998, ha cominciato a seminare i primi prodromi di quel concetto (che assumerà cruciale importanza da lì a qualche anno) dato dal “nesso funzionale” fra la dichiarazione espressa da un membro delle Camere e l’esercizio dell’attività parlamentare quale “scriminante” per la sua irresponsabilità. Il giudice delle leggi, infatti, ha evidenziato come non sia possibile ricondurre “l’intera attività politica svolta dal deputato o senatore” sotto l’ombrello dell’insindacabilità in quanto “tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall’art. 68, primo comma e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale”<sup>32</sup>.

Gettate, dunque, le basi teoriche anzidette, è con le c.d. “sentenze gemelle” nn. 10 e 11/2000<sup>33</sup> che la Corte costituzionale ha avuto modo di

---

<sup>29</sup> Sentenza n. 375/1997.

<sup>30</sup> L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 91.

<sup>31</sup> Sentenza n. 289/1998. Commentata da A. PACE, *L’insindacabilità parlamentare tra la “libertà della funzione” (delle Camere) e la verifica (non più soltanto esterna?) del corretto esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/1998; N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell’insindacabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/1998.

<sup>32</sup> Punto 5.2. Considerato in diritto. La vicenda oggetto del conflitto riguardava l’adozione di una delibera di insindacabilità da parte della Camera con riferimento a delle dichiarazioni diffamatorie rivolte da un deputato a un sostituto procuratore del Tribunale di Bergamo che aveva iniziato nei confronti del medesimo parlamentare un procedimento penale per il reato disciplinato dall’art. 278 c.p. (“Offesa all’onore o al prestigio del Presidente della Repubblica”).

<sup>33</sup> Commentate *ex multis* da P. COSTANZO, “La giurisprudenza Sgarbi” *alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, fasc. n. 4/2000; T. FENUCCI, *Il nesso funzionale quale criterio interpretativo dell’art. 68 comma 1 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2001; E. FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e “libertà di offesa” nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2000; L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare “opinionista”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2000; T. F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2000; A. PACE, *L’art. 68 comma 1 cost. e la “svolta” interpretativa della Corte*

specificare la portata pratica di quanto annunciato nella pronuncia di due anni antecedente. La Consulta, infatti, avendo ormai acquisito la consapevolezza di non potersi più limitare “ad esaminare la valutazione o la congruità delle motivazioni [...] adottate dalla Camera di appartenenza”, ha ritenuto di non potersi esimere dal “giudicare sul rapporto tra le rispettive sfere di attribuzione dei poteri confliggenti” e di dovere accertare, pertanto, se “*in concreto* l’espressione dell’opinione in questione possa o meno ricondursi a quell’«esercizio delle funzioni» parlamentari, il cui ambito, trattandosi di norma costituzionale”<sup>34</sup> non può che spettare ad essa stessa di definire.

Insomma, appaiono ormai lontani gli echi di quelle pronunce in cui la Corte affermava di non potersi esprimere nel merito delle delibere di insindacabilità dovendo limitarsi a effettuare una “verifica esterna” su di esse al fine di tutelare l’autonomia delle Camere.

Invero, come è stato efficacemente evidenziato da una parte della dottrina in una vicenda analoga ma sostanzialmente identica a quella appena riportata<sup>35</sup>, sembra che un simile atteggiamento della Consulta rispetto alla

---

*costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2000; R. ROMBOLI, *In tema di immunità parlamentare*, in *Il Foro italiano*, fasc. n. 1/2001.

<sup>34</sup> Punto 3. Considerato in diritto.

<sup>35</sup> La riflessione svolta da M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1996 in merito alle difficoltà, avvertite dalla Corte costituzionale, di garantire l’autonomia delle Camere senza “tradire” le ragioni dell’esercizio della giustizia, traeva spunto dalla sentenza n. 379/1996. Quest’ultima, com’è noto, riguardava un conflitto sollevato dalla Camera (e accolto dalla Consulta) nei confronti del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma in quanto il magistrato aveva ritenuto non applicabile l’art. 68, primo comma Cost. ai parlamentari che – come abili “pianisti” – avevano votato al posto di altri colleghi. Il giudice, pertanto, aveva ritenuto di potere iniziare un procedimento penale nei loro confronti per il reato di “Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici” (art. 479 c.p.) e di “Sostituzione di persona” (art. 494 c.p.). A commento della sentenza si vedano *ex plurimis* F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1996; S. SIGNORI *L’autonomia normativa delle Camere: una nuova area di insindacabilità per i comportamenti dei parlamentari?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/1997; A.

salvaguardia dell'indipendenza del Parlamento derivi dalla volontà di proporsi quale “unica interlocutrice”<sup>36</sup> delle Assemblee nell'esercizio delle loro prerogative costituzionali ritenendo, evidentemente, “troppo pericolosa”<sup>37</sup> un'ingerenza del potere giudiziario in materia.

In tale complesso gioco di equilibri ci si trova, dunque, fra i “due corni del dilemma” ovvero fra “le ragioni della Corte” e “le ragioni del Parlamento”<sup>38</sup> che non possono non trovare, però, una mediazione – parafrasando l'espressione appena riportata – proprio nelle “ragioni della Costituzione”. È la stessa Carta fondamentale, infatti, che considera l'autonomia delle funzioni delle Camere – e, segnatamente, l'insindacabilità parlamentare – un “bene protetto” in quanto volto alla “protezione di un'area di libertà della rappresentanza politica”<sup>39</sup>. Se così è, allora, la felice intuizione della categoria del “nesso funzionale” – che rappresenta ancora oggi, a distanza di anni, l'impianto teorico irrinunciabile per ogni pronuncia della Consulta in materia<sup>40</sup> – non può che essere il “rimedio concettuale” ideato dalla Corte grazie al quale far sì che l'insindacabilità

---

MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1997.

<sup>36</sup> M. MANETTI, *Non separate sui pianisti*, cit., 3472.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, op. cit., 102.

<sup>39</sup> Punto 5. Considerato in diritto, sentenza n. 379/1996.

<sup>40</sup> In questo senso G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale*, op. cit., 88 s. evidenzia come le “sentenze gemelle” testé richiamate “guardate ora, a distanza di due decenni, e in un contesto politico-sociale profondamente diverso da quello nel quale furono partorite, continuano a mantenere, al netto delle decisioni più recenti, un'impressionante capacità di resistenza, al punto che può tranquillamente dirsi oggi che la giurisprudenza sulla garanzia della insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi dai parlamentari si sia stabilizzata attorno ai principi fissati nelle pronunce nn. 10 e 11”.

parlamentare sia e rimanga una prerogativa e non si trasformi in un privilegio<sup>41</sup> riservato a pochi: agli eletti, appunto.

## 2.2. Le commissioni parlamentari

Invero, il contrasto fra il potere esecutivo e il legislativo non ha visto, nel corso degli anni, unicamente le Camere quali protagoniste. Mentre, infatti, si consumavano dinanzi alla Corte gli scontri fra magistrati e Assemblee, parallelamente faceva capolino nella scena dei conflitti un altro “nuovo” potere dello Stato: la commissione parlamentare. In effetti, è interessante notare come proprio la prima sentenza con cui il giudice delle leggi si è espresso nel merito di un conflitto abbia per l'appunto riguardato non le Camere bensì la “Commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa” (destinataria della *vocatio in ius* rivolta dal giudice istruttore presso il Tribunale di Roma)<sup>42</sup>.

Tuttavia, al di là del merito di tale pronuncia – che, invero, in tale sede non sembra destare particolare interesse ai nostri fini – è, piuttosto, con l'ordinanza n. 229/1975<sup>43</sup> che la Consulta ha avuto modo di tratteggiare il profilo

---

<sup>41</sup> A tal proposito notava H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, Bologna, 1981, 84 che “se il parlamentarismo nel corso della sua lunga esistenza, non si è conquistato non soltanto la simpatia delle masse, ma nemmeno quella delle persone colte, ciò lo si deve in gran parte agli abusi derivanti dal privilegio inopportuno della immunità”.

<sup>42</sup> Sentenza n. 13/1975. Si vedano i commenti di P. COSTANZO, *Prime osservazioni sul conflitto fra la Commissione inquirente ed autorità giudiziaria ordinaria*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 1/1975; P.F. GROSSI, *I “fondi neri” della Montedison alla Corte costituzionale (cronaca di un conflitto)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1975; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Autorità giudiziaria e organi dei giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1975; P. BALDUCCI, *Promovimento dell'azione penale sulla base di “notizia inqualificata” di reato nei procedimenti di accusa davanti alla Commissione parlamentare inquirente*, in *La giustizia penale*, fasc. n. 11/1976.

<sup>43</sup> Commentata da M. RODRIQUEZ, *Il conflitto tra commissione antimafia e magistratura*, in *Diritto e società*, 1975; F. CUOCOLO, *Corte costituzionale e magistratura (profili organizzativi)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975.

del “nuovo” potere<sup>44</sup>. In tale decisione, infatti, la Corte – ammettendo a confliggere la “Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia” – ha chiarito come la “potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materia di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell’espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento dichiarandone perciò definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell’art. 37”.

È evidente, pertanto, che già dai primissimi vagiti della giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti, si è subito assistito a quello “sfrangiamento”<sup>45</sup> della nozione di potere che già un’attenta dottrina aveva ritenuto come inevitabile a fronte del pluralismo istituzionale che informa di sé la Carta fondamentale<sup>46</sup>. Tanto ciò è vero, se si considera che, a distanza di alcuni anni dalla pronuncia testé richiamata, la Consulta ha riconosciuto la legittimazione ad agire perfino a un potere non espressamente menzionato nella Costituzione (*i.e.*, la “Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi”<sup>47</sup>). Il Giudice dei conflitti, infatti, ha ritenuto che quest’ultima fosse competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui apparteneva (ovvero la Camera e il Senato, atteso che si

---

<sup>44</sup> Si badi, si utilizza l’accezione “nuovo” non perché la Corte avesse precedentemente riconosciuto altri organi quali poteri dello Stato. Infatti, soltanto nella sentenza n. 13/1975 il giudice delle leggi si è pronunciato per la prima volta nel merito di un conflitto. Si utilizza, piuttosto, tale termine in quanto le commissioni parlamentari – secondo la dottrina più risalente – non rientravano nei “tradizionali” poteri dello Stato legittimati a sollevare conflitto (*i.e.*, Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e magistratura). In questo senso v. R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IV, Milano, 1959, 297 s.

<sup>45</sup> S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, cit., 368.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Ordinanza n. 171/1997. A commento della quale v. I. LOLLI, *La sospensione cautelare degli atti impugnati nei conflitti tra poteri: ancora un’occasione mancata dalla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1997.

trattava di una commissione bicamerale) e che, pertanto, questa fosse legittimata ad adire la Corte qualora fosse sorto un contrasto con altri poteri dello Stato che incidessero con il loro comportamento sull'esercizio delle proprie funzioni<sup>48</sup>.

Peraltro, la durata temporanea delle commissioni parlamentari di inchiesta non ha rappresentato, secondo quanto chiarito dalla Consulta, un ostacolo a che potesse essere sollevato un conflitto contro tale potere. Il giudice delle leggi, infatti, ha avuto modo di chiarire che, qualora tali articolazioni interne alle Assemblee dovessero cessare di esistere e, pertanto, di esercitare le proprie funzioni, si potrebbero comunque individuare altri organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere di inchiesta parlamentare in questione. Ciò, tuttavia, a condizione che la parte avversata – com'è ovvio – non sia la commissione stessa bensì la Camera presso la quale essa era stata istituita. È stato questo, infatti, il caso che ha riguardato il contrasto fra la Procura di Roma e la “Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin” in merito alla decisione della seconda di non consentire alla magistratura inquirente di effettuare un accertamento tecnico non ripetibile sull'autovettura che costituiva, nel caso di specie, il corpo del reato<sup>49</sup>.

Ebbene, al netto del merito della vicenda (sul quale in tale sede non è possibile soffermarsi oltre), la pronuncia appena richiamata appare di particolare

---

<sup>48</sup> Il caso di specie riguardava un conflitto che era sorto a causa dell'approvazione di un regolamento adottato il 20 maggio 1997 dalla Commissione *de qua* che fissava le regole relative alla trasmissione della campagne referendarie inerenti ai referendum indetti per il 15 giugno 1997 ed era stato sollevato da alcuni cittadini nella qualità di promotori e presentatori di referendum in questione.

<sup>49</sup> V. le sentenze n. 241/2007 e n. 26/2008 con le quali la Corte costituzionale si è pronunciata rispettivamente sull'ammissibilità e sul merito del conflitto. Si vedano a commento delle pronunce F. BIONDI, *La Camera “riassume” la difesa della Commissione di inchiesta. Conferme e novità nel conflitto tra poteri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2007; E. MALFATTI, *La Corte mescola le carte: una pronuncia inedita nel conflitto tra poteri*, in *Il Foro italiano*, fasc. n. 1/2007; A. RUSSO, “Leale collaborazione” tra Commissione d'inchiesta e Procura della Repubblica: è la Corte a stabilire “quantum e quomodo”, in *Amministrazione in cammino*, 2008.

interesse perché attesta – in qualche misura – una sorta di “fungibilità processuale” fra le commissioni parlamentari e le Camere presso le quali queste operano. Se, infatti, tali articolazioni interne alle Assemblee godono di una propria autonomia tale da consentire loro di agire e resistere in sede di conflitto, una volta terminato l’esercizio delle loro funzioni, si assiste a una sorta di trasferimento della legittimazione a sollevare conflitto al ramo del Parlamento al cui interno queste hanno operato. Insomma, mutuando una categoria propria della dottrina amministrativistica<sup>50</sup>, sembra di trovarsi dinanzi a un’inedita forma di inesauribilità del potere di inchiesta parlamentare (quantomeno sotto il profilo della legittimazione a resistere nei conflitti riconosciuta agli organi cui l’esercizio di tale attribuzione può essere ricondotto).

Invero, tale precisazione non sembra essere di poco conto, atteso che per tutti gli altri organi interni alle Camere (sia per quelli già riconosciuti dalla Corte quali poteri dello Stato che per quelli che, *de iurisprudencia condendo*, potrebbero in futuro essere riconosciuti come tali<sup>51</sup>) non potrebbe mai immaginarsi una simile “fungibilità processuale”. Basti qui soltanto rammentare quanto precedentemente riportato in merito alla necessità di riconoscere unicamente all’Assemblea di appartenenza di un parlamentare la legittimazione a sollevare conflitto a difesa delle prerogative disciplinate dall’art. 68 Cost. Pertanto, il fatto che venga concessa tale “ultrattività” del potere di inchiesta

---

<sup>50</sup> Su cui si v. almeno G. DE GIORGI CEZZI, *Sulla “inesauribilità” del potere amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. n. 8/2002; E. TRAVERSA, *Il principio del “one shot” temperato tra effettività della tutela e inesauribilità del potere amministrativo*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 7/2017; M. TRIMARCHI, *L’inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018; M. D’ANGELOSANTE, *Discorrendo su inesauribilità e consumazione del potere amministrativo a partire da un recente studio*, in *Diritto pubblico*, fasc. n. 3/2019; B. VERZICCO, *Riflessioni sull’autotutela decisoria e l’inesauribilità del potere amministrativo nell’ambito delle riforme strutturali dell’emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, fasc. n. 2/2021; M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l’inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, fasc. n. 1/2022.

<sup>51</sup> Ci si riferisce ai gruppi parlamentari e alle minoranze cui è dedicato il terzo capitolo.

parlamentare (*melius*, della possibilità di essere aditi da parte di un potere in sede di conflitto per il pregresso esercizio di tal funzione da parte di una commissione) rappresenta un vero e proprio *unicum* nella giurisprudenza costituzionale relativa ai conflitti che interessano i poteri parlamentari<sup>52</sup>. Ciò, però, trova evidentemente la sua ragion d'essere nel tentativo della Corte di evitare che la venuta meno di un organo determini – per ciò solo – l'intangibilità del suo antecedente operato qualora questo fosse stato lesivo di altre prerogative costituzionali.

Ad ogni modo, al netto di tali considerazioni relative al momento di “esaurimento” del potere di inchiesta delle commissioni anzidette, il riconoscimento a queste ultime della natura di potere dello Stato appare essere del tutto conforme al dettato dell'art. 37 della l. n. 87/1953. Infatti, ancorché – come accennato – una parte della dottrina fosse contraria ad accordare loro la possibilità di adire la Corte<sup>53</sup>, si ritiene che le attribuzioni costituzionalmente riconosciute a tali poteri dagli artt. 72 e 82 della Carta fondamentale (relative, rispettivamente, all'esercizio da parte delle commissioni della funzione legislativa e di inchiesta parlamentare) fughino ogni dubbio circa la loro legittimazione a ricorrere<sup>54</sup>. D'altronde, come evidenziato, tali articolazioni

---

<sup>52</sup> Tuttavia, com'è noto, una simile circostanza di “ultrattività” del potere ai fini processuali si era già verificata nel caso di un conflitto (che molto ha fatto discutere la dottrina) sollevato da un precedente Presidente della Repubblica nei confronti della Corte di Cassazione. V. la sentenza n. 154/2004 a commento della quale si vedano *ex plurimis* I.F. CARAMAZZA, *Limiti all'irresponsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, fasc. n. 2/2004; A. D'ANDREA, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte “distingue” e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004; L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004; E. MALFATTI, *La “doppia” pronuncia sul “caso Cossiga”: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004; P. VERONESI, *“Lavori in corso” nella giurisprudenza costituzionale sul conflitto tra poteri*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2004.

<sup>53</sup> R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, op. cit., 297 s.

<sup>54</sup> Si sono mostrati favorevoli al riconoscimento della legittimazione a sollevare conflitto da parte delle commissioni parlamentari A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in

– sebbene incardinate all’interno di una Camera – godono tanto di prerogative costituzionali quanto della sufficiente autonomia per potere dichiarare definitivamente la volontà del potere cui questi appartengono e, pertanto, per potere esercitarle e difendere tali attribuzioni anche dinanzi al giudice delle leggi qualora ciò dovesse essere necessario.

### 2.3. L’impervio cammino del parlamentare lungo la via dei poteri dello Stato

All’interno dell’«organigramma» delle istituzioni parlamentari legittimate a sollevare conflitto, una posizione tanto rilevante quanto controversa è sempre stata assunta dal singolo membro delle Camere. Invero, come anche evoca il titolo del presente paragrafo, per molto tempo i deputati e i senatori sono stati “adespoti” ovvero privi del potere – e, pertanto, della legittimazione – processuale di adire la Corte per la tutela delle proprie prerogative. Sebbene, infatti, la Consulta non abbia mai (volutamente) chiuso la porta ai parlamentari che, per molto tempo, si sono avvicinati nel tentativo di varcarne la soglia in sede di conflitto, in molteplici occasioni il giudice delle leggi ha mostrato una grande prudenza nello spingersi a compiere il “doppio salto mortale”<sup>55</sup> e nell’accoglierne, pertanto, i ricorsi.

Invero, se si raffrontano le pronunce antecedenti all’ordinanza n. 17/2019 (ossia alla sentenza con la quale, com’è noto, la Corte ha per la prima volta riconosciuto la natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari), appare subito evidente come ciascuna di tali decisioni sia stata contraddistinta da un comune denominatore. Ogni sentenza, infatti, riportando quella che dalla dottrina è stata

---

*Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, 1010 s.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri*, op. cit., 275 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 82 ss.

<sup>55</sup> V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2019.

definita come una sorta di “clausola di sicurezza”<sup>56</sup> o “di stile”<sup>57</sup>, ha sempre lasciato “impregiudicata la questione se in altre situazioni” fossero “configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare” fosse “legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato”<sup>58</sup>. In tal modo, dunque, il giudice delle leggi ha avuto la possibilità di valutare se e quando sarebbero maturati i tempi per porre fine alla “cattività processuale” che per molto (forse troppo?) tempo era stata riservata ai singoli parlamentari.

Tuttavia, è d’uopo evidenziare come i conflitti sollevati da deputati e senatori *ante* ordinanza n. 17/2019 difficilmente sarebbero stati in grado di rompere il silenzio della Corte sul riconoscimento della loro legittimità ad adirla. Si consideri, ad esempio, il noto ricorso presentato da un deputato nei confronti del Tribunale di Milano per la fissazione delle udienze di un procedimento penale che lo vedeva coinvolto in giorni concomitanti con le sedute parlamentari<sup>59</sup>. Invero, sebbene la vicenda abbia avuto il merito di suscitare in seno alla dottrina ulteriori e intensi dibattiti relativi alla possibilità di configurare un singolo componente delle Camere quale potere dello Stato<sup>60</sup>, è evidente come non fosse questo il caso che avrebbe consentito al ricorrente l’accoglimento delle proprie doglianze. Come chiarito dalla Corte, infatti, il deputato – qualora avesse voluto avversare i provvedimenti adottati dal Tribunale di Milano – avrebbe potuto avvalersi dei mezzi processuali ordinari che l’ordinamento gli

---

<sup>56</sup> N. ZANON, «Sfere relazionali» riservate al Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1998, 1481.

<sup>57</sup> V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale*, op. cit., 6.

<sup>58</sup> In questo senso v. le ordinanze n. 177/1998, n. 149/2016, n. 222/2009, n. 177/1998.

<sup>59</sup> Ci si riferisce alla vicenda del c.d. “caso Previti” (cui si è fatto cenno nel paragrafo 2.1. del presente capitolo).V. ordinanza n. 101/2000.

<sup>60</sup> A tal proposito si vedano, in particolar modo, le riflessioni di molteplici autori contenute in AA. VV., *Il “caso Previti”*, cit.

riconosceva. Semmai, allora, se di conflitto si fosse dovuto parlare – come, di fatto, se ne è parlato<sup>61</sup> – non si sarebbe dovuto discutere di un contrasto fra un singolo parlamentare e il potere giudiziario bensì fra la sua Camera di appartenenza e la magistratura. Muovendo, infatti, dall’impianto teorico che informa di sé la giurisprudenza costituzionale in materia di prerogative parlamentari, si addiène alla conclusione che non è il singolo – ancorché direttamente interessato dall’assunzione di alcuni provvedimenti giudiziari che lo riguardano – a potere adire la Corte per la tutela delle proprie attribuzioni in quanto in tali circostanze oggetto del conflitto non sono le prerogative del singolo bensì dell’organo collegiale di cui questi fa parte.

Certo, si potrebbe obiettare che in tal caso la vicenda non riguardava né l’insindacabilità, né l’immunità, né il rispetto del diritto alla corrispondenza di un deputato (art. 68 Cost.) bensì il concreto esercizio del suo mandato (atteso che, com’è ovvio, se questi era tenuto a presenziare in udienza non poteva contemporaneamente partecipare alle sedute assembleari). Tuttavia, è evidente come l’impossibilità di un membro di una Camera di partecipare ai lavori parlamentari incida, inevitabilmente, sul funzionamento dell’istituzione stessa. Ne consegue, pertanto, che debba essere la stessa istituzione a adire la Corte qualora questa ritenesse che l’illegittimo esercizio della funzione giurisdizionale stia incidendo sull’esercizio della funzione parlamentare di un proprio membro (conculandone lo svolgimento, evidentemente). D’altronde, quanto appena detto

---

<sup>61</sup> Come si chiarirà fra un attimo, infatti, la Camera ha sollevato conflitto contro il giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Milano per l’adozione dei provvedimenti che avevano disposto la fissazione delle udienze cui l’onorevole in questione avrebbe dovuto presenziare ancorché queste fossero in concomitanza con lo svolgimento dei lavori parlamentari. V. sentenza n. 225/2001.

trova conferma nel successivo accoglimento da parte della Consulta del conflitto sollevato dalla Camera relativo alla medesima vicenda<sup>62</sup>.

### 2.3.1. Il “giusto” procedimento legislativo alla prova dei conflitti sollevati dai membri delle Camere

Ebbene, proseguendo lungo l’ «impervio» cammino del parlamentare lungo la via dei poteri dello Stato, ci si imbatte adesso in una serie di pronunce che, ancorché per alcuni aspetti siano molto diverse fra loro, risultano tutte accomunate dall’aver ad oggetto il corretto svolgimento del “giusto” procedimento legislativo.

È questo il caso, ad esempio, dell’ordinanza n. 149/2016<sup>63</sup> che ha visto contrapporsi alcuni senatori al Presidente del Senato, alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari e al vice Presidente della Commissione giustizia del Senato. I ricorrenti lamentavano, infatti, la violazione degli artt. 67,

---

<sup>62</sup> A commento della pronuncia appena richiamata si vedano *ex plurimis* i commenti di G. BRUNELLI, “Caso Previti”: *ultimo atto (del conflitto)* e ID., *La sentenza Previti: una decisione “ritagliata” sul caso*, in *Forum costituzionale*, 2006; M.A. CARIDDU, “Ceci n’est pas arrêt Previti”, o *del surrealismo costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2001; D. CHINNICI, “Il caso Previti”: *dalla sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 2001 alla inammissibilità della ricasazione per “inamicizia grave”. L’ennesima tappa del “processo al processo”*, in *Cassazione penale*, fasc. n. 10/2002; G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2001.

<sup>63</sup> A commento della quale si vedano 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*, fasc. n. 1/2017; S. CURRERI, *I vizi formali del procedimento legislativo bussano (ma non entrano) a Palazzo della Consulta*, in *Studium Iuris*, fasc. n. 5/2017, 521 ss. e ID., “In memoriam” dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016), in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2017; M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1107 ss.; S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 3/2016.

71 e 72 Cost. a causa del mancato esame in commissione del disegno di legge n. 2081 (avente ad oggetto la regolamentazione delle unioni civili<sup>64</sup>) da cui sarebbe derivata la loro mancata partecipazione all'esercizio della funzione legislativa (art. 71 Cost.), ai lavori delle commissioni (art. 72 Cost.) e che avrebbe determinato un impedimento all'espletamento della funzione rappresentativa attribuita loro dall'art. 67 Cost. Tuttavia, le doglianze dei ricorrenti erano esclusivamente appuntate sulle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari per come queste erano disciplinate da norme e prassi regolamentari. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che il conflitto fosse inammissibile in quanto, non essendo stata dimostrata l'idoneità delle suddette violazioni "a integrare i parametri costituzionali invocati", l'interpretazione e il rispetto delle norme in questione avrebbero dovuto essere rimessi unicamente all'autonomia normativa e applicativa delle Camere.

Invero, tale precisazione – sulla quale si ritornerà molto più diffusamente nel prosieguo<sup>65</sup> – è di capitale importanza in quanto evidenzia l'intenzione del giudice delle leggi di sottrarsi dalla valutazione del merito dei conflitti qualora questi non siano sorti da una violazione di un'attribuzione disciplinata da norme costituzionali ma soltanto dalla mancata osservanza di norme interne alle Camere. Tuttavia, non potendosi per il momento soffermare oltre sulle ragioni che – si ritiene – potrebbero avere spinto la Consulta ad assumere tale decisione e rimandando, alle sedi opportune ulteriori riflessioni sul punto, nel prosieguo dell' «impervio cammino», ancora una volta è il procedimento legislativo ad essere protagonista dei conflitti sollevati dai membri delle Camere<sup>66</sup>. Questa

---

<sup>64</sup> Tale ddl è stato, poi, approvato divenendo la legge 20 maggio 2016, n. 76.

<sup>65</sup> V. in particolare i paragrafi 2.5 del presente capitolo e il terzo capitolo.

<sup>66</sup> Ci si riferisce alle ordinanze nn. 277 e 280/2017. Commentate da A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2018; M. C. CARBONE,

volta oggetto del ricorso era l'approvazione delle leggi elettorali<sup>67</sup> e l'apposizione su di esse della questione di fiducia da parte del Governo. Ebbene, anche in tale circostanza, la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi *de quibus* per motivi afferenti a profili del conflitto tanto oggettivi quanto soggettivi.

Nel primo caso, infatti, la Consulta ha rinvenuto, da un lato, l'impossibilità di considerare un singolo cittadino e il CODACONS quali poteri dello Stato (dal momento che non sono riconosciute loro delle attribuzioni costituzionali) e, dall'altro, ha affermato che il singolo senatore ricorrente non potesse far valere le proprie prerogative in quanto le doglianze addotte erano inconferenti al caso di specie<sup>68</sup>. Nel secondo caso, invece, la Corte ha ritenuto inammissibile il conflitto poiché non era chiaro quali fossero i poteri coinvolti (se singoli parlamentari, rappresentanti di un gruppo, cittadini elettori o soggetti politici) e, conseguentemente, quale fosse l'oggetto della controversia.

---

*Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Diritti fondamentali*, fasc. n. 1/2018; M. CONTIERI, "Giusto procedimento legislativo" e *conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, fasc. n. 16/2019; A. D'ANDREA, *La Corte frena la corsa all'impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, in *lacostituzione.info*, 22 dicembre 2017; 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 *Consulta online*, fasc. n. 1/2018.

<sup>67</sup> Si trattava delle leggi 6 maggio 2015 n. 52 e 3 novembre 2017 n. 165.

<sup>68</sup> Il ricorrente, infatti, ancorché fosse un senatore, aveva lamentato una presunta violazione del procedimento legislativo che sarebbe occorsa presso la Camera e, pertanto, in un ramo del Parlamento diverso da quello di appartenenza. In ogni caso, in tale occasione la Corte ha altresì avuto modo di evidenziare come, quandanche fosse stato conculcato l'esercizio della funzione legislativa, l'organo legittimato a ricorrere sarebbe stata la Camera e non un suo membro.

### 2.3.2. I contrasti fra i singoli parlamentari e il Governo

In coda alle pronunce testé menzionate si collocano, infine, le ordinanze nn. 163 e 181/2018<sup>69</sup>. Invero, mentre la prima decisione ricalca in massima parte l'impianto teorico sotteso alla precedente ordinanza n. 277/2017<sup>70</sup>, la seconda è meritevole di qualche ulteriore riflessione. In tale decisione, infatti, la Corte ha avuto modo di chiarire come il singolo parlamentare non sia titolare di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo e che, pertanto, questi non avrebbe potuto dolersi dell'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo (per la quale, peraltro, avrebbe potuto comunque agire in sede di conflitto la Camera di appartenenza e non un membro della stessa).

Ebbene, tale precisazione non appare affatto di poco conto. In verità, affermare che un deputato o un senatore non vanti la titolarità di prerogative costituzionali da far valere nei confronti dell'esecutivo significa, di fatto, precludere a quest'ultimo di adire la Corte per qualsiasi irregolarità occorsa durante il procedimento legislativo e causata da un comportamento assunto dal Governo nel corso della medesima procedura. Impedimento, questo, che – se si considera il “protagonismo” che ha ormai assunto tale organo nella fase di

---

<sup>69</sup> Commentate *ex plurimis* da R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle “zone franche”?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. n. 163/2018, in *Forum costituzionale*, fasc. n. 7/2018; A. LAURO, *Il conflitto dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum costituzionale*, fasc. n. 9/2018; R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., ord. 163/2018*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 10/2018.

<sup>70</sup> Il conflitto era stato sollevato da alcuni deputati a causa dell'omessa presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del “Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di essere umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana”. Tuttavia, anche in tale occasione la Corte ha ribadito come non fosse possibile per un singolo parlamentare sollevare conflitto per delle violazioni per le quali dovrebbe essere la propria Camera di appartenenza ad agire.

formazione delle leggi<sup>71</sup> – potrebbe destare, ad una prima e superficiale analisi, più di un dubbio. Tuttavia, riflettendo *funditus* su quanto appena riportato, si può rinvenire una soluzione al problema posto.

Precludere, infatti, ai singoli parlamentari di adire la Consulta per comportamenti illegittimi assunti dal Governo durante il procedimento legislativo (ad esempio, l'apposizione di una questione di fiducia) *non* significa che questi non possano *mai* sollevare un conflitto qualora ritengano che tale scelta impedisca loro di svolgere le proprie funzioni. Al contrario, la precisazione compiuta dalla Corte lascia intendere che, nel caso in cui tale circostanza dovesse verificarsi, un deputato o un senatore non dovrebbero ascrivere la responsabilità di una simile scelta al potere esecutivo bensì al Presidente della propria Camera di appartenenza che ha acconsentito a che il Governo ponesse la fiducia su un determinato disegno di legge<sup>72</sup>. Peraltro, tale specificazione non sembra essere del tutto irrilevante atteso che, al contrario, essa dimostra come dei conflitti apparentemente “esterni” (ovvero dei contrasti che astrattamente potrebbero coinvolgere anche poteri diversi da quelli parlamentari) tendano comunque a investire – alla fine – quasi sempre organi interni alle Camere (nel caso di specie, i loro Presidenti). Ciò, evidentemente, a riprova del fatto che qualora dovesse avvenire un'irregolarità durante lo svolgimento dei procedimenti parlamentari e la si volesse far valere dinanzi al giudice delle leggi, a prevalere sarebbero spesso delle spinte centripete in grado

---

<sup>71</sup> A riprova di quanto appena affermato, si consideri che nel corso dei primi sette mesi dell'attuale legislatura (XIX) ben il 79,23 % delle leggi approvate dal Parlamento è stato frutto dell'iniziativa legislativa del Governo. I dati sono disponibili su [https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?\\_1695139434187](https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?_1695139434187).

<sup>72</sup> Dello stesso avviso, ancorché con riferimento alle vicende oggetto dell'ordinanza n. 17/2019, è G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2019, 7.

di attrarre in seno alle Assemblee la maggior parte delle controversie inerenti alle sue vicende interne (lasciando, così, fuori poteri “terzi”).

Insomma, dalla rassegna appena svolta con riferimento ai “precedenti” dell’ordinanza n. 17/2019 appare evidente come lo spettro dei conflitti sollevati da deputati e senatori nel corso degli anni sia stato davvero ampio. Sebbene, infatti, le doglianze addotte dai ricorrenti fossero quasi tutte interamente incentrate sul corretto funzionamento delle procedure parlamentari, è evidente come la “concretezza”<sup>73</sup> che tanto contraddistingue il contenzioso relativo ai conflitti di attribuzione abbia fatto sì che, sebbene all’interno dell’ampio *genus* delle procedure parlamentari, molteplici fossero le disfunzioni denunciate. Ciò a riprova, evidentemente, della sempre più preoccupante e patologica condizione di “sofferenza” nella quale versa il procedimento legislativo che, di certo, non può trovare nei conflitti di attribuzione (quantomeno, non del tutto) la propria cura definitiva.

#### 2.4. L’ordinanza n. 17/2019 e la legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto

Lungo l’*iter* che si è cercato di percorrere relativo ai conflitti sollevati nel corso degli anni dai singoli parlamentari, un’importanza fondamentale non può che essere assunta dall’ordinanza n. 17/2019<sup>74</sup>. Come accennato, infatti, con

---

<sup>73</sup> In questo senso M. MIDIRI, *Essere “giudice” per la corte: implicazioni istituzionali*, in *Nomos*, fasc. n. 3/2019, 16.

<sup>74</sup> La pronuncia è stata oggetto di innumerevoli commenti. V. almeno M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. n. 2/2019; G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, op. cit.; S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in

tale pronuncia la Corte ha riconosciuto per la prima volta la natura di potere dello Stato a singoli deputati e senatori rompendo, così, quel silenzio che per molto tempo era stato riservato ai ricorsi da questi presentati in sede di conflitto<sup>75</sup>. Tuttavia, come si vedrà<sup>76</sup>, il giudice delle leggi – lungi dal consentire un accesso generalizzato alla giustizia costituzionale da parte di tali organi – ha prudentemente circoscritto i casi in cui i singoli parlamentari possono agire a tutela delle proprie prerogative<sup>77</sup>.

---

*Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019; V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato*, op. cit.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2019.

<sup>75</sup> Come si avrà modo di evidenziare, una parte della dottrina aveva già da tempo riconosciuto la possibilità di configurare i singoli parlamentari quali poteri dello Stato. In questo senso v. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, op. cit., *passim*; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, *passim*; A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il "caso Previti"*, cit., 121 ss.; A. SAIITA, *Corte costituzionale e minoranze*, 240 ss., ID., *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2001, 305 ss., ID., *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti dall'on. le Previti e dalla Camera dei Deputati*, in *Il "caso Previti"*, 207 ss. e ID., *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004, 268 ss.; C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni. Tendenze evolutive*, in G. AZZARITI, *Le Camere nei conflitti*, op. cit., 77 ss; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 90 ss. e M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit., 1107 ss.

<sup>76</sup> Le riflessioni che seguono, invero, sono state anticipate in un precedente lavoro cui si consente di rinviare. E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 4/2021.

<sup>77</sup> *Contra* A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022, 529 s.; S. CURRERI, *L'occasione persa*, cit., *passim*; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, 2022, 191 s.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato"*, op. cit., 71 ss.

Questi i fatti. I ricorrenti (in veste di parlamentari, di componenti di un gruppo parlamentare<sup>78</sup> e come parte di una minoranza) avevano sollevato conflitto di attribuzione contro il Governo, il Presidente della V Commissione permanente del Senato, la Conferenza dei Capigruppo e il Presidente del Senato con riferimento alle modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019<sup>79</sup>. Specificamente, i senatori asserivano che si fosse verificata un'eccessiva compressione della discussione parlamentare a causa dell'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo su un maxi-emendamento interamente sostitutivo del ddl relativo alla legge *de qua*<sup>80</sup>. Per tale motivo, dunque, i ricorrenti ritenevano fosse stato violato il proprio diritto di partecipare al procedimento legislativo come rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.), il diritto di presentare progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) e quello di partecipare all'esame dei progetti di legge (art. 72 Cost.). Ebbene, in primo luogo, la Corte ha considerato non ammissibili i conflitti sollevati dal gruppo e dalla minoranza ricorrente. Non ammissibile il primo, in quanto la Consulta ha ritenuto che l'assenza dell'indicazione delle modalità adottate per la deliberazione relativa al ricorso non consentisse di superare la soglia di ammissibilità. Una decisione, questa, che è stata ampiamente criticata, in quanto si è ritenuto che si sia trattato di un "onere sproporzionato"<sup>81</sup>.

Tuttavia, come si avrà modo di evidenziare più diffusamente<sup>82</sup>, in ragione tanto delle attribuzioni che la Carta fondamentale riconosce ai gruppi quanto della giurisprudenza costituzionale che negli anni si è sviluppata sul tema<sup>83</sup>, è

---

<sup>78</sup> Si trattava del gruppo parlamentare del Partito Democratico.

<sup>79</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>80</sup> Il tempo concesso al Senato per l'intero esame del disegno di legge è stato pari a 70 minuti.

<sup>81</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 4.

<sup>82</sup> V. in particolar modo il terzo capitolo.

<sup>83</sup> V. soprattutto le ordinanze n. 17/2019 e n. 60/2020.

presumibile che in futuro il giudice delle leggi riconosca la qualifica di potere ai gruppi.

Quanto alla minoranza che aveva sollevato il conflitto, invece, la Corte ha affermato che le prerogative che la Carta fondamentale ai *quorum* di parlamentari (quali la presentazione di una mozione di sfiducia *ex art. 94*, quinto comma Cost. e la rimessione all'assemblea dell'approvazione di un disegno di legge deferito ad una commissione in sede deliberante *ex art. 72*, terzo comma Cost.) fossero inconferenti al caso di specie.

Tuttavia, dovendo rinviare ad altra sede<sup>84</sup> ulteriori riflessioni sul tema, è bene adesso porre l'attenzione sul riconoscimento da parte della Consulta della legittimazione a ricorrere dei singoli membri delle Camere. Il giudice delle leggi, infatti, rinvenendo che “nell'ambito delle istituzioni complesse, articolate e polifunzionali, qual è il Parlamento e quali sono le singole Camere, molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione”<sup>85</sup>, ha ritenuto che i parlamentari siano degli “organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzione costituzionalmente garantite”<sup>86</sup>. Specificamente, secondo la Consulta, le attribuzioni proprie dei componenti delle Camere consistono nella “facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti»”<sup>87</sup>, nel potere di iniziativa legislativa ed in quello di proporre emendamenti (art. 71, primo comma Cost.): esercitabile tanto in commissione quanto in assemblea (art. 72 Cost.).

---

<sup>84</sup> Anche per tale aspetto sia consentito rinviare al terzo capitolo.

<sup>85</sup> Punto 3.4. Considerato in diritto.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Punto 3.3. Considerato in diritto.

Tuttavia, come accennato, la Corte ha ritenuto che non ogni lesione possa essere fatta valere da deputati e senatori in sede di conflitto. Perché, infatti, possa essere dichiarato ammissibile il ricorso di tali organi è necessario che si verifichino “violazioni manifeste” dei diritti di cui sono titolari e che, pertanto, avvenga “una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente”<sup>88</sup>. Ciò, chiaramente, in ragione della necessità di riconoscere alle Camere “un ampio margine di apprezzamento nell’applicazione delle regole parlamentari”<sup>89</sup> e di rispettarne, pertanto, l’autonomia.

In effetti, le prerogative che il giudice delle leggi ha ritenuto essere proprie dei componenti delle Camere non soltanto assumono un’importanza fondamentale per l’esercizio della funzione parlamentare ma, una volta considerate dalla Consulta quali attribuzioni rilevanti ai fini dei conflitti, non possono che aprire un ulteriore varco – assai delicato e potenzialmente esplosivo – fra la giustizia costituzionale e l’avvicinarsi delle dinamiche assembleari. Non può né deve sorprendere, dunque, la decisione della Corte di circoscrivere il più possibile i casi in presenza dei quali deputati e senatori sono legittimati a sollevare conflitto (atteso l’alto tasso di politicità che rischiano di avere simili decisioni). Peraltro, sia considerando il tipo di lesioni in grado di determinare un conflitto, sia riferendosi al contenuto della decisione adottata dalla Consulta per risolvere il caso in questione, è possibile comprendere immediatamente la complessità degli interrogativi posti dall’ordinanza n. 17. In primo luogo,

---

<sup>88</sup> Punto 3.5. Considerato in diritto. Tale espressione ricorda l’«evidente mancanza» dei casi straordinari di necessità ed urgenza, che legittima la Corte costituzionale a dichiarare l’illegittimità costituzionale di un decreto legge (sentenza n. 29/1995). In questo senso si vedano V. PIERGLIGLI, *La Corte costituzionale*, op. cit., 13; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento*, op. cit., 72; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria*, cit., 11 e S. CURRERI, *L’occasione persa*, cit., 6.

<sup>89</sup> Punto 3.5. Considerato in diritto.

infatti, ancorché fossero occorse delle gravi violazioni dei diritti dei parlamentari – quali, ad esempio, la lesione del diritto di discussione – il giudice delle leggi, ha ritenuto che nel corso della procedura adottata per la formazione della legge di bilancio non si fosse verificato 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”<sup>90</sup>. In effetti, se è vero – come è stato evidenziato – che “si fa fatica ad immaginare quali siano le condizioni oggettive più gravi di quelle verificatesi in tale circostanza”<sup>91</sup>, è altresì vero che le doglianze dei ricorrenti, essendo rivolte alla riduzione dei tempi per l’esame del disegno di legge di bilancio, non possono non avere toccato uno dei momenti più cruciali della vita parlamentare e, in particolare, della determinazione dell’indirizzo politico<sup>92</sup>. Non dovrebbe stupire, dunque, la decisione della Corte di esaminare la questione con molta cautela.

Peraltro, i senatori in questione – e questo appare, in realtà, un *punctum dolens* del ricorso – non hanno chiesto alla Consulta l’annullamento della legge *de qua* bensì di limitarsi unicamente ad accertare che fossero state conculcate le loro prerogative. In effetti, però, tale strategia difensiva appare alquanto discutibile e contraddittoria tanto sul piano logico che giuridico. Sul primo, in quanto sarebbe paradossale riconoscere l’avvenuta lesione delle prerogative parlamentari ad opera di atti che, ancorché pregiudizievoli dei loro diritti, continuano a spiegare effetti senza alcun tipo di censura. Sul secondo, parimenti,

---

<sup>90</sup> Punto 4.5. Considerato in diritto.

<sup>91</sup> S. CURRERI, *L’occasione persa*, cit., 5.

<sup>92</sup> Come evidenziato da T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2019, 308. Definisce un contesto “scottante” quello in si iscriveva l’ordinanza n. 17/2019 C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020, 153.

perché operando in tal modo sarebbe violato l'art. 38 della legge 11 marzo 1953 n. 87 che, com'è noto, prevede che la "Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla". Insomma, si stenta a comprendere come la Corte si sarebbe potuta limitare a constatare l'avvenuta lesione dei diritti dei parlamentari senza annullare l'atto responsabile di tale violazione!<sup>93</sup>

Le ragioni dell'inammissibilità del conflitto in questione potrebbero, allora, risiedere altrove e fondarsi, presumibilmente, sulla necessità avvertita dal giudice delle leggi di operare un bilanciamento<sup>94</sup> fra i diritti dei parlamentari e le esigenze economico-finanziarie dello Stato (considerando, peraltro, la difficoltà avute dal Governo nel giungere a un accordo con la Commissione europea). Pertanto, se è vero che il principio di equilibrio di bilancio non può essere considerato quale meta-principio in grado di giustificare qualsiasi violazione di diritti – nel caso di specie, di diritti propri dei parlamentari – è altresì vero che la Consulta, come più volte dimostrato<sup>95</sup>, non può esimersi dall'operare un contemperamento degli interessi in gioco al fine di evitare che uno di tali principi prevalga irragionevolmente sull'altro (determinando, così, danni più gravi di quelli che astrattamente si vorrebbero riparare).

---

<sup>93</sup> In questo senso *ex plurimis* A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 183 ss.; M. ARMANNI, *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*, fasc. n. 4/2020, 198 ss.; E. CANALE, *Il (pericoloso) connubio "maxi-emendamento e questione di fiducia" incontra la legge di bilancio 2019. (A margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Bilancio Comunità Persona*, fasc. n. 2/2019, 105 s.; L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio*, cit., 24.

<sup>94</sup> A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento*, op. cit., 74.

<sup>95</sup> Si pensi, fra tutte, alla sentenza n. 10/2015.

D'altronde, se, da un lato, i giudici costituzionali hanno rilevato l'inesistenza di una "violazione manifesta" delle prerogative parlamentari, dall'altro non hanno escluso che "in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti"<sup>96</sup>. Ecco, allora, come la "clausola di sicurezza" (che tanto ha contraddistinto le decisioni *ante ord.* n. 17) non sembra abbandonare neanche la pronuncia *de qua* (consentendo, così, di lasciare impregiudicata – come a breve si evidenzierà – la possibilità che altri conflitti sollevati dai membri delle Camere varchino la soglia dell'ammissibilità).

## 2.5. Il seguito giurisprudenziale dell'ordinanza n. 17/2019: una possibile classificazione delle pronunce

In seguito all'ordinanza n. 17/2019, com'era prevedibile, è iniziata una nuova "stagione dei conflitti"<sup>97</sup> che ha visto quali principali protagonisti i singoli parlamentari<sup>98</sup>. Tuttavia, sebbene i ricorsi siano originati da circostanze molto differenti fra loro (quali, ad esempio, l'assegnazione di un seggio suppletivo al

---

<sup>96</sup> Punto 4.5. Considerato in diritto. Insomma, come evidenzia E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, in R. Romboli (a cura di), Torino, 2020, 237, la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019 "fa capire di aver individuato il contesto (il tipo di situazione, ovvero l'abuso del procedimento legislativo) adatto allo sviluppo della propria giurisprudenza in senso positivo; non trovandolo però supportato, in concreto, dallo spessore, si potrebbe dire, della violazione della prerogativa costituzionale".

<sup>97</sup> Efficacemente, P. Veronesi, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. Bindi – M. Perini (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2003, 8 ha evidenziato come la "«laconicità»" della disciplina dei conflitti di attribuzione "rende tale strumento decisivo assai sensibile ai «cambi di stagione» e fortunatamente adattabile (senza forzature) alle esigenze del momento".

<sup>98</sup> Si consideri che, nel momento in cui si scrive, i conflitti sollevati dai singoli parlamentari in seguito all'ordinanza n. 17/2019 sono 18 (con una media, quindi, di circa 5 ricorsi l'anno).

Senato<sup>99</sup>, l'approvazione delle legge di bilancio<sup>100</sup>, le limitazioni di accesso alle Camere a causa delle restrizioni dettate dall'emergenza pandemica<sup>101</sup>), si cercherà di ricondurre a unità – per quanto possibile – le pronunce rese dalla Corte al fine di evidenziarne i profili di maggiore interesse. Ecco, dunque, che le decisioni in questione sembrano potersi classificare in tre principali gruppi attinenti: alle modalità di svolgimento del procedimento legislativo in senso stretto<sup>102</sup>, alla censura di provvedimenti potenzialmente lesivi delle prerogative di organi diversi dai singoli parlamentari<sup>103</sup> e a questioni di legittimità costituzionale “travestite” da conflitti di attribuzione<sup>104</sup>. Un'analisi distinta, invece, sembrano meritare le ordinanze nn. 188 e 193/2021 inerenti alle decisioni assunte dai Presidenti delle Camere in relazione all'ammissione, rispettivamente, della presentazione di una proposta di legge e di interrogazioni parlamentari da parte di un singolo deputato e senatore. Tali pronunce, infatti, a differenza di quelle testé richiamate, paiono essersi avvicinate maggiormente alla temuta “soglia di ammissibilità” (che tanto incide e influenza le sorti dei conflitti di attribuzione sollevati dai membri delle Assemblee) e richiedono, pertanto, una maggiore e più approfondita attenzione.

Prima di analizzare partitamente ciascun gruppo di pronunce, però, è necessaria una preliminare avvertenza. La classificazione appena suggerita, infatti, non può non considerare che – com'è ovvio – ciascuna decisione (in maniera più o meno accentuata a seconda dei casi) coinvolge, inevitabilmente, più piani di riflessione e di analisi così da ritrovarsi, a volte, a lambire il confine

---

<sup>99</sup> Ordinanza n. 86/2020.

<sup>100</sup> Ordinanza n. 60/2020.

<sup>101</sup> Ordinanze nn. 255 e 256/2021 e n. 15 e 212/2022.

<sup>102</sup> Ordinanze nn. 274 e 275/2019, n. 60 e 197/2020, n. 186/2021.

<sup>103</sup> Ordinanze n. 86/2020, nn. 66 e 67/2021, nn. 151 e 154/2022.

<sup>104</sup> Ordinanze n. 176/2020 e nn. 15, 80, 212, 255 e 256/2022.

che la separa da altre decisioni che, in tale sede, sono state annoverate in un differente raggruppamento. Ciò in ragione, evidentemente, dell'ampio spettro di questioni di volta in volta interessato da ciascun conflitto. La categorizzazione qui proposta, dunque, è stata realizzata considerando l'oggetto che prevalentemente sembra avere contraddistinto ciascuna decisione con la speranza che, ai fini classificatori, questa possa risultare di una qualche utilità.

#### 2.5.1. I conflitti aventi ad oggetto il procedimento legislativo in senso stretto

Ebbene, muovendo dall'analisi del primo gruppo di decisioni testé richiamato, si può subito rinvenire come queste abbiano riguardato molteplici aspetti del procedimento di formazione della legge. In effetti, com'è stato efficacemente sottolineato, sembra che a partire dall'ordinanza n. 17/2019 si sia creato un vero e proprio «triangolo» conflitto di attribuzioni/prerogative del singolo parlamentare/«giusto» procedimento legislativo<sup>105</sup>.

È questo il caso – ad esempio<sup>106</sup> – delle ordinanze nn. 274 e 275/2019<sup>107</sup> relative al procedimento di conversione del decreto legge 14 dicembre 2018 n.

---

<sup>105</sup> F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020, 179.

<sup>106</sup> Parzialmente analoga sembra essere l'ordinanza n. 186/2021 con la quale la Corte ha ritenuto inammissibile un conflitto sollevato da un senatore avverso le declaratorie di inammissibilità e/o improponibilità da parte della Commissione Bilancio del Senato e del Presidente del Senato relative alle proposte emendative da questi presentate alla legge di conversione di un decreto legge. Tuttavia, sebbene il ricorrente asserisse che ad essere conculcato fosse stato il proprio potere di presentare emendamenti (e sebbene, quindi, tale tipologia di conflitto potrebbe essere a pieno diritto iscritta fra quella relative alle decisioni presidenziali potenzialmente lesive delle prerogative dei singoli parlamentari), si ritiene che tale decisione possa essere annoverata nel raggruppamento di pronunce analizzate nel presente paragrafo. Il senatore, infatti, oltre alle doglianze di cui sopra, lamentava anche l'approvazione in sede di conversione di emendamenti estranei all'oggetto del decreto *de quo*.

<sup>107</sup> Commentate da M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 196 ss.; R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione*

135, durante il quale è stato introdotto, in via emendativa, un articolo estraneo<sup>108</sup> al contenuto originario del decreto. L'approvazione di tale emendamento, infatti, a detta dei due senatori che avevano sollevato conflitto (ord. n. 274/2019) avrebbe determinato la violazione della propria facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni (art. 67 Cost.), di esprimere opinioni e voti (art. 68 Cost.), di esercitare il potere di iniziativa legislativa per mezzo della formulazione di proposte emendative (art. 71 Cost.) e di esaminare tanto in commissione quanto in assemblea il testo del decreto legge (art. 72 Cost.)<sup>109</sup>.

Analogamente, i tre deputati ricorrenti (ord. n. 275/2019) lamentavano le medesime violazioni addotte dai senatori – testé menzionate – ma con la seguente e ulteriore doglianza: l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'emendamento in questione avrebbe ancor più determinato una lesione delle prerogative parlamentari. Tuttavia, riservando al prosieguo della trattazione ulteriori riflessioni relative a tale ultimo profilo, è bene qui

---

*promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019), in federalismi.it, fasc. n. 2/2020; F. FABRIZZI, Le ordd. 274 e 275/2019, op. cit.; C. P. GUARINI, La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri, cit.; G. PICCIRILLI, Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?, in Quaderni costituzionali, fasc. n. 1/2020.*

<sup>108</sup> Tale disposizione, infatti, riguardava l'attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi (invero, fortemente inconferente all'oggetto del decreto legge *de quo*). Peraltro, l'introduzione di tale norma ha, di fatto, disatteso il parere reso dal Comitato per la legislazione della Camera che, quanto all'omogeneità della legge di conversione, aveva raccomandato il legislatore "di volersi attenere alle indicazioni di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei" (Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, parere espresso nella seduta del 31 gennaio 2019, resoconto sommario, 6). In questo senso v. anche R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, cit., 150.

<sup>109</sup> Invero, un'ulteriore doglianza addotta dai ricorrenti riguardava lo svolgimento stesso della funzione legislativa da parte del Parlamento. Quest'ultimo, infatti, a detta dei senatori, sarebbe stato costretto, a causa dell'introduzione governativa di un emendamento estraneo al contenuto originario del decreto legge, "a ratificare scelte maturate altrove" (v. ord. n. 274/2019).

sottolineare come la gravità delle lesioni addotte dai componenti delle Camere non apparisse tale da giustificare un accoglimento delle loro doglianze.

Come ha chiarito la Corte, infatti, “se – *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, tuttavia – *in concreto*, nel caso di specie – il ricorso non offre elementi tali da portare all’evidenza di questa Corte né l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti”<sup>110</sup>.

D’altronde, come potrebbe la mera presentazione di un emendamento estraneo al contenuto di un decreto legge determinare la violazione dei diritti dei parlamentari? Se da un lato, infatti, è ormai assodato che l’inserimento di una “norma intrusa” in sede di conversione determini un vizio di legittimità costituzionale<sup>111</sup> (qualora vi fosse la *evidente* o *manifesta mancanza* di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto legge<sup>112</sup>), lo stesso non può dirsi circa la possibilità di configurare la violazione delle attribuzioni di un membro delle Camere ad opera di una simile comportamento. Ciò si sostiene non perché, come anche è stato affermato<sup>113</sup>, vi sarebbe il rischio di avere un duplicato del giudizio di legittimità costituzionale nella forma di un conflitto di attribuzione: tale eventualità potrebbe verificarsi e non determinerebbe, di certo, un contrasto con

---

<sup>110</sup> Ordinanza n. 274/2019. In senso analogo è anche l’ordinanza n. 275/2019.

<sup>111</sup> La Corte, com’è noto, ha definito la legge di conversione una legge funzionalizzata e specializzata e ha evidenziato come questa non possa aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito (v. *ex multis* sentenze n. 22/2012, nn. 32 e 181/2019 e ordinanza n. 204/2020).

<sup>112</sup> Sentenza n. 154/2015.

<sup>113</sup> R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intruse dei decreti-legge*, cit., 156.

la Costituzione. Il *punctum dolens*, allora, risiede altrove e si radica nell'impossibilità di ritenere che una legge, ancorché incostituzionale, determini per ciò solo una violazione *manifesta* dei diritti dei componenti delle Camere. Se così fosse, l'approvazione di ogni atto della cui legittimità costituzionale si dubiti darebbe vita a una lesione delle prerogative parlamentari.

Peraltro, venendo al caso di specie (ovvero all'introduzione in via emendativa di articoli estranei al contenuto originale di un decreto legge), si ritiene che il diritto di emendamento di ciascun componente delle Camere – che rappresenta, indubbiamente, un'attribuzione propria di ciascun componente delle Camere<sup>114</sup> (come confermato, peraltro, dalla Corte nell'ordinanza n. 17/2019<sup>115</sup>) – non sarebbe leso dalla mera introduzione di un emendamento estraneo. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che l'approvazione di un simile emendamento non impedisce ai singoli parlamentari di formulare delle proposte emendative.

Ciò che, invece, potrebbe portare ad un eventuale accoglimento di un conflitto sollevato da un singolo deputato o senatore (come si avrà modo, a breve, di evidenziare più diffusamente<sup>116</sup>) sarebbe l'eventuale cattivo esercizio dei poteri presidenziali in fase di valutazione dell'ammissibilità degli

---

<sup>114</sup> In questo senso F. FABRIZZI, *Ibidem. Contra* R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, cit., 158 secondo il quale la possibilità per i deputati ed i senatori di presentare degli emendamenti costituirebbe una “facoltà riconosciuta ai parlamentari dai regolamenti delle Camere in quanto componenti dell'assemblea, mediante la quale possono partecipare al procedimento legislativo non solo discutendo o deliberando il testo ma anche proponendovi modifiche”. Per un approfondimento circa il potere emendativo dei parlamentari si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

<sup>115</sup> Secondo la Consulta, infatti “nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)” (Punto 3.3. Considerato in diritto).

<sup>116</sup> V. paragrafo 2.5.5. del presente capitolo.

emendamenti presentati. Se, infatti, il contenuto di questi ultimi fosse pienamente coerente con l'oggetto disciplinato da una legge o da un decreto, si assisterebbe – senza dubbio – a un illegittimo esercizio delle prerogative dei Presidenti delle Camere atteso che, in tale eventualità, si sarebbe verificata un'immotivata preclusione di emendamenti non affetti da disomogeneità<sup>117</sup>. Di contro, se delle proposte modificative dovessero essere del tutto inconferenti al contenuto di un atto, *nulla quaestio*: il Presidente non avrebbe fatto altro che esercitare correttamente i propri poteri e, di certo, mai si potrebbe affermare che una simile decisione sia stata lesiva delle prerogative dei parlamentari (i quali hanno sì diritto a presentare emendamenti ma, come è ovvio, non possono vantare una pretesa a che questi vengano approvati).

Insomma, il profilo attinente alla presentazione di una disposizione estranea alla materia disciplinata da un decreto legge e quello relativo all'omogeneità delle proposte emendative precedentemente formulate, non sono affatto legati da un nesso inscindibile ma, al contrario, necessitano di essere considerati distintamente. Se ciò è vero, allora, per comprendere se il tipo di violazioni appena esaminato possa determinare una “sostanziale negazione” o un’“evidente menomazione”<sup>118</sup> dei diritti dei componenti delle Camere, sarà sempre opportuno esaminare caso per caso e tenere conto delle specificità che ciascuna fattispecie presenta.

---

<sup>117</sup> Indipendentemente, quindi, dall'introduzione *ex post* di una “norma intrusa” all'interno dell'atto in questione.

<sup>118</sup> Secondo la nota espressione contenuta nell'ordinanza n. 17/2019 (Punto 3.5. Considerato in diritto).

### 2.5.1.2. *Segue*. Le ordinanze nn. 60 e 197/2020

All'interno della classificazione del primo gruppo delle decisioni *post* ordinanza n. 17/2019 (*i.e.*, di quelle relative allo svolgimento del procedimento legislativo in senso stretto) sono da annoverarsi, altresì, le ordinanze nn. 60<sup>119</sup>e 197/2020<sup>120</sup>. Tali pronunce, infatti, sono accomunate dall'aver ad oggetto la contestazione da parte dei singoli parlamentari dell'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo quale comportamento lesivo delle proprie prerogative<sup>121</sup>.

Com'è noto, tale prassi è ormai profondamente consolidata nella forma di governo parlamentare italiana e – di certo – vista la crescente centralità assunta dall'Esecutivo nell'esercizio della funzione legislativa a discapito delle

---

<sup>119</sup> Commentata da M. ARMANNO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., 203 ss.; 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*, fasc. n. 2/2020; C.P. GUARINI – L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos*, fasc. n. 2/2020; A. LAURO, *Bis in "niet" (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2020; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rileva una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/2020; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, in *ID.*; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2020.

<sup>120</sup> Commentata da C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2020 e P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 32/2020.

<sup>121</sup> Come accennato, anche il ricorso presentato da un gruppo di deputati e deciso dalla Corte con l'ordinanza n. 275/2019 riguardava l'apposizione da parte del Governo di una questione di fiducia.

Camere, è difficile ipotizzare un cambiamento di rotta<sup>122</sup>. Tuttavia, non ci si può esimere in tale sede dal considerare gli effetti che il ricorso alla questione di fiducia da parte del potere esecutivo può avere sull'esercizio della funzione parlamentare e, segnatamente, sull'eventuale possibilità che deputati e senatori sollevino conflitto a tutela delle proprie prerogative (in tesi, lese da una simile prassi).

Tuttavia, è bene subito chiarire come la natura e il “peso politico” degli atti impugnati con i ricorsi qui esaminati<sup>123</sup>, non abbia in alcun modo condizionato il giudizio della Corte circa il riconoscimento della potenziale lesività dell'apposizione della fiducia da parte del Governo sui provvedimenti in questione. Il giudice delle leggi, infatti, senza lasciare adito a grandi dubbi

---

<sup>122</sup> Sul tema, com'è noto, sono stati versati i proverbiali fiumi d'inchiostro. Non potendo riportare interamente la letteratura sul tema si vedano gli storici contributi di M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Vol. XVII, 1968; A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, 5-6, 39 ss.; G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974; G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XIV, Roma, 1989; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996. Più recenti, invece, i contributi di M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, 2006; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007; G. RIVOSACCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, tomo I, Torino, 2008; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018; Y. M. CITINO, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2019; D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021; L. GRIMALDI, *Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell’indirizzo politico di maggioranza*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2021; A. I. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali?*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2022; A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, fasc. n. 2/2022.

<sup>123</sup> Si trattava, infatti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (ordinanza n. 60/2020) e del d.l. 20 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020).

interpretativi, ha chiarito che la valutazione di tale prassi quale “ragione impeditiva dei più lunghi tempi di discussione [...] *in nessun caso*<sup>124</sup> sarebbe sindacabile da questa Corte [...] ai fini dell’approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura”<sup>125</sup>. Una precisazione, questa, che appare – per alcuni aspetti – eccessivamente restrittiva<sup>126</sup>.

Se, in effetti, ci si sente di condividere la decisione assunta nel merito dei due conflitti, alcune perplessità sorgono in merito alla posizione assunta dalla Corte rispetto all’assoluta insindacabilità della prassi dell’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo. I conflitti in questione, infatti, erano ben lontani dalla soglia di ammissibilità atteso che, nel caso deciso con l’ordinanza n. 60/2020, i ricorrenti avevano persino deciso di non partecipare ai lavori in Commissione in segno di protesta rispetto alla scelta del Governo di fornire parere contrario al complesso degli emendamenti da questi presentati. È evidente, dunque, come alcuna violazione delle prerogative dei singoli parlamentari potesse verificarsi dal momento che erano stati essi stessi a sottrarsi allo svolgimento delle proprie funzioni.

Parimenti, anche con riferimento alla vicenda oggetto dell’ordinanza n. 197/2020, non sembra esservi alcun dubbio circa l’inammissibilità del conflitto atteso che il suo autore non aveva indicato né gli atti potenzialmente lesivi delle proprie prerogative né, tantomeno, le attribuzioni che nel caso concreto sarebbero state lese nel corso del procedimento di conversione in legge del d.l. n. 26/2020.

Tuttavia, negare *in toto* la possibilità che, in circostanze differenti da quelle appena riportate, l’apposizione della questione di fiducia da parte del

---

<sup>124</sup> Corsivo mio.

<sup>125</sup> Ordinanza n. 60/2020.

<sup>126</sup> In questo senso C.P. GUARINI – L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive*, cit., 12.

Governo possa essere sindacata in sede di conflitto non convince del tutto. Se è vero, infatti, che in simili controversie “la Corte valuta l’esercizio del potere non in termini astratti, ma in concreto, sicché l’esistenza di una sentenza anteriore della stessa Corte vale [...] come «precedente» dotato soltanto dell’autorevolezza e del prestigio che gli possono spettare in quanto tale, ma non della forza del giudicato”<sup>127</sup>, è altresì vero che è proprio del giudice delle leggi di non ricorrere, per quanto possibile, a espressioni eccessivamente assertive e preclusive. Ciò, evidentemente, in quanto simili affermazioni potrebbero rendere più complesso in futuro (anche se, di certo, non inattuabile), un *revirement*.

Peraltro, sebbene – come si è sottolineato precedentemente<sup>128</sup> – la maggior parte dei contrasti che potrebbero sorgere fra singolo parlamentare e potere esecutivo tende a tramutarsi in conflitti che vedono quale controparte i Presidenti delle Camere<sup>129</sup>, si ritiene che sarebbe comunque opportuno che la Consulta si avvallesse di una “clausola di sicurezza” per non escludere del tutto la possibilità che i componenti delle Camere agiscano a tutela delle proprie prerogative potenzialmente conculcate da un organo esterno (quale, ad esempio, il Governo).

#### 2.5.2. I conflitti contenenti censure di provvedimenti potenzialmente lesivi delle prerogative di poteri diversi dai singoli parlamentari

Proseguendo, adesso, con l'analisi del secondo gruppo di decisioni (ovvero di quello relativo ai conflitti contenenti censure di provvedimenti

---

<sup>127</sup> A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 280.

<sup>128</sup> V. paragrafo 2.3. del presente capitolo.

<sup>129</sup> Qualora questi avessero acconsentito ad esempio, all’apposizione della questione di fiducia da parte del Governo su un provvedimento,

potenzialmente lesivi delle prerogative di organi diversi dai singoli parlamentari) si può subito notare la frequenza con la quale deputati e senatori tendano a "sovrapporre" le proprie attribuzioni a quelle di altri poteri dello Stato. Circostanza, questa, che evidenzia – ancora una volta – come il riconoscimento della legittimazione a ricorrere dei componenti delle Camere porti con sé la difficoltà di operare una netta distinzione fra le attribuzioni costituzionalmente riconosciute ad alcuni poteri dello Stato in via esclusiva. Tuttavia, allo stesso tempo, è opportuno sottolineare come la maggior parte dei ricorsi presentati dai singoli parlamentari che in questa sede ci si accinge a esaminare, si muovessero lungo delle direttrici del tutto diverse da quelle tracciate dalla Corte nell'ordinanza n. 17/2019.

Si pensi, ad esempio, all'ordinanza n. 86/2020<sup>130</sup> con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile un conflitto sollevato da un senatore<sup>131</sup> che contestava l'assegnazione a una candidata umbra del seggio vacante del Movimento Cinque Stelle in Sicilia<sup>132</sup>. Già a una prima lettura del ricorso, infatti, si può subito notare come le ragioni addotte dal parlamentare a fondamento delle proprie pretese non afferissero in alcun modo al nucleo delle prerogative dei componenti delle Camere (*i.e.* il diritto di parola, di proposta e di voto). Il senatore, invero, premettendo di agire quale rappresentante della Nazione e

---

<sup>130</sup> A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa del singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2020.

<sup>131</sup> Quest'ultimo aveva sollevato conflitto nei confronti del Senato e, qualora questo fosse stato dichiarato ammissibile, nei riguardi della senatrice, con riferimento al relativo atto di proclamazione.

<sup>132</sup> La relazione redatta dal senatore Urraro (relatore e componente della Giunta) è disponibile su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119251.pdf>. Per un'analisi più approfondita della vicenda si vedano S. CURRERI, *L'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: uno schiaffo alla "base regionale" del Senato*, in *lacostituzione.info*, 25 luglio 2019; P. CARROZZINO, *Ancora sull'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: la nuova categoria del «ripescaggio normativo»*, in *lacostituzione.info*, 18 agosto 2019 e L. PEDULLA, *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, in *Forum costituzionale*, 13 marzo 2018.

quale titolare del “diritto ad una procedura parlamentare che avvenga nel rispetto della Costituzione e dei Regolamenti di cui all’art. 64 Cost.”, sosteneva che la menomazione delle proprie attribuzioni derivasse dall’ «incostituzionalità della procedura seguita per l’adozione delle deliberazioni parlamentari impugnate» in quanto l’ «attrazione in autodichia» relativa all’assegnazione del seggio vacante non poteva che essere un “atto abnorme” lesivo del principio di imparzialità, terzietà ed indipendenza<sup>133</sup> dell’organo chiamato a proclamare i risultati elettorali.

Insomma, il ricorso, più che un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato, sembra essere stato un catalizzatore delle irregolarità che il ricorrente ha rinvenuto nel corso del procedimento di assegnazione del seggio vacante. Peraltro, appare alquanto singolare la scelta del parlamentare di non redigere *alcuna* relazione di minoranza per mostrare il proprio dissenso rispetto alla deliberazione relativa all’assegnazione del seggio vacante del M5S<sup>134</sup> (ancorché facesse parte della Giunta delle immunità e delle elezioni).

Appare evidente, dunque, come il ricorso presentato dal senatore fosse volta a denunciare l’avvenuta violazione delle attribuzioni di un organo terzo (*i.e.* l’Ufficio elettorale regionale o quello centrale) per la cui tutela, com’è ovvio, egli non aveva alcuna legittimazione ad agire. Se si fosse trattato, infatti, della privazione di un seggio *proprio* di un deputato o di un senatore avvenuta a seguito di violazioni *manifeste* da parte delle Camere delle norme relative alla

---

<sup>133</sup> Per tali motivi, a detta del ricorrente, sarebbe occorsa una violazione degli artt. 3, 48 secondo e terzo comma, 51, 57, 66 Cost. e dell’art. 117, primo comma Cost. con riferimento all’art. 3 Prot. addiz. CEDU (relativo al “diritto a libere elezioni”).

<sup>134</sup> A differenza di quanto fatto da altri senatori, i quali, in dissenso con la Giunta, hanno redatto ciascuno una relazione di minoranza. Tali relazioni sono consultabili su <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119717.pdf>, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119716.pdf>, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1119719.pdf>.

verifica dei poteri un parlamentare avrebbe potuto – piuttosto – sollevare conflitto (com'è stato prospettato, peraltro, da una parte della dottrina) in quanto questi sarebbe stato direttamente coinvolto dalla decisione *de qua*<sup>135</sup>.

Tuttavia, nei restanti casi, ossia in quelli relativi all'assegnazione dei seggi di *altri* componenti delle Camere (le cui vicende elettorali, com'è ovvio, in alcun modo potrebbero influire sulla permanenza degli altri parlamentari), è da escludere che possa configurarsi una violazione di una prerogativa propria di un singolo deputato o senatore<sup>136</sup>.

Analoghe considerazioni, ancorché riferite a circostanze del tutto differenti da quelle testé esaminate, sembra possano svolgersi rispetto ad altri conflitti sollevati da parlamentari al fine di tutelare prerogative che – lungi dall'essere costituzionalmente riconosciute ai ricorrenti – erano, invece, proprie delle Camere di appartenenza<sup>137</sup>. È questo il caso, ad esempio, delle ordinanze

---

<sup>135</sup> Come precedentemente accennato, la possibilità che un singolo parlamentare sollevi conflitto in seguito a delle irregolarità occorse nella fase di verifica dei poteri è stata prospettata in dottrina da A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano*, cit., 66 ss.; G. E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte*, op. cit., 81 ss.

<sup>136</sup> Secondo A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere*, cit., 1129, invece, sarebbe indifferente il fatto che il ricorrente sia stato eletto nella circoscrizione interessata dalla perdita del seggio o meno. L'Autore, peraltro, ritiene che in tale eventualità anche i gruppi avrebbero una legittimazione a sollevare conflitto, in quanto questa deriverebbe "dall'ingresso 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 ed un'alterazione della proporzionalità garantita nelle commissioni dagli artt. 72, terzo comma, e 82 Cost.". Tale tesi non appare, però, molto condivisibile dal momento che non si comprende come la mera alterazione della composizione di alcuni gruppi possa determinare una violazione delle attribuzioni di altri gruppi. Tale circostanza, infatti, si ritiene attenga più allo svolgimento delle dinamiche interne alle Camere che a profili strettamente giuridici da far valere dinanzi alla Corte. Peraltro, anche in questo caso, potrebbe esservi il rischio che i conflitti di attribuzione finiscano per diventare un mezzo tramite cui contestare il merito di alcune deliberazioni piuttosto che delle irregolarità realmente verificatesi nel corso della loro adozione.

<sup>137</sup> Oltre alle ordinanze che ci si accinge a commentare (nn. 66 e 67/2021) vi sono, invero, altre quattro pronunce (n. 129/2020, n. 255/2021 e nn. 151 e 154/2022) che si ritiene possano essere annoverate all'interno di tale raggruppamento. Tuttavia, dal momento che l'ordito motivazionale di tali decisioni risulta essere sostanzialmente identico a quello delle ordinanze in questa sede analizzate, si è ritenuto non necessario soffermarsi diffusamente sul loro contenuto. Basti, qui,

nn. 66 e 67/2021<sup>138</sup> con le quali la Corte ha dichiarato inammissibili le doglianze dedotte da due deputati in merito ad un’asserita “espropriazione” della funzione legislativa subita dalle Assemblee a opera del Governo. I parlamentari in questione, infatti, ritenevano che con l’approvazione del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6<sup>139</sup> e con il conseguente conferimento da parte del Parlamento di poteri relativi alla gestione dell’emergenza pandemica al potere esecutivo, si sarebbe addivenuti a un illegittimo trasferimento delle prerogative proprie delle Camere al Governo, menomando, così, anche l’esercizio della funzione legislativa svolta da parte dei singoli parlamentari.

Tuttavia, è sin troppo evidente come il conflitto *de quo* non potesse in alcun modo varcare la soglia di ammissibilità prescritta dalla Corte per il suo accoglimento. Ciò in ragione del fatto che, *in primis*, sono stati gli stessi

---

riportare che i conflitti *de quibus* avevano ad oggetto, rispettivamente, le intercettazioni effettuate in via indiretta a un parlamentare da parte della Procura di Perugia; l’adozione di una deliberazione da parte del Collegio dei Questori del Senato con la quale era stato prescritto l’obbligo di *green pass* per l’accesso in aula (asseritamente ritenuto lesivo della riserva di regolamento prevista dall’art. 64 Cost.); la richiesta di disapplicazione di due sentenze emesse dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato relativamente al divieto di proroga delle concessioni balneari che, a detta dei ricorrenti, avrebbe compresso la libertà del Parlamento di legiferare in materia; la mancata trasmissione alle Camere da parte del Governo di una decisione della Commissione europea influente sul contenuto di un d.l. convertito dalle Camere per contrastare l’emergenza pandemica. Delle quattro pronunce, soltanto la prime due (ord. n. 129/2020 e n. 255/2021) sono state commentate dalla dottrina. Per la prima v. S. DI PALMA, “Semel iudex semper iudex” (*su un uso improprio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*), in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2020. Per la seconda, invece, v. F. FRANCAVIGLIA, *Il “Green pass” in Parlamento: le acrobazie della Corte tra indirizzi interpretativi e riserva di regolamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2021; T. F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e “green pass”: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2022.

<sup>138</sup> Commentate da A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all’ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi dai singoli parlamentari*, cit.; J. FERRACUTI, *La gestione dell’emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2021; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, fasc. n. 11/2022.

<sup>139</sup> Com’è noto, tale decreto legge è stato il primo di una lunga catena di provvedimenti di necessità e urgenza convertiti dalle Camere al fine di contrastare l’emergenza epidemiologica.

ricorrenti ad affermare all'interno dei propri ricorsi di avere partecipato al procedimento di conversione del decreto legge in questione e di avere, peraltro, espresso voto contrario al recepimento del loro contenuto all'interno di una legge. *In secundis*, ulteriore dimostrazione dell'inammissibilità del conflitto non può che essere data dall'inesatta sovrapposizione di attribuzioni costituzionali compiuta dai singoli parlamentari rispetto alle prerogative proprie delle Camere. È indubbio, infatti, che nel momento in cui sono le stesse Assemblee ad approvare un provvedimento incidente sull'esercizio delle proprie funzioni *collegiali* non possa essere il singolo parlamentare ad agire per la tutela delle stesse (salvo trasformare il conflitto di attribuzione in un mezzo "celato" tramite cui far valere l'illegittimità costituzionale degli atti avversati da deputati e senatori). Certamente, più problematica apparirebbe l'ipotesi in cui – per assurdo – il Parlamento dovesse abdicare interamente (cioè al di là di quanto consentito con il conferimento di una delega), alla funzione legislativa di cui è titolare a favore del Governo. In tal caso, ad avviso di chi scrive, ciascun deputato e senatore potrebbe censurare un provvedimento di tal fatta in quanto, indirettamente, lesivo delle attribuzioni anche dei singoli parlamentari. Nondimeno, è chiaro che una simile circostanza travolgerebbe interamente l'equilibrio fra poteri mutando ogni aspetto della forma di governo (e, forse, anche della forma di Stato), con la conseguenza che, forse, neanche il conflitto di attribuzione potrebbe costituire l'«ultima fortezza»<sup>140</sup> per ristabilire il corretto equilibrio di *checks and balances* su cui si fonda un ordinamento liberal-democratico.

---

<sup>140</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

### 2.5.3. Le questioni di legittimità costituzionale “mascherate” da conflitti di attribuzione

L'ultimo gruppo di decisioni che ci si appresta ad analizzare (prima di compiere, come detto, un distinto esame delle ordinanze nn. 188 e 193/2021), riguarda quei conflitti sollevati da singoli parlamentari al fine di chiedere alla Corte – si ritiene, surrettiziamente – un giudizio di legittimità costituzionale degli atti ivi impugnati. Ci si riferisce, in particolar modo, a una serie di ricorsi aventi ad oggetto – principalmente<sup>141</sup> – i decreti legge convertiti dalla Camere con riferimento alla gestione dell'emergenza pandemica<sup>142</sup>.

Ebbene, già ad una prima analisi, si può subito rilevare come i ricorrenti nei conflitti *de quibus* siano sempre stati deputati e senatori privi del c.d. “*green pass*”<sup>143</sup> (ai quali, per tale ragione, era precluso l'accesso alle sedi parlamentari). Ecco, dunque, come ad essere avversati siano stati – ad esempio – i provvedimenti governativi (e le delibere che ne hanno recepito il contenuto) che, precludendo alla generalità dei cittadini non vaccinati di prendere i mezzi pubblici, hanno impedito ad alcuni parlamentari di prendere parte alle votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica perché residenti in aree periferiche

---

<sup>141</sup> Soltanto l'ordinanza n. 176/2020 (di inammissibilità del conflitto) riguarda la contestazione da parte di un senatore dell'approvazione in via definitiva e in seconda deliberazione da parte della Camera delle proposta di legge costituzionale A.C. 1585-B relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. Secondo il ricorrente, infatti, una simile riforma – prevedendo una riduzione dei seggi della Circoscrizione Estero – avrebbe violato il principio di rappresentanza democratica e avrebbe inciso sulla proporzionalità fra elettori ed eletti.

<sup>142</sup> V. le ordinanze n. 256/2021 e nn. 15, 80 e 212/2022.

<sup>143</sup> Com'è noto, tale certificazione era volta ad attestare l'avvenuta guarigione del paziente dalla contrazione del COVID-19 o la compiuta somministrazione del vaccino contro il medesimo virus.

del Paese (ordinanza n. 15/2022<sup>144</sup>). Ecco, ancora, come ad essere stata impugnata sia stata la stessa proclamazione del Capo dello Stato in quanto avvenuta in assenza dei voti dei componenti delle Camere non in possesso della certificazione verde, e pertanto, non in grado di accedere in aula per prendere parte alle consultazioni elettorali (ordinanza n. 212/2022). Ecco, infine, la censura rivolta dai ricorrenti ai decreti legge che prescrivevano la titolarità del *green pass* quale requisito necessario per accedere ai luoghi pubblici e la conseguente impugnazione degli atti interni delle Camere che hanno richiesto la medesima condizione per prendere parte alle sedute parlamentari (ordinanza n. 256/2021).

Insomma, è evidente come tutte le doglianze appena riportate siano attraversate dal medesimo *fil rouge* ovvero da una velata (e a volte neanche troppo) contestazione del *merito* dei provvedimenti impugnati e non della loro capacità lesiva di attribuzioni costituzionali! Come è stato efficacemente evidenziato dalla Corte, infatti, le prerogative riconosciute dalla Carta fondamentale al singolo parlamentare non gli consentono “di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte anche a suo carico dalle fonti a ciò deputate, ma semmai di attivarsi perché tali regole vengano abrogate o modificate, fermo restando però il dovere di rispettarle, finché in vigore”<sup>145</sup>. In altre parole, il conflitto di attribuzione non può di certo diventare un istituto ancillare al giudizio di legittimità costituzionale consentendo ai componenti

---

<sup>144</sup> Commentata da A. LAURO, *Tutte le strade portano a Roma? La partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della "certificazione verde"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022; M. PERINI, *L'ordinanza n. 15 del 2022 e la progressiva formalizzazione del processo per conflitto interorganico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022; F. ZAMMARTINO, *Ancora una fumata nera sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione. (Notarelle all'ordinanza n. 15 del 2022 della Corte costituzionale)*, in *Nuove autonomie*, fasc. n. 2/2022.

<sup>145</sup> Ordinanza n. 256/2021.

delle Camere di continuare dinanzi alla Consulta le proprie battaglie politiche<sup>146</sup>. Se così fosse, si compierebbe una radicale torsione (con una conseguente distorsione) delle competenze della Corte che da “bilancia” del rapporto fra poteri si trasformerebbe in una vera e propria “terza Camera”<sup>147</sup>.

Invero, come precedentemente accennato, si sostiene ciò non perché si ritiene che sia impossibile ammettere che un provvedimento viziato da incostituzionalità sia astrattamente lesivo delle attribuzioni di un potere. Se così fosse, il precetto contenuto nell’art. 38 della legge n. 87/1953 secondo cui – com’è noto – il giudice delle leggi in sede di conflitto “ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla” sarebbe destituito di ogni fondamento. Al contrario, si sostiene quanto appena espresso perché si ritiene che il *prius* logico dei conflitti non possa che essere dato dalla violazione di un’attribuzione costituzionale cui *consegue* l’illegittimità dell’atto adottato da un potere dello Stato nello scorretto esercizio delle proprie funzioni. Detto più semplicemente: l’incostituzionalità di un provvedimento, da sola, non può ledere le prerogative di un organo in quanto, perché ciò avvenga, è necessario che il vizio di legittimità costituzionale incida (e che lo faccia direttamente) sulla sfera di attribuzioni propria di un potere.

Al riguardo, si deve precisare che non si vuole escludere che un provvedimento viziato da incostituzionalità sia astrattamente lesivo delle attribuzioni di un potere, quanto piuttosto che il *prius* logico dei conflitti non può che essere dato dalla violazione di un’attribuzione costituzionale cui *consegue*

---

<sup>146</sup> Come è stato evidenziato, ancorché con riferimento alle ordinanze nn. 274 e 275/2019, da R. DICKMANN, *L’illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge*, op. cit., 157 “la Corte non pare affatto propensa a consentire a singoli parlamentari [...] un utilizzo *politico* del conflitto, specie come strumento di contestazione da parte delle opposizioni di una *legge* approvata a maggioranza da entrambe le Camere”.

<sup>147</sup> A. SAITTA, *Logica e retorica*, cit., 309.

l'illegittimità dell'atto adottato da un potere dello Stato nello scorretto esercizio delle proprie funzioni. Si tratta, cioè, di ribadire che non la mera incostituzionalità di un atto legislativo o la mera illegittimità di un atto amministrativo possono da sole legittimare il ricorso per conflitto di attribuzioni, ma che sarà piuttosto il cattivo esercizio di queste ultime, qualora abbiano rango costituzionale, a consentire, ai soggetti legittimati a tal fine, di adire la Corte in sede di conflitto. D'altra parte, l'art. 38 della legge n. 87/1953 chiarisce che "la Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla".

D'altronde, ammettere l'esistenza di un Parlamento *legibus solutus*<sup>148</sup> (ovvero sottratto all'applicazione delle norme cui i comuni cittadini sono sottoposti), prima che essere un controsenso logico, non potrebbe che rappresentare uno dei rischi maggiori cui andrebbe incontro la nostra democrazia.

#### 2.5.4. L'ordinanza n. 188/2021

Come accennato, nel panorama giurisprudenziale relativo al seguito del riconoscimento della natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari, una particolare attenzione merita di essere riservata alle ordinanze nn. 188<sup>149</sup> e

---

<sup>148</sup> N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali legibus soluti?*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 1/1985, 102.

<sup>149</sup> A commento della quale v. A. I. ARENA, *L'iniziativa parlamentare delle leggi*, Torino, 2023, 66 ss.; G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea "giudice" (della costituzionalità) o "arbitro" (della vita parlamentare)*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2022; G. RIVOSACCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo meglio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2023.

193/2021<sup>150</sup>. I conflitti sollevati dai membri delle Camere e decisi con tali pronunce, infatti, ancorché non abbiano varcato la soglia di ammissibilità, sembrano essersi molto avvicinati a superare tale confine.

Venendo, dunque, al *casus belli* che ha dato origine al primo ricorso, si è chiamati qui a occuparci dell’asserita violazione del diritto di iniziativa legislativa di un deputato (art. 71 Cost.) ad opera dell’esercizio dei poteri del Presidente della Camera. Specificamente, il parlamentare in questione aveva presentato una proposta di legge<sup>151</sup> (che era stata, peraltro, ricevuta, numerata e annunciata<sup>152</sup>) al fine di introdurre l’istituto del c.d. “referendum di richiamo” (comunemente conosciuto come *recall*) all’interno del nostro ordinamento.

Tuttavia, in seguito al completamento di tali adempimenti amministrativi, l’onorevole veniva invitato dal “Servizio per i Testi normativi della Camera” a espungere dalla propria proposta il riferimento relativo all’istituto anglosassone in quanto ritenuto in contrasto con l’art. 67 Cost. Non essendo, però, stata fruttuosa tale interlocuzione – a fronte della richiesta del deputato di procedere alla pubblicazione della proposta di legge – il Presidente della Camera ha ritenuto opportuno suggerire al parlamentare di presentare una proposta di legge costituzionale piuttosto che ordinaria in quanto, in caso contrario, non si sarebbe potuti proseguire lungo il relativo *iter legis* a causa dei profili di incostituzionalità che la norma presentava. Da qui, dunque, la decisione del ricorrente di sollevare conflitto. Ebbene, come già è possibile notare sin da una prima sommaria ricognizione dei fatti di causa, i profili interessati dal ricorso in questione investono alcuni degli aspetti più tipici e controversi del diritto

---

<sup>150</sup> Commentata da A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare, fra circolari presidenziali e norme regolamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 5/2021.

<sup>151</sup> La proposta di legge (A.C. n. 1781) è consultabile <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1781.18PDL0057350.pdf>.

<sup>152</sup> V. la seduta della Camera n. 166 del 18 aprile 2019.

parlamentare: i limiti alla discrezionalità dei Presidenti d'Assemblea, l'esercizio dei poteri presidenziali, il diritto di iniziativa legislativa dei singoli componenti delle Camere.

Ecco, allora, che la decisione di impedire la presentazione di una proposta di legge a causa della sua presunta incompatibilità con la Costituzione non può che fare sorgere più di un dubbio circa la sua correttezza. Fino a che punto, infatti, il Presidente è autorizzato a operare un controllo di legittimità costituzionale su simili atti? Di norma, in realtà, si ritiene che tale organo dovrebbe unicamente limitarsi a effettuare una verifica meramente formale circa la sussistenza dei requisiti necessari per la presentazione di un determinato atto e sulla mancanza di frasi sconvenienti al suo interno<sup>153</sup>. Al più, se di una verifica di costituzionalità si volesse parlare, bisognerebbe unicamente riferirsi ai casi di *manifesta* incostituzionalità di cui dovrebbe essere affetto un disegno o una proposta di legge per potere considerare legittima una tale interferenza dell'esercizio dei poteri presidenziali sul diritto di iniziativa legislativa dei singoli parlamentari<sup>154</sup> (tale, appunto, da non consentire al Presidente dall'esimersi dal rinvenirla). Se tutto ciò è vero, allora, ne deriva che al di là di tali eventualità estreme, alcun tipo di ulteriore controllo dovrebbe essere effettuato da parte di tale organo<sup>155</sup>.

D'altra parte, si consideri che in dottrina non è affatto pacifico che l'istituto del *recall* sia del tutto incompatibile con il principio del divieto di

---

<sup>153</sup> In questo senso E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Vol. I, *Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, 106; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2012, 502; A. I. ARENA, *L'iniziativa parlamentare delle leggi*, cit., 67; G. RIVISECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare*, cit., 144.

<sup>154</sup> G. RIVISECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare*, cit., 145.

<sup>155</sup> A. I. ARENA, *L'iniziativa parlamentare delle leggi*, cit., 63 ss.

mandato imperativo<sup>156</sup>. Se così è, stupisce che possa essere il Presidente della Camera a fugare ogni dubbio teorico in materia, sancendone la assoluta e indiscussa incompatibilità con l'art. 67 Cost. e impedendo – così – che anche si effettuino all'interno del Parlamento ogni discussione sul punto. Peraltro, non si può qui non rammentare che, qualora il Presidente non avesse effettuato un simile controllo di costituzionalità, non sarebbero – di certo – mancate le occasioni perché questo fosse svolto in seguito in altre sedi e da altri organi<sup>157</sup>.

Ad ogni modo, lasciando da parte ulteriori considerazioni relative alla discrezionalità nell'esercizio dei poteri dei Presidenti di Assemblea, è bene adesso porre l'attenzione sul *decisum* della Corte inerente al conflitto in questione. In effetti, sebbene si ritenga che quest'ultimo – nel merito – non potesse essere accolto<sup>158</sup>, qualche dubbio sembra sorgere, invece, rispetto alla decisione della Consulta di non ritenerlo neanche ammissibile<sup>159</sup>. Invero, a differenza delle doglianze addotte dai parlamentari nei conflitti precedentemente esaminati, è evidente come – in tal caso – fossero decisamente più solide le ragioni a favore di un superamento della soglia di ammissibilità delle censure del ricorrente. In particolare, risulta difficile comprendere perché mai l'esercizio,

---

<sup>156</sup> Esprime dei dubbi rispetto a tale compatibilità (ma non la esclude del tutto) A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 101. Ritiene, invece, che l'istituto del *recall* sia compatibile con il divieto di mandato imperativo G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandati di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2017, 4 ss. Si vedano, inoltre, anche le riflessioni sul tema di D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2020, 185 ss.

<sup>157</sup> Si pensi, oltre al parere della Commissione Affari costituzionali, alla possibilità che nel corso di una discussione di una proposta o di un disegno di legge venga sollevata un pregiudiziale di costituzionalità (art. 40, quarto comma, RC e art. 93 RS). Si consideri, ancora, il controllo effettuato *ex ante* dal Presidente della Repubblica in fase di promulgazione e, *ex post*, dalla Corte qualora la legge fosse oggetto di una questione di legittimità costituzionale. In questo senso v. L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, cit., 224.

<sup>158</sup> *Contra* G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea*, op. cit., *passim*.

<sup>159</sup> In questo senso G. RIVISECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare*, cit., 145 s.; G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea*, op. cit., 85.

tutt'altro che pacifico, dei poteri del Presidente della Camera non fosse idoneo a configurare una menomazione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare.

Peraltro, la Corte, qualora avesse deciso di superare i profili di inammissibilità, avrebbe potuto finalmente esprimersi sul corretto esercizio dei poteri dei Presidenti d'Assemblea. Tanto più se si considera che è stata la stessa Consulta a rivolgere, se pur in modo indiretto, un monito al Parlamento affermando che «l'autonomia normativa e funzionale delle Camere» non può «essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno».

Quanto, poi, al merito del conflitto – a differenza di quanto è stato da alcuni sostenuto<sup>160</sup> – si ritiene che non fosse possibile addivenire ad un accoglimento dello stesso. Il ricorrente, infatti, ha affermato che gli fosse stata *totalmente* preclusa la possibilità di presentare una proposta di legge contenente l'istituto del *recall*. Tuttavia, come è stato in precedenza evidenziato, il Presidente della Camera non ha mai posto un *diktat* assoluto rispetto alla facoltà di proporre l'introduzione del “referendum di richiamo” all'interno del nostro ordinamento. Al contrario, tale organo ha subordinato l'esercizio di questa facoltà legislativa (sulla bontà della cui decisione si è già detto e sulla quale, in tale sede, non ci si sofferma ulteriormente) alla presentazione di una proposta di legge costituzionale. Se così è, alcuna violazione “grave e manifesta” del diritto all'iniziativa legislativa del deputato è occorsa, dal momento che questi – qualora lo avesse voluto – avrebbe comunque potuto attenersi alle indicazioni del Presidente e suscitare, pertanto, una discussione all'interno del Parlamento rispetto all'eventuale introduzione del *recall* nell'ordinamento.

---

<sup>160</sup> G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea*, op. cit., 78 ss.

Certo, a ciò si potrebbe obiettare che l'*iter legis* relativo a una proposta di legge costituzionale è fortemente diverso quello seguito per l'approvazione di una proposta di legge ordinaria<sup>161</sup>. Nondimeno, ciò non significa che la decisione assunta dal Presidente della Camera di invitare il ricorrente a provvedere in tal senso abbia conculcato del tutto il suo diritto di iniziativa legislativa.

Ecco perché, alla luce delle considerazioni espresse – tanto in merito all'esercizio dei poteri presidenziali quanto al possibile sindacato che la Corte potrebbe operare rispetto alla correttezza di tali dinamiche parlamentari – si nutre la speranza che in futuro, qualora simili circostanze dovessero verificarsi, il giudice delle leggi decida di sindacare nel merito conflitti di tale sorta. Ciò, evidentemente, al fine di evitare che la soglia di inammissibilità si tramuti da mero espediente processuale funzionale a effettuare un filtro dei ricorsi presentati in un vero e proprio ostacolo insormontabile a causa del quale, a esserne pregiudicati, non potrebbero che essere i “bisogni di giustizia costituzionale”<sup>162</sup> avvertiti e manifestati in maniera sempre più frequente dagli organi parlamentari.

#### 2.5.5. L'ordinanza n. 193/2021

Da ultimo, non resta che esaminare l'ordinanza n. 193/2021. Invero, anche tale pronuncia – come accennato – riguarda un conflitto sollevato da un singolo parlamentare (un senatore, in questo caso) a causa dell'esercizio

---

<sup>161</sup> Com'è noto, infatti, per l'approvazione di una proposta di legge costituzionale è necessaria una doppia lettura delle due Camere che non può avvenire in un lasso di tempo inferiore a tre mesi ed è necessario che sia favorevole la maggioranza assoluta dei membri di ciascun ramo del Parlamento (art. 138 Cost.)

<sup>162</sup> Parla di “bisogno di giustizia costituzionale” avvertito dai ricorrenti firmatari del ricorso deciso con l'ordinanza n. 17/2019 G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento*, op. cit., 3.

asseritamente illegittimo dei poteri del Presidente della propria Camera di appartenenza.

La vicenda, questa volta, riguardava l'adozione da parte della Presidenza del Senato delle c.d. "circolari bavaglio"<sup>163</sup>, l'omessa presentazione di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente e la pubblicazione di interrogazioni in un testo differente da quello presentato dal senatore. In realtà, quanto alle prime due censure si ritiene del tutto condivisibile la decisione della Corte di dichiarare inammissibile il conflitto *de quo*. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che ammettere la possibilità per il giudice delle leggi di sindacare finanche delle direttive interpretative delle norme regolamentari (segnatamente degli artt. 145 e 154 RS) esulerebbe notevolmente dalla propria competenza e si porrebbe in aperto contrasto con il rispetto che deve essere riconosciuto all'autonomia delle Camere. Lo stesso giudice delle leggi, infatti, ha più volte chiarito come tale prerogativa propria del Parlamento non si esaurisca nella normazione ma che comprenda, altresì, il "momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza"<sup>164</sup>. Parimenti, la decisione del Presidente del Senato di omettere la pubblicazione di un'interrogazione (per quanto, indubbiamente, non possa che incidere sull'esercizio della funzione di controllo svolta dai singoli parlamentari nei confronti del Governo), rientra nei poteri presidenziali disciplinati dall'art.

---

<sup>163</sup> Con tale espressione ci si riferisce alle direttive adottate nel 2018 dalla Presidenza del Senato relative ai criteri di redazione delle interrogazioni e delle interpellanze. Specificamente, con tali provvedimenti, il Presidente, affermando di basarsi "su una rigorosa applicazione degli articoli 145 e 154 del Regolamento del Senato", ha prescritto l'improponibilità delle «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». Da tale decisione ne consegue che l'eventuale parte premissiva deve essere strettamente collegata alla formulazione del quesito proposto.

<sup>164</sup> Punto 7.3 Considerato in diritto, sentenza n. 262/2017. In questo senso v. anche le sentenze n. 129/1981, n. 379/1996 e n. 120/2014.

146 RS. Tale norma, infatti, prevede che l'istituzione di vertice di Palazzo Madama disponga l'annuncio all'Assemblea e la pubblicazione nei resoconti di una seduta del testo di un'interrogazione qualora questa corrisponda "per il suo contenuto a quanto previsto dall'articolo precedente"<sup>165</sup> e ove essa non sia "formulata in termini sconvenienti". È chiaro, dunque, che nel caso in cui tale atto ispettivo non dovesse rispettare tale dettato normativo il Presidente non avrebbe alcun obbligo di comunicare alcunché: né al singolo parlamentare proponente né, tantomeno, all'Assemblea.

Delle considerazioni di diverso tenore sembra, invece, che debbano essere svolte con riferimento alla terza censura addotta dal ricorrente (ovvero quella relativa alla pubblicazione da parte della Presidenza del Senato di interrogazioni in un testo differente da quello presentato dal senatore). In effetti, ancorché – come detto – le nuove direttive adottate prevedano la possibilità per il Presidente di modificare il contenuto degli atti ispettivi *de quibus* qualora questi non fossero volti unicamente a rivolgere al Ministro competente una "semplice domanda" al fine di "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", ciò non può voler dire – com'è ovvio – che possano essere stravolti (o, comunque, radicalmente modificati) i quesiti che il singolo parlamentare intende sottoporre all'attenzione del Governo.

---

<sup>165</sup> L'art. 145, primo comma RS prevede che l'interrogazione parlamentare consista in una "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". La norma prevede, altresì, al terzo comma che un senatore che intenda rivolgere un'interrogazione debba "presentarla per iscritto, indicando se chiede risposta scritta o risposta orale".

In altre parole, un conto è incidere sul testo di un'interrogazione al fine di renderlo quanto più possibile fedele al contenuto normativamente prescritto dai regolamenti; altro conto è espungere dalla formulazione originaria dell'atto ispettivo delle domande perché discrezionalmente ritenute troppo invadenti rispetto all'operato del Governo. Ecco, dunque, che se si raffronta l'originaria interrogazione presentata dal ricorrente nel conflitto in questione con quella successivamente modificata dall'Ufficio di Presidenza si nota, sotto alcuni aspetti, la presenza di quesiti del tutto diversi da quelli inizialmente formulati<sup>166</sup>.

Per tali ragioni, allora, si ritiene che un simile conflitto avrebbe dovuto superare – quantomeno – la soglia di ammissibilità (attesa la considerevole violazione delle prerogative parlamentari subita dal ricorrente). Peraltro, ci si sente di spingersi oltre affermando che, con buone probabilità, una volta deciso nel merito il ricorso la Corte avrebbe perfino potuto accoglierlo atteso che la

---

<sup>166</sup> Nel testo originario dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-05461 (A.S. XVIII, Resoconto stenografico di seduta. Allegato B, 13 maggio 2021, 384) il senatore rivolgeva al Presidente del Consiglio, al Ministro di Grazia e Giustizia e dell'Economia e delle Finanze delle domande relative all'avvenuto incontro in un autogrill fra un dirigente del Dipartimento dell'Informazione e della Sicurezza (Mancini) con il senatore Renzi (episodio rivelato alcuni mesi dopo nella trasmissione "Report"). Il parlamentare presentava, pertanto, le seguenti domande: "se il Governo sia a conoscenza dei fatti riportati in premessa; se il Governo ritenga di dover riferire con urgenza su quanto riportato nell'inchiesta giornalistica di *Fanpage.it*, considerando il coinvolgimento degli esponenti dello Stato e la gravità delle accuse loro rivolte; se il Governo ritenga di dover riferire il nome del generale tirato in ballo dal sottosegretario all'Economia e se ritenga che vi sia ancora compatibilità con le cariche rivestite di sottosegretario e comandante delle Guardia di Finanza alla luce delle rivelazioni sconcertanti emerse grazie all'inchiesta giornalistica". Ebbene, il testo pubblicato dalla Presidenza del Senato i quesiti rivolti al Presidente del Consiglio erano divenuti i seguenti: "a) se egli sia a conoscenza dei fatti riportati 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» aveva in mano fotografie e video del suo incontro con Mancini prima ancora che il giornalista della trasmissione di Rai3 gliene parlasse".

lesione del diritto di presentare atti ispettivi riconosciuto ai singoli componenti delle Camere, nel caso di specie, era stato visibilmente conculcato<sup>167</sup>.

Insomma, sebbene si comprendano le preoccupazioni avvertite dal giudice delle leggi circa l'arduo compito di entrare nel vivo delle dinamiche parlamentari e ancorché – a maggior ragione – si ritenga che, quanto alle prime due censure adottate dal ricorrente, non vi fossero i presupposti per addivenire ad un'ammissibilità del conflitto, si crede che, relativamente alla terza delle doglianze lamentate dal senatore in questione, si sarebbe potuti cominciare ad aprire un timido spiraglio della "porta stretta" di accesso alla Corte in sede di conflitto a favore dei membri delle Camere.

Ciò, se non altro, per scongiurare il rischio che il riconoscimento della natura di potere dello Stato a tali soggetti da parte della Consulta si tramuti in un vicolo cieco<sup>168</sup> al di fuori del quale non può che esservi l'incertezza – e, a volte, l'ingiustizia, come nel caso di specie – del convulso svolgimento delle dinamiche parlamentari.

## 2.6. *Se questo è un potere*: alcune preliminari considerazioni riguardo al singolo parlamentare come potere dello Stato

*Se questo è un potere*, parafrasando il titolo della celebre opera di Primo Levi<sup>169</sup>, potrebbe essere la premessa (e la domanda) da cui muovere ogni volta che ci si trova a interrogarsi sul potenziale riconoscimento di un organo quale potere di Stato. È evidente, infatti, che la natura assai flessibile delle norme

---

<sup>167</sup> Dello stesso avviso è A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare*, cit., *passim*.

<sup>168</sup> G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: un vicolo cieco?*, cit.

<sup>169</sup> P. LEVI, *Se questo è un uomo*, Torino, 1947.

relative alla disciplina dei conflitti di attribuzione ha reso, nel corso degli anni, tale competenza della Corte assai duttile e aperta a continue (re) interpretazioni<sup>170</sup>. Una caratteristica, questa, che se – da un lato – risponde alla necessità di far fronte all’«assetto proteiforme e cangiante» dei poteri<sup>171</sup>, dall’altro abbisogna di essere adeguatamente controllata al fine di evitare un’espansione eccessiva e inopportuna dell’accesso alla giustizia costituzionale.

Ecco, dunque, che la progressiva erosione della “concezione monolitica dei poteri dello Stato”<sup>172</sup> (frutto, evidentemente, di un’ «altrettanta monolitica visione della società»<sup>173</sup>), non può che avere investito anche il modo in cui il Parlamento si presenta in sede di conflitto. Dinanzi, infatti, a un ormai acclarato “policentrismo parlamentare”<sup>174</sup>, si è assistito – e si assiste ancora di più, adesso, con il riconoscimento dei singoli componenti delle Camere quali poteri dello Stato – a un’«atomizzazione»<sup>175</sup> della funzione legislativa tale da portare a una sorta di “polimorfismo” dei soggetti in grado di agire a tutela delle attribuzioni in questione. In altre parole, a causa della tratto sempre più *leaderistico* che la rappresentanza politica sta assumendo<sup>176</sup> e della conseguente centralità che sta assumendo soprattutto la figura del singolo parlamentare<sup>177</sup>, sembra che la stessa

---

<sup>170</sup> In questo senso *ex plurimis* G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2019, 480; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, cit., 98 ss.; D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato: fonti normative, strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994, *passim*.

<sup>171</sup> M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 16.

<sup>172</sup> C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, I, 111.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> L’espressione è di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 111.

<sup>175</sup> G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, 40.

<sup>176</sup> Con riferimento alla progressiva diffusione del *leaderismo* quale nuovo volto della rappresentanza politica si v. per tutti le riflessioni di M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma – Bari, 2016.

<sup>177</sup> Si pensi, fra tutti, alla nuova figura del parlamentare non iscritto (introdotta con la riforma del regolamento del Senato approvata il 27 luglio 2022 e, al momento, presente unicamente al

la stessa unitarietà delle Camere si stia indebolendo e che – pertanto – siano le singole individualità che le compongono a emergere. Se questo è vero, allora, va da sé che una simile fisionomia del Parlamento non possa che riversarsi anche nello svolgimento delle dinamiche assembleari e – pertanto – anche nel modo in cui lo stesso si presenta in sede di conflitto.

D'altronde, se già da tempo è pacifico che una visione monolitica delle Assemblee sia ormai anacronistica<sup>178</sup>, tocca adesso chiedersi come – e fino a che punto – l'istituto dei conflitti di attribuzione possa rispondere alle attuali disfunzioni del parlamentarismo contemporaneo senza tradire la propria natura di “rimedio eccezionale” che ne costituisce il tratto distintivo.

Prima di tentare di rispondere a tali quesiti, però, è bene precisare come le considerazioni che di seguito si svolgeranno faranno esclusivo riferimento ai profili critici relativi alla legittimazione ad agire del singolo componente delle Camere. Si rinviando, pertanto, alle sedi opportune ulteriori e più approfondite riflessioni inerenti al potenziale riconoscimento di altri organi parlamentari quali poteri dello Stato<sup>179</sup>.

#### 2.6.1. *Segue.* Debolezze e punti di forza della legittimazione ad agire del singolo parlamentare

Ebbene, come accennato, il riconoscimento della natura di potere dello Stato ai singoli membri del Parlamento ha rappresentato una svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti. Interrompere la lunga serie

---

Senato). Le prerogative di tale tipo di senatore sono principalmente disciplinate dagli artt. 14 e 15 RS.

<sup>178</sup> L. MEZZETTI, voce *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. X, Torino, 1995, 349. In questo senso v. anche A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo*, cit., 9.

<sup>179</sup> V. il terzo capitolo.

dei “no” che per molto tempo aveva accompagnato buona parte delle pronunce della Corte in materia, pertanto, è stata un’operazione tutt’altro che semplice (ancorché, indubbiamente, meritoria).

Nondimeno, com’era prevedibile, la scelta assunta dal giudice delle leggi di aprire le porte dei conflitti ai singoli parlamentari ha fatto sorgere alcune serrate critiche in seno alla dottrina<sup>180</sup>. Ciò, evidentemente, in ragione della paura di assistere a un’eccessiva “polverizzazione”<sup>181</sup> della rappresentanza politica e del timore di rendere “«potere» ogni pretesa soggettiva che sia possibile ricondurre nell’ampio spettro delle attribuzioni”<sup>182</sup> di un singolo componente delle Camere. Si ritiene, però, che – al netto di alcuni aspetti più controversi – si possa nel complesso condividere l’impianto teorico sotteso all’ordinanza n. 17.

Muovendo, infatti, dal dato normativo che rappresenta il cuore della disciplina dei conflitti di attribuzione (*i.e.*, l’art. 37, primo comma della l. n. 87/1953), il riconoscimento della legittimazione ad agire dei parlamentari sembrerebbe essere quasi un passaggio obbligato, un logico sillogismo dal quale è difficile sottrarsi. In effetti, se si presuppone che la Corte sia chiamata a risolvere i conflitti che riguardano “organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono” e che abbiano ad oggetto “la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali”, non si comprende quale ostacolo teorico impedisca di annoverare i componenti delle Camere fra i poteri in questione. Ancorché, infatti, il singolo parlamentare rappresenti “la più piccola minoranza

---

<sup>180</sup> Espresse *ex plurimis* da A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti*, cit.; M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell’opposizione*, op. cit.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, op. cit.

<sup>181</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 9.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

immaginabile”<sup>183</sup> in seno all’Assemblea, non può negarsi che questi sia titolare di specifiche attribuzioni costituzionali ben distinte da quelle della Camera di cui egli fa parte<sup>184</sup>.

Come definire, altrimenti, il diritto all’esercizio del libero mandato (art. 67 Cost.), il potere di iniziativa legislativa e di presentazione di emendamenti (art. 71 Cost.) esercitabile tanto in commissione quanto in Assemblea?<sup>185</sup> Come ritenere, ancora, che simili prerogative risultino “assorbite” dalla volontà collettiva delle Camere perdendo un proprio autonomo rilievo costituzionale? Come accettare, infine, che il singolo parlamentare – benché titolare di tali diritti – non possa in alcun modo agire dinanzi alla Corte per chiederne la tutela?

È con tali interrogativi che, evidentemente, si è chiamati a misurarsi nel momento in cui si discute della legittimazione a ricorrere di queste articolazioni interne al Parlamento. Si badi, peraltro, che tale questione – lungi dal configurarsi quale mero esercizio teorico – ha una ricaduta pratica assai rilevante (come si è cercato di evidenziare analizzando le pronunce successive all’ordinanza n. 17). Altro è, infatti, prevedere che qualsiasi controversia relativa alle prerogative dei singoli membri delle Camere debba trovare unicamente al loro interno una propria composizione (e, a volte, una propria ingiustizia), altro – com’è ovvio – è consentire che sia il giudice delle leggi (ancorché in via del tutto residuale ed eccezionale) a poterle dirimere qualora non fosse stato possibile trovare altro rimedio per la loro risoluzione.

Tornando, dunque, ai profili critici relativi all’identificazione di deputati

---

<sup>183</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 319.

<sup>184</sup> Come già precedentemente evidenziato, già da tempo una parte della dottrina aveva ritenuto che potesse essere riconosciuta la legittimazione a sollevare conflitto a favore dei singoli parlamentari. Si rinvia, pertanto, al corredo bibliografico riportato nella nota n. 76.

<sup>185</sup> La Corte nell’ordinanza n. 17/2019 ha ritenuto, infatti, che le anzidette attribuzioni siano riferibili al singolo parlamentare (Punto 3.3. Considerato in diritto).

e senatori quali poteri dello Stato, altre ragioni sembra possano essere addotte a favore della loro legittimazione ad agire. Se è vero, infatti, che “nessuna dichiarazione, nessuna iniziativa legislativa” e “nessun voto del singolo parlamentare è in grado di impegnare la camera di appartenenza”<sup>186</sup>, è altresì vero che – sebbene “la volontà del singolo potrà essere sconfitta ed ignorata nel prodotto finale del lavoro parlamentare”<sup>187</sup> – questa è e rimarrà una “testimonianza imm modificabile e sempre presente di un indirizzo e di una volontà [...] che non può essere cancellata”<sup>188</sup>.

Ecco, allora, che il cortocircuito logico all’interno del quale sembra di piombare ogni volta che ci si interroga sull’eventuale scindibilità delle prerogative proprie dei membri delle Camere da quelle di cui queste ultime sono titolari, pare derivare da un problema mal posto. È ciascun parlamentare, infatti, che decide se presentare o meno una proposta di legge; è ogni componente delle Camere che stabilisce come e in che termini esercitare il proprio mandato; è il solo rappresentante che sceglie se e come partecipare ai lavori assembleari.

Se tutto ciò è vero, dunque, va da sé che deputati e senatori non hanno (né potrebbero mai avere) alcuna dipendenza dalle Camere. Certo, come è stato in precedenza sottolineato, ciò non vuol dire che – com’è ovvio – ogni singola proposta di legge o di emendamento debba essere pubblicata e messa in discussione in Assemblea solo perché frutto del libero esercizio delle funzioni parlamentari da parte dei membri delle Camere. Nondimeno, è evidente come nella fase decisoria preliminare all’esercizio di simili prerogative (per rimanere all’esempio appena riportato, nella fase in cui questi è chiamato a stabilire se presentare o meno una proposta di legge o un emendamento) il singolo

---

<sup>186</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne*, cit., 5.

<sup>187</sup> N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 313.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

rappresentante è del tutto libero di svolgere come meglio ritiene le proprie funzioni. Naturalmente, è a tutti noto come un più o meno forte condizionamento nello svolgimento delle attività dei parlamentari derivi dai gruppi cui essi appartengono<sup>189</sup>. Ciononostante, è indubbio che ciascuna forma di esercizio della funzione rappresentativa non possa che essere teleologicamente orientata e ispirata dall'art. 67 Cost. (ovvero, dal principio del libero mandato parlamentare).

Quanto, poi, alla criticata soglia dell'evidenza della violazione delle prerogative dei componenti delle Camere quale condizione necessaria per l'accoglimento dei conflitti *de quibus*, ci si sente di dovere dissentire dalle sfavorevoli opinioni espresse da una parte della dottrina<sup>190</sup> rispetto alla sua teorizzazione e applicazione ai casi di specie da parte della Corte. Al contrario, si ritiene che sia proprio la teorizzazione di tale limite a esprimere la meritoria e complessissima opera di bilanciamento compiuta del giudice delle leggi fra la necessità di accordare una tutela ai diritti dei singoli parlamentari e l'obbligo di esimersi dal pronunciarsi eccessivamente nel merito dello svolgimento delle dinamiche interne alle Assemblee. Se, infatti, la Consulta non si fosse avvalsa della soglia dell'«evidenza» per circoscrivere – per quanto possibile – il tipo di violazioni da far valere in sede di conflitto da parte dei membri delle Camere, vi sarebbe stato il concreto e assai pericoloso rischio di consentire un indiscriminato accesso dei parlamentari alla Corte e di ammettere, pertanto, di

---

<sup>189</sup> Si consideri, ad esempio, la nota clausola introdotta all'interno dello statuto del Movimento 5 Stelle che prevedeva una sanzione di 100.000 euro nel caso in cui un parlamentare avesse lasciato il proprio gruppo “a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico” (art. 21).

<sup>190</sup> Si vedano in questo senso *ex plurimis* le riflessioni di A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti*, cit., 529 s.; S. CURRERI, *L'occasione persa*, op. cit., 6 ss.; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 123 ss.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato”*, op. cit., *passim*.

addurre ogni tipo di doglianza avesse un qualche riferimento con l'esercizio della funzione parlamentare.

Insomma, richiedere ai fini dell'accoglimento del ricorso "parlamentare" un alto livello di gravità ed evidenza delle lesioni dei diritti di deputati e senatori non può che inverare la natura residuale propria dei conflitti di attribuzione. Si potrebbe dire allora che, in simili circostanze, ci si trova dinanzi a una residualità nella residualità atteso che già – di per sé – l'accoglimento dei conflitti fra poteri si configura quale *extrema ratio* cui ricorrere in presenza di una significativa difficoltà di comporre i contrasti fra gli stessi.

Certo, è indubbio che – come tutte le "soglie" che i giudici, di volta in volta, possono teorizzare per circoscrivere il tipo di violazione di cui i ricorrenti possono eventualmente dolersi – anche quella dell'evidenza porta con sé il rischio di essere soggetta a un'interpretazione eccessivamente arbitraria da parte dell'organo giurisdizionale che intende ricorrervi<sup>191</sup>. Starà alla Consulta, pertanto, fare un uso prudente e ragionevole della soglia dell'evidenza al fine di evitare che questa, da saggio rimedio alla sovraesposizione politica della Corte, si tramuti in un *commodus discessus* per esimersi dal decidere i conflitti più complessi e delicati: tanto per la vita parlamentare quanto per gli equilibri su cui si fonda l'intero ordinamento.

Per tali ragioni, in conclusione, si ritiene che debba essere visto con favore il riconoscimento della legittimazione ad agire del singolo parlamentare e che, con altrettanto favore, debba essere valutata la scelta del giudice delle leggi di circoscrivere il "raggio di azione" dell'«*actio parlamentaris*»<sup>192</sup>. In tal modo, infatti, si potrà più facilmente assicurare una "fortezza"<sup>193</sup> ai membri delle

---

<sup>191</sup> Come sottolineato da A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 125 ss.

<sup>192</sup> A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare*, cit., 1982.

<sup>193</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit.

Camere che sia davvero “ultima”<sup>194</sup> e non ulteriore rispetto a quelle che – già – l’ordinamento appresta per la tutela delle loro attribuzioni.

---

<sup>194</sup> *Ibidem.*

### **3. Quale legittimazione in Italia per gli altri organi parlamentari a sollevare conflitto?**

#### **I gruppi e le minoranze qualificate come potenziali poteri dello Stato**

3.1. Una preliminare questione definitoria: cosa intendere per minoranza? Le differenze fra il concetto di opposizione e minoranze qualificate

Esaurita l'analisi relativa ai poteri parlamentari identificati, finora, come tali dalla Corte costituzionale, si può – adesso – porre l'attenzione sulle ulteriori articolazioni interne alle Camere “escluse” dal novero dei soggetti legittimati a sollevare conflitto. Al travagliato appello, infatti, balzano subito agli occhi i grandi assenti: i gruppi e le minoranze. Tuttavia, se con riferimento ai primi si ritiene sia sufficiente attendere un definitivo riconoscimento da parte del giudice delle leggi (il quale, come si evidenzierà<sup>1</sup>, sembra avere implicitamente rinvenuto la loro natura di potere dello Stato e rimandato a successive occasioni l'ufficiale e futura “investitura”<sup>2</sup>), una considerazione assai più complessa e distinta sembra doversi fare rispetto alla legittimazione ad agire delle minoranze.

---

<sup>1</sup> V. paragrafo 3.2. del presente capitolo.

<sup>2</sup> In questo senso *ex plurimis* A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2020, 624 ss.; A. LAURO, *Bis in “niet” (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2020, 262 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019, 9; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modificazione tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/2020., 727; F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la “suggestione” dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2020, 103 ss. *Contra* M. ARMANNI, *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*, fasc. n. 4/2020, 203 ss.; 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*, fasc. n. 2/2020, 91.

Nondimeno, per potere essere in grado di analizzare *funditus* tale ultimo profilo, non ci si può esimere in questa sede dallo svolgere – in via preliminare – un chiarimento definitorio delle distanze e differenze che separano le minoranze e le opposizioni dalle minoranze qualificate (cui, com'è noto, la Costituzione riconosce significative prerogative<sup>3</sup>). In effetti, il lemma *minoranza* presenta una natura polisemica proprio perché in grado di identificare plurime e distinte collettività<sup>4</sup>. Lungi, pertanto, dal rispondere unicamente alla primaria e pratica necessità di distinguere «i meno» da «i più»<sup>5</sup>, tale espressione risulta essere cruciale per operare delle distinzioni (e per provvedere all'eventuale riconoscimento di specifici diritti) non soltanto all'interno di ogni Assemblea

---

<sup>3</sup> Si pensi alla possibilità per un terzo dei componenti di ciascuna Camera di chiederne la convocazione in via straordinaria (art. 62, secondo comma Cost.); al potere riconosciuto a un decimo dei componenti di una Camera e a un quinto dei membri di una commissione parlamentare di chiedere la rimessione dell'esame di un ddl all'intera Assemblea (art. 72, terzo comma Cost.); alla facoltà per un decimo dei membri di ciascuna Camera di presentare una mozione di sfiducia nei confronti del Governo (art. 94, quinto comma Cost.); al diritto, infine, di un quinto dei componenti di una Camera di chiedere l'indizione di un referendum costituzionale (art. 138, secondo comma Cost.).

<sup>4</sup> Sul tema delle minoranze e della loro tutela si sono versati i proverbiali fiumi di inchiostro. Senza pretesa di esaustività v. almeno A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in parlamento*, in AA. VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, 1969, Vol. II e ID., voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Vol. XXXI, 1990; G. DE VERGOTTINI, *Lo «shadow cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973 e ID., voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Vol. XXX, 1980; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984; L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, 1992; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1997; A. MANNINO, *I rapporti tra maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999; M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001; A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004; G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005; V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2014.

<sup>5</sup> S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione*, op. cit., 25.

bensì in seno alla società stessa. Ecco, quindi, che – ad esempio – si avranno delle minoranze di individui accomunati dalla medesima religione, etnia, lingua o, per ciò che più in questa sede desta la nostra attenzione, che potrebbero condividere il medesimo orientamento politico.

Tuttavia, appare fin troppo evidente come una profonda differenza attraversi il significato assunto dalla nozione di minoranza quando questa “è impiegata per indicare coloro che in occasione di una determinata deliberazione si siano espressi a favore di una determinata tesi diversa da quella che in definitiva ha prevalso”<sup>6</sup> rispetto alla circostanza in cui la stessa “è utilizzata per indicare coloro che, nell’ambito di una determinata società, costituiscono un gruppo sociale distinto da quello che nell’ambito di essa esercita un ruolo dominante e in qualche modo contrapposto a tale gruppo”<sup>7</sup>. È indubbio, infatti, come in tale ultima eventualità non sia il solo dato politico-numerico a rilevare bensì ciò che – piuttosto – il medesimo dato esprime in termini di istanze egualitarie e democratiche. Nondimeno, non potendo – per ovvie ragioni – soffermarsi oltre su tale accezione di minoranza, è bene, adesso, tentare di approfondire il significato che l’espressione *de qua* assume sul piano politico-costituzionale.

Invero, com’è noto, nella sua più immediata applicazione alle dinamiche parlamentari, la prima declinazione del concetto di minoranza non può che riferirsi all’insieme di deputati o senatori che, all’interno di una commissione, di un gruppo o dell’Assemblea stessa, hanno espresso un voto difforme rispetto a quello poi risultato maggioritario in occasione di una determinata deliberazione. Ecco, dunque, come appare sin da subito evidente che – di per sé – la nozione di minoranza è “episodica, fattuale e convenzionale” in quanto “non

---

<sup>6</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 46.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

necessariamente collegata a posizioni politiche specifiche”<sup>8</sup>. In altre parole, al concludersi della fase deliberativa, i ranghi parlamentari non possono che fisiologicamente tendere a ricompattarsi (salvo, ovviamente, eventuali “strappi” avvenuti all’interno di una compagine politica proprio in ragione di quella votazione appena verificatasi) e, quanto accaduto, perdere di significato dinanzi alle successive deliberazioni che si svolgeranno in seno all’Assemblea.

Se quanto appena riportato è vero, allora, la logica conseguenza che ne deriva è che il concetto di opposizione è profondamente distinto da quello di minoranza così intesa. La prima, infatti, qualificandosi quale “elemento costitutivo e indefettibile di qualsiasi ordinamento liberal-democratico”<sup>9</sup>, consiste nella “«procedimentalizzazione» della funzione oppositoria in seno all’organo rappresentativo assembleare negli ordinamenti garantisti a separazione dei poteri rientrati nell’esperienza dello Stato liberale e dei suoi epigoni”<sup>10</sup>. A differenza delle minoranze occasionali, quindi, l’opposizione è “portatrice di un indirizzo politico dotato di un certo contenuto e destinato a influire sulla generalità dei comportamenti politici attuati in occasione delle singole deliberazioni parlamentari e potenzialmente anche in ogni altra circostanza in cui la contrapposizione venga in considerazione, sia nell’ambito del Parlamento che fuori di esso”<sup>11</sup>. Per tali ragioni, dunque, il cruciale elemento di differenziazione che segna il solco fra l’opposizione e le minoranze occasionali non può che essere dato dal carattere della stabilità: consustanziale al primo e, inevitabilmente, assente nel secondo.

Mentre, infatti, l’opposizione viene a esistenza nel momento in cui uno o più gruppi parlamentari decidono, evidentemente, di non accordare la fiducia

---

<sup>8</sup> F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari*, op. cit., 36.

<sup>9</sup> A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo*, cit., 34.

<sup>10</sup> G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, cit., 532.

<sup>11</sup> A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., 51.

iniziale al Governo e di informare in modo costante tutta la propria attività alla proposizione di un “diverso orientamento programmatico” al fine di agire “in vista di una futura sostituzione della compagine governativa”<sup>12</sup>, la minoranza occasionale nasce e muore all’inizio e alla fine di ciascuna votazione (rinnovandosi, quindi, di volta in volta). Ecco perché, allora, ricorrere genericamente al termine *minoranza* per riferirsi all’opposizione rischia di essere improprio e fuorviante. Improprio in quanto, come evidenziato, la polisemia che contraddistingue tale espressione porta ad annoverare e includere situazioni fra loro assai diverse (sebbene, com’è ovvio, caratterizzate dalla condizione di inferiorità numerica che le accomuna) che non necessariamente presentano i medesimi caratteri che sono propri dell’opposizione. Fuorviante, inoltre, perché mentre – com’è ovvio – quest’ultima è sempre “una minoranza qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa”<sup>13</sup>, non è detto che la minoranza corrisponda sempre e inevitabilmente all’opposizione<sup>14</sup>! Certo, è indubbio che anche e soprattutto l’opposizione si trovi fisiologicamente in una condizione di inferiorità numerica rispetto alla maggioranza (al pari di ogni minoranza che si rispetti), ma – come rilevato – è il carattere della stabilità di un simile stato che consente di differenziarla dagli altri fenomeni minoritari.

Se tutto ciò è vero, appare parimenti improprio qualificare le minoranze qualificate cui la Costituzione riconosce delle apposite prerogative come “generiche” minoranze parlamentari. O meglio, è pacifico che queste si qualificano come minoranze (e, segnatamente, come minoranze occasionali) dal momento che esse nascono nel momento in cui un insieme di parlamentari decide di esercitare uno dei poteri attribuitigli dalla Carta fondamentale e che

---

<sup>12</sup> G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, cit., 532.

<sup>13</sup> A. MANZELLA, voce *Opposizione parlamentare*, cit., 1.

<sup>14</sup> In questo senso F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari*, op. cit., 36.

muoiono una volta esaurito l'esercizio della loro funzione. Nondimeno, atteso che non è affatto detto che tali occasionali raggruppamenti di deputati e senatori appartengano a una minoranza strutturata (quale è, invece, l'opposizione), si ritiene opportuno identificare i *quorum* di parlamentari previsti dalla Costituzione come semplici minoranze qualificate così da non attribuire automaticamente alle stesse una qualificazione politica che potrebbero – come visto – non avere.

### 3.2. I gruppi come possibili poteri dello Stato

Svolte tali preliminari considerazioni relative alla differenza che intercorre fra il concetto di opposizione e minoranze qualificate (accomunati, come evidenziato, dall'appartenenza all'ampio *genus* delle minoranze), è ora possibile interrogarsi sulla possibilità di riconoscere ai gruppi la legittimazione a sollevare conflitto<sup>15</sup>. Invero, la giurisprudenza costituzionale, nel corso degli anni, è stata appena sfiorata dalla questione dal momento che due sono state le principali occasioni in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sui ricorsi presentati da tali organi parlamentari<sup>16</sup>. Entrambe – come anticipato – hanno

---

<sup>15</sup> In dottrina, hanno ritenuto possibile qualificare i gruppi parlamentari quali poteri dello Stato, *ex plurimis*, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 143 ss.; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare*, op. cit., 624 ss.; A. LAURO, *Bis in "niet"*, cit., 262 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria*, cit., 9; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari*, cit., 727; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, Vol. I, 1972, 258 ss.; F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare*, op. cit., 103 ss. *Contra* M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione*, op. cit., 203 ss.; R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione*, cit., 91 e ID., *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *federalismi.it*, fasc. n. 10/2021, 58 ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, op. cit., 212 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, op. cit., 276 s.

<sup>16</sup> Per completezza, è opportuno rammentare che la Corte ha anche in altre occasioni avuto modo di pronunciarsi in merito ai gruppi (sebbene con riferimento a quelli consiliari) e al ruolo da questi assunto all'interno dell'ordinamento. Nella sentenza n. 187/1990, infatti, il giudice delle

riguardato i conflitti sollevati<sup>17</sup> in occasione del procedimento di approvazione delle leggi di bilancio (relative, rispettivamente, al 2018 e al 2019<sup>18</sup>) e hanno dichiarato inammissibili le doglianze addotte dai ricorrenti<sup>19</sup>.

Specificamente, nell'ordinanza n. 17/2019, la Consulta ha ritenuto che non fosse possibile neanche preliminarmente soffermarsi sulla possibilità di ammettere il conflitto *de quo* in quanto il gruppo in questione aveva ommesso di indicare le modalità adottate per la deliberazione relativa al ricorso. Decisione, questa, che è stata da alcuni criticata in quanto si è ritenuto che in tale occasione la Corte abbia preteso dai ricorrenti un "onere sproporzionato"<sup>20</sup>. Nondimeno, se è vero che tale motivazione addotta nella pronuncia potrebbe sembrare – a una prima analisi – un *commodus discessus* di cui si è avvalso il giudice delle leggi per evitare di affrontare la questione relativa alla legittimazione dei gruppi a

---

leggi ha evidenziato come tali organi "contribuiscono in modo determinante al funzionamento dell'assemblea [...] realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica" (Punto 2.1. Considerato in diritto). Tuttavia, com'è ovvio, in tale sede ci si soffermerà unicamente sulle pronunce relative ai ricorsi presentati dai gruppi in sede di conflitto.

<sup>17</sup> Si trattava del gruppo parlamentare "Partito Democratico" (ord. n. 17/2019) e "Forza Italia – Berlusconi Presidente", "Lega – Salvini Premier" e "Fratelli d'Italia" (ord. n. 60/2020).

<sup>18</sup> Come precedentemente riportato, in occasione dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019, è stato sollevato un conflitto tanto da parte del gruppo parlamentare "Partito Democratico" quanto dalla minoranza di un decimo dei senatori e dai singoli senatori (ord. n. 17/2019). Con riferimento, invece, alla legge di bilancio per il 2020, ad adire la Corte sono stati i gruppi "Forza Italia – Berlusconi Presidente", "Lega – Salvini Premier" e "Fratelli d'Italia" e i singoli deputati che di questi facevano parte (ord. n. 60/2020).

<sup>19</sup> Come riportato nel paragrafo 2.4. del secondo capitolo, alcuni deputati (tanto come singoli parlamentari quanto come componenti del gruppo "Partito Democratico" e di una minoranza) hanno affermato che l'apposizione di una questione di fiducia da parte del Governo su un maxi-emendamento interamente sostitutivo del ddl della legge di bilancio avrebbe violato il loro diritto di partecipare al procedimento legislativo come rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.), di presentare progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) e quello di partecipare all'esame dei progetti di legge (art. 72 Cost.).

<sup>20</sup> A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019, 4. In questo senso anche S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019, 4.

sollevare conflitto, è anche vero che “è saggezza della Corte darsi tempo” e “non forzare i tempi”<sup>21</sup>. In altre parole, avendo la Consulta già compiuto un passo importante e significativo riconoscendo la natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari, probabilmente questa ha ritenuto più opportuno “valorizzare” l’assenza dell’indicazione delle modalità adottate per la deliberazione del gruppo relativa alla presentazione del ricorso piuttosto che superare tale vizio processuale *sic et simpliciter* e addentrarsi nell’ulteriore “groviglio teorico” relativo alla legittimazione dei gruppi a sollevare conflitto.

Tanto più ciò è vero se si considera che, nella successiva ordinanza n. 60/2020, il giudice delle leggi non ha accolto il conflitto di alcuni gruppi unicamente per il fatto che questi avevano lamentato “la lesione delle *stesse* prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati”<sup>22</sup>. Non sembra del tutto peregrino presumere, allora, che la Corte abbia in tale celato – ma neanche troppo – *obiter dictum* implicitamente riconosciuto la natura di potere dello Stato dei gruppi e chiarito come questi siano titolari di *diverse* attribuzioni rispetto a quelle proprie di ciascun membro delle Camere. D’altronde, affermare che tali organi collegiali abbiano i medesimi diritti dei singoli parlamentari – *de Constitutione lata* – lascia non poco perplessi.

Come detto, infatti, l’unica menzione che la Carta fondamentale fa dei gruppi è quella relativa al rispetto del principio di proporzionalità all’interno delle commissioni permanenti e d’inchiesta: nessun riferimento al diritto di presentare proposte di legge o di emendamenti<sup>23</sup> o di partecipare all’esercizio della funzione legislativa<sup>24</sup>. Certo, è fin troppo ovvio che, nel momento in cui all’interno delle commissioni non dovesse essere rispecchiata la ripartizione dei

---

<sup>21</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *federalismi.it*, fasc. n. 21/2004, 5.

<sup>22</sup> Ordinanza n. 60/2020.

<sup>23</sup> Art. 72 Cost.

<sup>24</sup> Art. 71 Cost.

gruppi presente in Assemblea, si inciderebbe sulla possibilità per tali organi di svolgere la propria attività. Tuttavia, un conto è che ciò avvenga in ragione della violazione del principio di proporzionalità e come “effetto” di tale lesione, tutt’altro conto è che si incida sull’esercizio delle loro funzioni (ad esempio, con l’apposizione di una questione di fiducia da parte del Governo su un maxi-emendamento) senza in alcun modo intaccare il rispetto della loro proporzionalità all’interno delle commissioni.

D’altronde, in caso contrario (cioè nel caso in cui si ammettesse che i gruppi siano titolari delle medesime prerogative dei parlamentari o comunque di ulteriori diritti rispetto a quelli espressamente riconosciuti loro dagli artt. 72 e 82 Cost.) quale attribuzione *costituzionale* questi dovrebbero affermare di essere stata lesa? È evidente, infatti, che soltanto compiendo un notevolissimo sforzo interpretativo si potrebbe sostenere che il comportamento di un potere dello Stato (potenzialmente lesivo delle attribuzioni di un singolo parlamentare) abbia inciso “per osmosi” anche sui gruppi di cui fa parte il deputato o senatore di turno. Semmai e tutt’al più, si potrebbe sostenere il contrario, ovvero che – in tale circostanza – potrebbe e dovrebbe essere ciascun membro del gruppo *uti singulus* a sollevare conflitto in quanto l’azione o l’omissione di un altro organo ha comportato la violazione delle proprie prerogative.

Ecco, allora, come emerge ancora una volta la naturale (e, forse, fisiologica?) sovrapposizione di attribuzioni – e, conseguentemente, di legittimazioni ad adire la Corte – dei soggetti parlamentari (che appare, invero, uno dei più ricorrenti “rompicapo”<sup>25</sup> del tema dell’accesso di tali organi alla giustizia costituzionale per la via dei conflitti). È evidente, infatti, come sul piano

---

<sup>25</sup> La felice espressione, ancorché riferita al tema dell’autodichia, è di G. D’AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2018, 478.

fattuale e concreto sia alquanto difficile operare una stretta e severa *actio finium regundorum* del perimetro che separa le violazioni che incidono unicamente sulle prerogative dei singoli membri delle Camere da quelle che, invece, hanno un riflesso anche su quelle proprie dei gruppi. Tuttavia si ritiene che, anche e soprattutto in tale occasione, sia il testo costituzionale a poter orientare l'interprete nel trovare e applicare il criterio più corretto per compiere tale distinzione. Se ci si attiene, infatti, a quanto previsto dalla Carta fondamentale con riferimento ai gruppi e se si rammenta – altresì – che l'art. 37 della l. n. 87/1953 prevede che un potere dello Stato possa sollevare conflitto unicamente per la violazione della “sfera di attribuzioni determinata [...] da norme costituzionali”<sup>26</sup>, sembra meno peregrino concludere che non vi possa essere alcuna “condivisione” di prerogative fra tali organi collegiali e singoli parlamentari.

Il tema, allora, è forse un altro e ben più significativo: è possibile ritenere ammissibili i ricorsi presentati dai gruppi che lamentino la mancata osservanza delle norme costituzionali e dei regolamenti parlamentari in merito al rispetto del principio di proporzionalità? Ebbene, a tale quesito sembra possa risponderci affermativamente senza eccessive esitazioni. Se, infatti, il principio in questione è menzionato e disciplinato all'interno della Carta fondamentale, si può ben immaginare un'estensione ai regolamenti delle Camere dell'oggetto del conflitto atteso che tali disposizioni – in buona sostanza – rappresentano una specificazione e integrazione di quanto già previsto dalla Costituzione e non un *aliquid novi* del tutto estraneo al testo costituzionale<sup>27</sup>! D'altronde, se si

---

<sup>26</sup> Art. 37, primo comma Cost.

<sup>27</sup> In questo senso A. LAURO, *Bis in “niet”*, cit., 263 ss. *Contra* R. BIN, *L'ultima fortezza*, op. cit., 143 secondo il quale il fatto che non vi sia “«copertura» costituzionale appare irrilevante di fronte al ruolo che i gruppi, in base ai regolamenti parlamentari stessi, assumono nell'organizzazione e nel funzionamento delle istituzioni parlamentari”.

analizzano le norme regolamentari che prescrivono il rispetto del principio di proporzionalità, si può subito rinvenire come queste abbiano una rilevanza alquanto significativa. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni che prevedono l'osservanza di tale criterio per la formazione della Giunta per il regolamento<sup>28</sup> e delle commissioni speciali<sup>29</sup> (oltre che, com'è ovvio, delle commissioni permanenti<sup>30</sup> e di inchiesta<sup>31</sup>). Si consideri, ancora, la norma che prevede che il Presidente della Camera riservi all'interno del calendario dei lavori “una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti [...] in proporzione alla consistenza di questi”<sup>32</sup>.

È evidente, dunque, come il principio di proporzionalità – lungi dall'essere unicamente circoscritto al testo costituzionale – informa di sé l'intero concorso dei gruppi alle attività collegiali parlamentari (assumendo, peraltro, un'importanza sempre più crescente con riferimento all'esercizio della funzione legislativa). Si tenga presente infatti, che, se si analizzano i dati degli ultimi anni relativi allo stato della legislazione alla Camera e al Senato, si rinviene come la percentuale delle leggi approvate in sede deliberante non sia affatto marginale<sup>33</sup>. A ciò si aggiunga – inoltre – che, con la recente riduzione del numero dei parlamentari<sup>34</sup>, appare di cruciale importanza che all'interno delle commissioni venga quanto mai rispettato il principio di proporzionalità dei gruppi.

---

<sup>28</sup> Art. 16, primo comma RC e art. 18 RS.

<sup>29</sup> Art. 24, secondo comma RC e art. 24 RS.

<sup>30</sup> Art. 21, terzo comma RS.

<sup>31</sup> Art. 141, primo comma RC.

<sup>32</sup> Art. 24, secondo comma RC.

<sup>33</sup> Si consideri che, alla Camera, ammonta al 17% la percentuale delle leggi approvate in sede deliberante nel corso della XVIII legislatura. Parimenti, ad appena un anno dall'inizio della presente legislatura, già il 16% delle leggi ha seguito il medesimo *iter*. Tali dati sono disponibili, rispettivamente su <https://www.camera.it/temiap/2021/10/27/OCD177-5116.pdf> e [https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?\\_1695139434187](https://www.camera.it/temiap/2023/07/13/OCD177-6539.pdf?_1695139434187).

<sup>34</sup> Com'è noto, questa è stata disposta in forza della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1.

Ecco, allora, spiegata la necessità di accordare ai gruppi (e, segnatamente, al rispetto della proporzionalità di questi all'interno degli organi parlamentari) una tutela dinanzi alla Corte in sede di conflitto. Ecco giustificato, il bisogno di estendere ai regolamenti delle Camere – limitatamente al profilo anzidetto – l'oggetto dei ricorsi *de quibus*. Ecco, infine, l'auspicio che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la Consulta riconosca – *de iurisprudencia* “quasi” *condita* – la natura di potere dello Stato a tali soggetti parlamentari.

### 3.3. Le minoranze qualificate sono legittimate a sollevare conflitto? Sì, ma...

Gli ultimi poteri a rappresentare la “tessera mancante”<sup>35</sup> del mosaico che si è tentato, fin qui, di costruire, sono rappresentate dalle minoranze qualificate menzionate dalla Costituzione e cui la stessa assegna attribuzioni di indubbia rilevanza. Come accennato, infatti, la Carta fondamentale conferisce a determinati *quorum* di deputati e senatori la facoltà di chiedere la convocazione delle Camere in via straordinaria<sup>36</sup>, di domandare la rimessione dell'esame di un disegno di legge all'intera Assemblea<sup>37</sup>, di presentare una mozione di sfiducia al Governo<sup>38</sup> e di richiedere l'indizione di un referendum costituzionale<sup>39</sup>. Prerogative, queste, in grado di influenzare fortemente lo svolgimento delle dinamiche parlamentari.

---

<sup>35</sup> M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016.

<sup>36</sup> Specificamente, l'art. 62, secondo comma Cost. riconosce tale facoltà a un terzo dei membri di ciascuna Camera.

<sup>37</sup> L'art. 72, terzo comma Cost. attribuisce tale possibilità a un decimo dei componenti di una Camera e a un quinto dei membri di una commissione parlamentare.

<sup>38</sup> L'art. 94, quinto comma Cost. assegna questa attribuzione a un decimo dei membri di ciascuna Camera.

<sup>39</sup> L'art. 138, secondo comma Cost. conferisce tale facoltà a un quinto dei componenti di una Camera.

Attesa, pertanto, l'importanza che simili attribuzioni assumono nel complessivo quadro costituzionale e alla luce di quanto fin qui detto circa i requisiti necessari per configurare un potere dello Stato (in ragione della giurisprudenza costituzionale e del combinato disposto degli artt. 134 Cost. e 37 della legge n. 87/1953), appare difficile negare che le minoranze qualificate non siano legittimate a sollevare conflitto. Se è vero, infatti, che “ciò che essenzialmente caratterizza i poteri dello Stato è [...] di essere elementi del sistema di *checks and balances* istituito dalla Costituzione”<sup>40</sup>, di esercitare delle “funzioni [...] supreme, cioè di tale natura da consentire loro 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”<sup>41</sup> e di “operare in condizioni d'indipendenza, direttamente o indirettamente garantita dalla Costituzione”<sup>42</sup>, alcun dubbio dovrebbe sorgere circa l'identificazione di tali articolazioni interne alle Camere quali poteri. D'altronde, le minoranze qualificate in questione sono: menzionate all'interno della Carta fondamentale, titolari di specifiche attribuzioni in via esclusiva e distinta rispetto a quelle riconosciute ad altri organi e risultano, altresì, competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (atteso che, per l'esercizio delle proprie prerogative, non abbisognano del consenso di alcun altro soggetto parlamentare diverso dai deputati o senatori che di quella minoranza qualificata fanno parte).

Peraltro, sembra essere stata la stessa Corte costituzionale ad aver riconosciuto a tali soggetti – ancorché in un *obiter dictum* – la legittimazione a

---

<sup>40</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione*, cit., 150.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

sollevare conflitto<sup>43</sup>. In occasione, infatti, della storica sentenza n. 69/1978<sup>44</sup> (con la quale – com'è noto – il giudice delle leggi ha accolto, per la prima volta, un ricorso presentato dal comitato promotore di un referendum), la Consulta ha chiarito come “sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti [un referendum costituzionale, n.d.r. ] e non quello dei 500.000 elettori”<sup>45</sup>. Sembra pacifico – pertanto – che il riconoscimento della legittimazione ad adire la Corte a tale soggetto estraneo allo Stato-apparato sia avvenuto presupponendo che – a monte – la medesima qualificazione fosse attribuibile anche agli altri poteri legittimati a proporre un referendum costituzionale. Se ciò è vero, allora, non pare difficile ritenere che – analogamente a quanto finora avvenuto con riferimento ai gruppi – anche rispetto alle minoranze qualificate menzionate nella Costituzione la Corte abbia soltanto rinviato a una futura occasione il loro formale riconoscimento quali poteri dello Stato.

Quanto, poi, al potenziale rischio che si verifichi una “concorrenza” di legittimazioni a ricorrere del singolo parlamentare e della minoranze qualificate di deputati o senatori di cui questi si è ritrovato a fare temporaneamente parte per potere esercitare una delle prerogative a questa riconosciute dalla Carta fondamentale, si ritiene che tale contrasto sia soltanto apparente. Se, infatti, la

---

<sup>43</sup> In questo senso A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 173 e L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, op. cit., 271.

<sup>44</sup> Commentata *ex plurimis* da M. BRANCA, *Osservazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978; A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Il Foro italiano*, 1979; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978; A. PIZZORUSSO, *Vuoti legislativi e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Il Foro italiano*, 1978; G. U. RESCIGNO, *Referendum, comitato promotore e conflitto tra i poteri dello Stato*, in *Critica del diritto*, 1978.

<sup>45</sup> Punto 4. Considerato in diritto.

Costituzione attribuisce all'*insieme* di parlamentari la possibilità, ad esempio, di presentare una mozione di sfiducia nei confronti del Governo (segnatamente, a un decimo dei componenti di ciascuna Camera), il singolo rappresentante – da solo – non potrebbe adire il giudice delle leggi in quanto tale prerogativa non gli è stata riconosciuta individualmente ma solo e soltanto qualora questi abbia deciso, insieme ad altri membri della propria Camera, di sfiduciare il Governo. In altre parole, se è vero che la potenziale lesione delle prerogative di tale minoranza qualificata incide – inevitabilmente – sull'esercizio delle funzioni del singolo, ciò non può far sì che ci si spinga al punto di riconoscere a questi un'autonoma legittimazione ad adire la Corte per la violazione di una prerogativa propria dell'*insieme* della minoranza qualificata di cui egli ha fatto parte. D'altronde, così come – da solo – tale organo individuale non potrebbe sfiduciare il Governo, allo stesso modo – da solo – questi non potrebbe investire della questione la Corte (atteso che, come detto, per l'esercizio di tale prerogativa è necessario che vi sia il consenso dell'intera compagine che costituisce la minoranza qualificata *de qua*). Ciò, evidentemente, in ragione della scelta dei costituenti di riservare a tale collettività – e soltanto a essa – lo svolgimento di determinate funzioni.

Anche in tal caso, dunque, il testo costituzionale non può che rappresentare l'imprescindibile “mappa” che l'interprete è tenuto a consultare al fine di individuare i titolari delle singole prerogative previste all'interno della Carta fondamentale e, di conseguenza, per poter eventualmente riconoscere loro la legittimazione a sollevare conflitto.

### 3.3.1. L'impossibilità di sollevare conflitto da parte delle minoranze qualificate disciplinate unicamente nei regolamenti parlamentari

Delle considerazioni ben più articolate e complesse, invece, sembra possano e debbano svolgersi con riferimento alle minoranze qualificate menzionate unicamente all'interno dei regolamenti delle Camere. Ci si riferisce, infatti, a quei *quorum* di deputati e senatori previsti all'interno dei regolamenti parlamentari cui sono riconosciute delle attribuzioni diverse e distinte da quelle attribuite alle minoranze menzionate nella Costituzione. In tal caso, l'unica fonte volta a disciplinare le prerogative in questione non può che essere unicamente quella regolamentare dal momento che, come evidenziato, non si tratta di norme volte a specificare quanto già previsto all'interno della Carta fondamentale ma di disposizioni finalizzate a riconoscere autonome e diverse prerogative a ulteriori *quorum* di parlamentari.

Invero, le attribuzioni previste dai regolamenti in questione non sono affatto marginali o secondarie. Tali fonti interne alle Camere, infatti, assegnano ad alcune unità di parlamentari (più o meno cospicue a seconda dei casi) significativi poteri. Ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità loro riconosciuta dalla Camera di chiedere la chiusura di una discussione che si sta svolgendo in Assemblea (art. 44, primo comma RC<sup>46</sup>), di domandare lo svolgimento di una votazione nominale (art. 51, secondo comma RC<sup>47</sup>), di chiedere che venga

---

<sup>46</sup> Tale facoltà può essere esercitata in Assemblea da venti deputati o da uno o più Presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. In commissione, invece, per l'esercizio della medesima prerogativa è necessaria una richiesta proveniente da quattro deputati o da uno o più rappresentanti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella medesima Commissione.

<sup>47</sup> In Assemblea, tale domanda può essere rivolta da quattordici deputati o uno o più Presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica. In commissione, da tre deputati o da uno o più rappresentanti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella medesima Commissione.

dichiarata l'urgenza di un progetto di legge (art. 69, primo comma RC<sup>48</sup>), di presentare una questione pregiudiziale in sede di conversione di un decreto legge (art. 96 bis, terzo comma RC<sup>49</sup>) o una mozione (art. 110 RC<sup>50</sup>). Si allude, ancora, alla facoltà riconosciuta dal Senato a diverse unità di parlamentari di domandare che vengano discussi o votati argomenti che non sono all'ordine del giorno (art. 56, quarto comma RS<sup>51</sup>), di richiedere la verifica del numero legale (art. 107, secondo comma RS<sup>52</sup>) o lo svolgimento di una votazione a scrutinio segreto (art. 113, secondo comma RS<sup>53</sup>). Insomma, già a una primissima e superficiale analisi delle prerogative in questione, appare evidente come il loro esercizio da parte dei parlamentari sia potenzialmente in grado di influenzare fortemente lo svolgimento delle dinamiche assembleari. Ragione, questa, per la quale è quanto mai necessario che a simili diritti venga accordata la più ampia ed efficace tutela.

Tuttavia, il *punctum crucis* di quanto appena rilevato consiste proprio nel cercare di comprendere quale debba essere l'organo deputato alla loro protezione (ed eventualmente in che modo questo possa tutelare il rispetto delle prerogative

---

<sup>48</sup> All'atto di presentazione di un progetto di legge, o anche successivamente, il Governo, un Presidente di gruppo o sette deputati possono chiedere alla Camera che ne sia dichiarata l'urgenza.

<sup>49</sup> Entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un Presidente di Gruppo o quattordici deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto legge.

<sup>50</sup> Un Presidente di gruppo o sette deputati possono presentarla al fine di promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento.

<sup>51</sup> Tale norma prevede che, per avvalersi della facoltà appena riportata, sia necessaria una deliberazione del Senato adottata a maggioranza dei due terzi dei presenti su proposta del Governo o del Presidente della commissione competente o di cinque senatori e che ciò debba avvenire all'inizio della seduta o quando il Senato stia per passare ad altro punto dell'ordine del giorno.

<sup>52</sup> La verifica del numero legale al Senato avviene se la richiesta è avanzata da sette senatori presenti in Aula.

<sup>53</sup> Tale modalità di svolgimento di una votazione può essere chiesta da dodici senatori o da uno o più Presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di pari consistenza numerica.

in questione). In effetti, stando a quanto fin qui detto circa la necessità di non lasciare alle dinamiche interne alle Camere la salvaguardia delle prerogative dei soggetti parlamentari, sembrerebbe essere – *prima facie* – la Corte costituzionale l’istituzione più in grado di rispondere a tale esigenza. Nondimeno, ancorché – naturalmente – si consideri opportuno ribadire il generale bisogno di non circoscrivere alle sole mura assembleari la protezione dei diritti degli organi interni alle Camere, si ritiene che – con specifico riferimento alle minoranze qualificate disciplinate dai regolamenti – non possa essere il giudice delle leggi l’autorità cui rivolgersi qualora dovesse occorrere una violazione di simili prerogative. Ciò, invero, per una serie di ragioni.

La prima. L’art. 37, primo comma della legge n. 87/1953, in questa sede più volte richiamato, prevede che possano sollevare conflitto gli “organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da *norme costituzionali*”. Ora, sebbene un’autorevolissima dottrina abbia evidenziato come fra la Carta fondamentale e i regolamenti parlamentari esista un “intarsio”<sup>54</sup> tale da far sì che tali fonti costituiscano un “unico corpo normativo, un’unica formula «costituzionale» in cui, dal punto di vista dell’efficacia esterna, non è dato distinguere fra le une e le altre”<sup>55</sup>, ci si sente qui di sostenere che tale compenetrazione fra Costituzione e regolamento (che pur, naturalmente, esiste) non possa consentire di spingersi al punto da riconoscere natura costituzionale alle norme contenute all’interno di tali atti interni al Parlamento.

---

<sup>54</sup>A. MANZELLA, voce *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1986, 18.

<sup>55</sup>A. MANZELLA, voce *Art. 64*, cit., 35.

Certo, è bene chiarirsi. È indubbio che i regolamenti parlamentari presentino una natura *sostanzialmente* costituzionale, ma ciò non significa – com'è ovvio – che questi siano assistiti dalle medesime garanzie apprestate alle norme dello stesso rango della Carta fondamentale. Queste ultime, infatti, vengono approvate con un procedimento assai più travagliato e aggravato rispetto a quello previsto per gli *interna corporis* delle Camere<sup>56</sup> (atteso che, com'è noto, l'art. 64 Cost. richiede la maggioranza assoluta dei componenti di ciascun ramo del Parlamento per la loro approvazione). Beninteso: anche il *quorum* in questione risponde a esigenze garantistiche, dal momento che la sua previsione risponde alla necessità che si addivenga a una “decisione solenne e consapevole [...] che si esclude possa essere assunta da maggioranze che sostengono governi minoritari”<sup>57</sup>. Tuttavia, il procedimento previsto per l'approvazione dei regolamenti parlamentari si svolge, si consuma e si esaurisce unicamente all'interno delle Camere: non è previsto nessun controllo da parte del Presidente della Repubblica e nessun sindacato della Corte sulla legittimità costituzionale sul loro contenuto sostanziale (a differenza di quanto avviene con riferimento alle leggi costituzionali e ordinarie che – invece – sono assistite da tali ulteriori garanzie).

L'unica verifica che la Consulta ha sempre ritenuto di essere in grado di svolgere su tali norme interne al Parlamento ha riguardato e concerne, infatti, l'eventuale sussistenza di vizi formali da cui tali disposizioni potrebbero essere

---

<sup>56</sup> L'art. 138 Cost., com'è noto, prevede che le leggi costituzionali e di revisione costituzionale debbano essere adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi e che queste debbano essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. La norma riconosce, altresì, a un quinto dei membri di ogni Camera, a cinque Consigli Regionali e a 500.000 elettori di potere chiedere l'indizione di un referendum costituzionale (salvo che la legge in questione non sia stata approvata dai due terzi dei componenti di ciascuna Camera).

<sup>57</sup> M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIX, 1988, 673.

affette. Ciò, in ragione del fatto che l'art. 134 Cost. segna "rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi"<sup>58</sup>. Ne consegue, pertanto, che "una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema"<sup>59</sup> in quanto alle Camere spetta "una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost."<sup>60</sup>. Nessun sindacato sul merito dei regolamenti parlamentari, dunque.

In effetti, la scelta della Corte di arretrarsi dinanzi agli atti che afferiscono all'«ambito più "intimo" delle Camere, ossia lo svolgimento del procedimento legislativo»<sup>61</sup>, è stata fortemente criticata in dottrina. Già dalla primissima sentenza n. 9/1959<sup>62</sup>, invero, vi era chi mostrava un senso di insoddisfazione

---

<sup>58</sup> Punto 5.1. Considerato in diritto, sentenza n. 154/1985. La pronuncia è stata annotata, *ex plurimis*, da S. M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1985; S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 1989; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. n. 8-9, 1985; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1985; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. n. 2/1986.

<sup>59</sup> Punto 5.1. Considerato in diritto, sentenza n. 154/1985.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, 359.

<sup>62</sup> Commentata da P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959; A. BERLIERI, *Problemi di diritto costituzionale tributario: violazione dei regolamenti parlamentari e retroattività delle leggi fiscali*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 1/1960; F. COSENTINO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959; V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959; F. PIERANDREI,

rispetto al mancato crollo “definitivo” dell’«antico feticcio»<sup>63</sup> degli *interna corporis* perché convinto che “la pari sovranità degli organi costituzionali” non comportasse “affatto assenza di rapporti fra di loro”<sup>64</sup>. Conformemente ai dubbi appena riportati, anche negli anni a venire un’ulteriore parte della dottrina non ha mancato di manifestare il proprio dissenso rispetto al sillogismo logico secondo cui l’indipendenza delle Camere comporterebbe l’assoluta impossibilità che ne siano sindacate le regole interne<sup>65</sup>.

Tuttavia, al netto di quanto espresso circa l’inopportunità di mantenere in vita l’«antico feticcio» (rispetto al quale, per inciso, ci si sente di aderire all’orientamento finora adottato dalla Corte e su cui, tuttavia, non è possibile in tale sede soffermarsi oltre), ciò che ai nostri fini più rileva è riflettere sulla possibilità che i regolamenti parlamentari – da soli – siano in grado di rappresentare l’esclusiva fonte di attribuzioni per la cui tutela agire dinanzi alla Corte. Detto in altre parole e più semplicemente: può una delle minoranze qualificate disciplinate in via esclusiva dai regolamenti sollevare conflitto qualora uno dei propri diritti fosse violato a causa di un’azione o omissione di un altro potere dello Stato? Ebbene, se si riavvolge il nastro di quanto finora

---

*Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 1/1959; S. TOSI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959.

<sup>63</sup> P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, op. cit.

<sup>64</sup> P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, op. cit., 242.

<sup>65</sup> Critici rispetto a tale “automatismo logico” si sono mostrati, *ex plurimis*, F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1969, *passim*; S. M. CICCONE, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, op. cit., *passim*; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca”*, op. cit., 1790 ss.; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986 e ID., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XIII, Torino, 1997, 100 ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l’autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987; G. BRUNELLI, *Lo stato dell’arte nel rapporto tra il Parlamento e gli altri organi costituzionali*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2021. A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive.*, Napoli, 2021, 243 s.

detto circa l'impossibilità che sia la Corte costituzionale a occuparsi di simili controversie e se si tenta, dunque, di addurre ulteriori ragioni rispetto a quella testuale pocanzi richiamata con riferimento a quanto previsto dall'art. 37 della legge n. 87/1953, sembra possibile rinvenire delle ulteriori motivazioni a sostegno di ciò.

Infatti, qualora si intendessero le disposizioni contenute nei regolamenti interni alle Camere come norme costituzionali (e qualora, conseguentemente, si ammettesse che le minoranze qualificate in essi menzionate e disciplinate possano sollevare conflitto a tutela delle proprie prerogative<sup>66</sup>), si potrebbe incorrere nel serio rischio che anche altre norme “sostanzialmente costituzionali” vengano considerate quali fonti da cui trarre l'esistenza di ulteriori attribuzioni rispetto a quelle previste all'interno della Carta fondamentale. Insomma, se la “rilevanza costituzionale” del contenuto di una disposizione fosse sufficiente a consentire di riconoscere e conferire a essa il rango costituzionale, allora – potenzialmente – qualsiasi atto che presenti i medesimi caratteri concorrerebbe a comporre il mosaico complessivo delle attribuzioni tutelabili dinanzi alla Corte. Con la conseguenza, pertanto, che, riconoscendo la possibilità a qualsiasi soggetto dell'ordinamento di adire il giudice delle leggi per la salvaguardia di prerogative del tutto distinte e avulse da quelle previste all'interno della Carta fondamentale, si avrebbe un quadro dei conflitti del tutto stravolto dall'*original intent* dei costituenti.

Se, infatti, il fine sotteso all'esistenza di tale tanto delicata quanto irrinunciabile competenza della Corte è quello di “risolvere con metodo giuridico conflitti politici tra organi qualificanti la forma di governo”<sup>67</sup>, ne deriva

---

<sup>66</sup> Come sostenuto, invece, da R. BIN, *L'ultima fortezza*, op. cit., 117.

<sup>67</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2014, 860.

che è “la specificazione della forma di governo (e/o) dello Stato che è sempre la vera materia del contendere sottintesa ad ogni conflitto costituzionale e ne rappresenta il cuore, il vero oggetto della decisione”<sup>68</sup>. Se così è, allora, sfugge – a chi sta qui tentando di svolgere tali riflessioni – quale incidenza possano avere sulla forma di governo le controversie che potrebbero sorgere fra poteri dell’ordinamento non menzionati nella Costituzione e per la tutela di prerogative sconosciute al testo della Carta fondamentale! D’altronde, non è forse la sussistenza del “tono costituzionale”<sup>69</sup> dei conflitti a rappresentare il discrimine cruciale per considerare questi ammissibili o meno?

Certo, come rilevato, indubbiamente i regolamenti parlamentari rappresentano una delle fonti dell’ordinamento che più presentano un contenuto sostanzialmente costituzionale (atteso che, com’è noto, queste si occupano di disciplinare il procedimento legislativo). Nondimeno, per le ragioni che si è detto, si ritiene che il “doppio salto mortale”<sup>70</sup> che la Corte dovrebbe compiere per riconoscere loro tale carattere rischi di decretare – questo sì, davvero – la morte (o la seria compromissione) delle *ratio* dell’istituto dei conflitti.

3.3.2. Il regolamento parlamentare come possibile oggetto di conflitto ma non come esclusiva fonte di attribuzioni dei poteri dello Stato

Alla luce di quanto appena affermato con riferimento ai regolamenti delle Camere e all’impossibilità che questi, da soli, costituiscano la fonte esclusiva delle attribuzioni riconosciute ad alcune minoranze qualificate la cui tutela far

---

<sup>68</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche*, cit., 868.

<sup>69</sup> La celebre espressione è stata coniata da C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto»*, op. cit., 112 ss.

<sup>70</sup> Secondo l’efficace immagine, precedentemente richiamata, di V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale*, op. cit.

valere dinanzi alla Corte, occorre – adesso – porre l’attenzione su alcuni aspetti che potrebbero richiedere qualche ulteriore chiarimento.

È bene evidenziare, infatti, come del tutto distinta rispetto a quella fin qui affrontata sia la questione relativa alla possibilità di configurare i regolamenti parlamentari quali oggetto di conflitto. È indubbio, in realtà, come tale ipotesi sia del tutto percorribile, in quanto – a differenza delle circostanze cui si è fatto in precedenza riferimento – ben potrebbe una norma interna alle Camere essere lesiva di un’attribuzione *costituzionale* di un organo parlamentare<sup>71</sup>. Peraltro, come precedentemente ricordato, la Corte ha in più pronunce riconosciuto la possibilità che tali atti costituiscano oggetto di conflitto<sup>72</sup>.

Se tale distinzione esiste, ancorché espressi da un’autorevolissima dottrina, non sembrano del tutto convincere i rilievi di chi ha sostenuto che non sarebbe “l’attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a creare il «potere»”<sup>73</sup>. O meglio, è pacifico – come più volte in tale sede sottolineato – che sia la concretezza a informare di sé il senso primo e ultimo dei conflitti in quanto è soltanto con l’effettivo esercizio delle prerogative costituzionalmente previste e assegnate ai diversi soggetti dell’ordinamento che possono “venire in crisi” i rapporti fra i poteri. Tuttavia, un conto è affermare che tale competenza della Corte possa e debba essere esercitata unicamente nella fase patologica della vita dei diritti riconosciuti ai poteri dello Stato (ovvero quando tali prerogative vengono violate, evidentemente), un conto è sostenere

---

<sup>71</sup> In questo senso v. *ex plurimis* A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, 204; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA – G. BRANCA (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Bologna – Roma, 1977, 411; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 1793; M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, cit., 679 e ID., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 163 s.; L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, op. cit., *passim*.

<sup>72</sup> V. sentenze nn. 120/2014 e n. 262/2017.

<sup>73</sup> R. BIN, *L’ultima fortezza*, op. cit., 143.

che si possa adire la Consulta “anche quando non siano in discussione attribuzioni espressamente indicate dalla Costituzione” in quanto si può trattare “di competenze o prerogative previste e disciplinate da disposizioni sub-costituzionali, ed anche di competenze e prerogative non disciplinate da alcuna specifica disposizione, ma attinenti al ruolo proprio del soggetto in questione”<sup>74</sup>. Così facendo, infatti, vi potrebbe essere il serio rischio – come detto – di estendere eccessivamente il perimetro del concetto di norma costituzionale ai fini dei conflitti e il pericolo, di conseguenza, di annoverare innumerevoli situazioni *concrete* che potrebbero essere potenzialmente poste all’attenzione del giudice delle leggi.

Quanto, poi, alla possibilità che sorgano conflitti in ragione di una violazione di norme dei regolamenti parlamentari che rappresentano un’attuazione e una specificazione di quanto previsto nella Carta fondamentale (ad esempio, con riferimento al diritto riconosciuto a un decimo dei componenti di ciascuna Camera di presentare una mozione di fiducia nei confronti del Governo<sup>75</sup>), si ritiene che ciò potrebbe verificarsi senza che particolari ostacoli teorici si sovrappongano al suo concreto realizzarsi. Infatti, se come detto, *condicio sine qua non* per considerare ammissibile un ricorso è quella che a essere lesa sia stata un’attribuzione costituzionale del potere che ne è titolare, questo potrebbe ben porre a fondamento delle proprie doglianze tanto la norma costituzionale quanto quella regolamentare che di quella rappresenta l’attuazione e la specificazione (e non, di certo, un *aliquid novi*). Insomma, il problema è rappresentato dalla “solitudine” della disposizione dei regolamenti parlamentari quale unica fonte da cui trarre l’attribuzione di un potere dello Stato ai fini dei conflitti.

---

<sup>74</sup> R. BIN, *L’ultima fortezza*, op. cit., 117.

<sup>75</sup> Art. 115 RC.

Ecco che, allora, le “regole d’ingaggio”<sup>76</sup> adottate dalla Corte per qualificare determinati poteri quali possibili ricorrenti – viste in tutta la loro mutevolezza e forse, a volte, nella loro apparente contraddittorietà – non possono che essere frutto di quell’«opera di ridefinizione del campo di applicazione delle regole giuridiche che disciplinano il gioco politico, proprio per evitare che l’architettura costituzionale subisca deformazioni irrimediabili»<sup>77</sup>. Si tratta, dunque, di una continua attività di rammendo della forma di governo che il giudice delle leggi compie ogni volta che è chiamato ad assestare le scosse e gli squilibri che agitano l’equilibrio fra poteri. Oscillazioni, queste, che indubbiamente potrebbero intaccare la complessiva tenuta del sistema ma che allo stesso tempo – forse – dimostrano come tali poteri siano più che mai vivi e bisognosi di un arbitro che tramuti i loro conflitti in un’ulteriore occasione per ridefinire il perimetro delle attribuzioni costituzionali.

#### 3.4. La necessaria residualità dei conflitti di attribuzione come rimedio alla sovraesposizione politica della Consulta: profili critici e prospettive dei conflitti “parlamentari”

Giunti al termine dell’analisi che si è, fin qui, tentato di compiere con riferimento ai poteri parlamentari cui è stata riconosciuta la legittimazione ad adire la Corte in sede di conflitto (*i.e.*, le Camere, le commissioni e i singoli deputati e senatori) e a quelli che potrebbero in futuro vedersi riconosciuta la medesima facoltà (ovvero i gruppi e le minoranze qualificate menzionate nella Costituzione), è opportuno ora svolgere alcune riflessioni conclusive relative alle

---

<sup>76</sup> R. BIN, “Ultima fortezza” e “regole di ingaggio” nei conflitti interorganici (*Nota a Corte costituzionale, sent. n. 116/2003*), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, 1.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

prospettive che si immagina che simili conflitti potrebbero avere. In effetti, come si è visto, tale contenzioso – tanto controverso quanto mutevole nel tempo – interessa e coinvolge molteplici aspetti del costituzionalismo: la tutela del “giusto” procedimento legislativo, il ruolo assunto dai Presidenti di Assemblea per la salvaguardia delle prerogative dei componenti delle Camere e, in definitiva, il rapporto fra Corte e Parlamento.

Ecco spiegate le ragioni per le quali è assai arduo (per non dire impossibile) occuparsi dei conflitti di attribuzione sollevati dagli organi parlamentari dinanzi alla Consulta senza iscrivere tale questione in una cornice più ampia e di sistema. Anzi, è proprio in ragione delle implicazioni che simili decisioni assunte dalla Consulta hanno sulla forma di governo – e, in senso più ampio, sulla forma di Stato<sup>78</sup> – che si spiegano i mutamenti (o, *rectius*, gli sviluppi) che hanno riguardato gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale susseguitisi nel tempo. Invero, volgendo lo sguardo alle pronunce adottate dal giudice delle leggi in materia, è possibile rinvenire una serie di direttrici che sembra le abbiano attraversate.

In primo luogo, infatti, si può constatare come la Corte abbia sempre mostrato un atteggiamento di assennata prudenza ogni volta che si è accinta a riconoscere la legittimazione a sollevare conflitto agli organi parlamentari. Ciò, evidentemente, in ragione della piena consapevolezza della Consulta di quanto sarebbe stato dirompente aprire progressivamente la “porta stretta” dell’accesso alla giustizia costituzionale in favore di tali ricorrenti senza prima perimetrare minuziosamente l’ambito entro cui simili *actiones* si sarebbero potute esercitare. A tal proposito, valga per tutti l’esempio della c.d. “clausola di sicurezza”<sup>79</sup> che,

---

<sup>78</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche*, cit., 864.

<sup>79</sup> Secondo la nota espressione di N. ZANON, «*Sfere relazionali*» riservate al Parlamento, op. cit., 1481.

per tanti anni, ha blindato il singolo parlamentare ogni qualvolta questi tentava di adire la Corte a tutela delle proprie prerogative. Una scelta, questa, probabilmente dettata tanto dai vizi di inammissibilità che affliggevano i ricorsi *de quibus* presentati dal deputato o senatore di turno, quanto – forse – anche dall’altrettanta considerazione che i tempi non fossero ancora abbastanza maturi per configurare tale soggetto quale potere dello Stato.

In secondo luogo, nella maggior parte delle pronunce di accoglimento dei conflitti sollevati da poteri di provenienza parlamentare, si può rinvenire un costante atteggiamento di *self-restraint* assunto dalla Consulta nel tentare di evitare di superare il pericolosissimo crinale che la separa dall’ambito costituzionalmente riservato alle Camere. D’altronde, è soprattutto in ragione di tale comportamento che si possono comprendere le ragioni per le quali la Corte ha sempre ritenuto di non potere accogliere le doglianze – sollevate, ad esempio, dai singoli parlamentari<sup>80</sup> – nel caso in cui queste fossero unicamente fondate su violazioni di prassi, di regolamenti o di atti interni alle Assemblee e non anche di norme costituzionali. Uno “scudo”, questo, che – se indubbiamente ha lasciato e lascia alcuni nervi scoperti nella complessiva fisiologia dei conflitti di attribuzione – può ritenersi, in fondo, condivisibile in ragione dell’esigenza di evitare che la Corte entri eccessivamente all’interno della vita interna alle Camere e negli equilibri (anche e soprattutto politici) che nelle Assemblee trovano la propria dimensione.

Certo, è evidente come i grandi assenti – i nervi scoperti, appunto – del mosaico complessivo dei poteri dello Stato non possano che essere quelle minoranze qualificate la cui disciplina è contenuta unicamente all’interno dei regolamenti parlamentari. Un’esclusione, questa, che – *prima face* – potrebbe

---

<sup>80</sup> V. ordinanza n. 149/2016.

apparire ancora più significativa se si considera che, spesso, sono proprio i membri dell'opposizione ad avvalersi delle prerogative che le Assemblee riconoscono a tali *quorum* di deputati e senatori<sup>81</sup>. Tuttavia, per le ragioni in precedenza esposte, si ritiene che essendo tali minoranze qualificate nominate e disciplinate unicamente all'interno dei regolamenti parlamentari<sup>82</sup>, queste non potrebbero agire dinanzi al giudice delle leggi per la tutela delle proprie attribuzioni. Ecco perché, allora, salvo approvare una modifica dell'art. 37 della l. n. 87/1953 che estenda anche a tali norme interne alle Camere le fonti da cui rinvenire l'esistenza di prerogative tutelabili dinanzi alla Corte, pare che ci si trovi dinanzi a un vicolo cieco nel momento in cui si prova a riconoscere a tali *quorum* di deputati e senatori la natura di potere dello Stato.

Certo, per le ragioni in precedenza esposte, è indubbio che lasciare ai soli Presidenti delle Camere – e, in senso ampio, alle uniche dinamiche parlamentari – la tutela dei diritti di simili minoranze non può che destare più di una preoccupazione. Com'è noto, infatti, la figura del Presidente di Assemblea – tradizionalmente definito quale “Giano bifronte”<sup>83</sup> in virtù della sua natura intrinsecamente politica ma, al contempo, inevitabilmente vocata a essere *super*

---

<sup>81</sup> Si pensi, come evidenziato in precedenza, alla possibilità che delle minoranze qualificate di deputati hanno di chiedere la chiusura di una discussione che si sta svolgendo in Assemblea (art. 44, primo comma RC), di domandare lo svolgimento di una votazione nominale (art. 51, secondo comma RC), di chiedere che venga dichiarata l'urgenza di un progetto di legge (art. 69, primo comma RC), di presentare una questione pregiudiziale in sede di conversione di un decreto legge (art. 96 bis, terzo comma RC) o una mozione (art. 110 RC). Si consideri, parimenti, la facoltà riconosciuta dal Senato a diverse unità di parlamentari di domandare che vengano discussi o votati argomenti che non sono all'ordine del giorno (art. 56, quarto comma RS), di richiedere la verifica del numero legale (art. 107, secondo comma RS) o lo svolgimento di una votazione a scrutinio segreto (art. 113, secondo comma RS).

<sup>82</sup> Art. 24 RC e artt. 19, 20 *bis* e 21 RS.

<sup>83</sup> F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, 1962, 34.

*partes* – sembra essere sempre più vittima di “torsioni maggioritarie”<sup>84</sup>. Se a ciò, poi, si aggiunge l’inappellabilità delle decisioni presidenziali da parte degli organi parlamentari che ne sono, di volta in volta, destinatari, il quadro – di certo – non è del tutto rassicurante.

Tuttavia, al netto di tali pur significativi rilievi, è bene sottolineare come l’avvenuto riconoscimento della natura di potere dello Stato ai singoli deputati e senatori, da un lato, e quello possibile della medesima legittimazione a sollevare conflitto, *de iurisprudencia condenda*, ai gruppi e alle minoranze qualificate, dall’altro, restringono le ipotesi di totale “scopertura” delle attribuzioni delle opposizioni non in grado di trovare una propria tutela dinanzi al giudice delle leggi. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che tali articolazioni interne alle Camere fungono – per forza di cose – da catalizzatori di una parte (non del tutto esigua, invero) delle prerogative previste a favore delle opposizioni da parte regolamenti. Ecco che, allora, nel caso in cui la Corte dovesse ampliare l’«organigramma» dei soggetti parlamentari legittimati a sollevare conflitto riconoscendo la natura di potere dello Stato – altresì – ai gruppi e alle minoranze qualificate, ancor più tale forza centripeta e catalizzatrice potrebbe mostrarsi e fare il proprio corso.

Proprio per tali ragioni si può apprezzare, ancora una volta, l’importanza assunta dalla categoria dell’«evidenza» quando riferita alle violazioni e alle menomazioni lamentate dai singoli deputati e senatori (e da riferire – si ritiene – anche alle eventuali doglianze addotte dai gruppi e dalle minoranze qualificate qualora questi

---

<sup>84</sup> In questo senso v. N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Vol. IV, Torino, 2010, 478 ss. Per una più ampia ricostruzione del ruolo assunto dai Presidenti Assemblea negli annis si veda in particolar modo V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Riflessioni su Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013 e E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.

venissero, in futuro, considerati legittimati a sollevare conflitto). Come detto, infatti, si crede che soltanto circoscrivendo le lesioni delle prerogative degli organi *de quibus* a quelle più gravi, si possa realmente tentare di mantenere la giusta e opportuna distanza fra Corte e Parlamento, fra ciò che è giuridico e ciò che – per forza di cose – giuridico non sarà mai: la politica.

D'altronde, qualora si consentisse ai membri delle Camere di lamentare dinanzi alla Corte qualsiasi violazione delle proprie prerogative si correrebbe il serio rischio che le pronunce rese dal giudice costituzionale vengano strumentalizzate dai ricorrenti a fini politici e che – soprattutto – ne risulti delegittimata la stessa autorevolezza della Consulta proprio perché quest'ultima sarebbe eccessivamente coinvolta nello svolgimento delle dinamiche parlamentari. Circoscrivendo, invece, le lesioni delle prerogative dei membri delle Camere a quelle più gravi, si farà sì che – da un lato – il fisiologico svolgimento delle dinamiche assembleari non venga eccessivamente intaccato e influenzato dall'intervento della Corte e che – dall'altro – le più irrimediabili patologie da cui questo potrebbe essere affetto riescano a trovare una propria cura da parte della Consulta.

D'altra parte, “non c'è scandalo in ciò, né può esserci sorpresa: se non vi fosse la Corte a risolvere i conflitti costituzionali ci penserebbe la politica con le sue leggi basate sui principi di forza ed effettività a dare un nuovo assetto ai rapporti tra gli organi confliggenti e, quindi, alla forma di governo”<sup>85</sup>. Soltanto così, allora, si inverterà il senso primo e ultimo dei conflitti di attribuzione: dare e assicurare quell'equilibrio perduto fra i poteri affinché questo, di pronuncia in pronuncia, si rinsaldi sempre di più e affinché ne risulti rafforzata – di conseguenza – la stessa forza della Costituzione.

---

<sup>85</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche*, cit., 868.



#### **4. L'accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale in Francia**

4.1. Il controllo *a priori* del *Conseil constitutionnel* sulle leggi ordinarie e la legittimazione degli organi politici a *saisir* il Giudice costituzionale: il disegno costituzionale originario

Per tentare di compiere un'analisi che guardi all'esperienza giuridica francese quale valido elemento di comparazione rispetto a quella italiana (appena esaminata con riferimento alla tutela delle prerogative parlamentari da parte del giudice costituzionale), si ritiene non sia possibile esimersi – in questa sede – dall'aver riguardo all'evoluzione che gli istituti interessati hanno avuto nel corso del tempo. Specificamente, la disciplina che suscita – qui – maggiore attenzione, è quella relativa alla c.d. “*saisine parlementaire*”. Quest'ultima, com'è noto, introdotta con la legge costituzionale 29 ottobre 1974 n° 74-904, ha riconosciuto a 60 deputati e a 60 senatori la possibilità di impugnare preventivamente una legge ordinaria in forza dell'art. 61, secondo comma, Cost.<sup>1</sup> al fine di far valere il suo eventuale contrasto con la Carta fondamentale. Una facoltà, questa, che mostra *prima facie* la propria portata innovativa (e, invero, per molti aspetti dirompente)<sup>2</sup> rispetto alle caratteristiche del sistema politico-costituzionale francese. È indubbio, infatti, che riconoscere una simile

---

<sup>1</sup> L'art. 61, secondo comma Cost. prevede, infatti, che “*les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation, par le Président de la République, le Prime ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs*”. Tale impugnazione può avvenire entro quindici giorni dalla promulgazione della legge avversata.

<sup>2</sup> Non a caso, l'introduzione della *saisine parlementaire* all'interno dell'ordinamento francese è stata considerata come un vero e proprio *big bang* da D. ROUSSEAU, *La réforme du 29 octobre 1974 vue en 1994 : le "big bang" de la démocratie constitutionnelle ?*, in *Le Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris – Aix en Provence, 1995, 67.

legittimazione ai parlamentari può condizionare fortemente lo svolgimento del procedimento legislativo e gli stessi equilibri fra maggioranza e opposizione (atteso che quest'ultima potrebbe, evidentemente, "minacciare"<sup>3</sup> i promotori di una determinata legge di ricorrere al *Conseil constitutionnel* per ottenere ciò che in fase di discussione e di approvazione non era riuscita a conseguire). Ad ogni modo, dal momento che si riserveranno al prosieguo<sup>4</sup> delle più ampie considerazioni circa l'influenza che la *saisine parlementaire* ha avuto (e continua ad avere) tanto sul sistema politico quanto su quello di giustizia costituzionale d'oltralpe, ci si limiterà – adesso – a porre l'attenzione sull'originaria formulazione dell'art. 61 Cost., che prevedeva per la prima volta un controllo di costituzionalità della legge anche se solo preventivo e, pertanto, ci si soffermerà sulla *ratio* che ha ispirato l'introduzione di tale controllo all'interno dell'ordinamento in questione.

Inizialmente, infatti, l'art. 61 della Carta fondamentale consentiva unicamente al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere di impugnare tali atti legislativi prima della loro entrata in vigore. Con la conseguenza, pertanto, che assai infrequenti erano i ricorsi da questi presentati al *Conseil*<sup>5</sup> (atteso che, com'è ovvio, tali soggetti avevano poco interesse ad avversare delle leggi che erano state approvate dalla maggioranza di cui – quasi sempre – gli stessi facevano parte). Ecco perché, allora, non si può tentare di comprendere quali siano state le ragioni che hanno portato i costituenti del 1958 all'iniziale stesura dell'art. 61 della Carta fondamentale, senza preliminarmente tenere in debito conto il ruolo assunto dal Consiglio costituzionale all'interno del sistema politico-istituzionale francese.

---

<sup>3</sup> P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, 2015, 99.

<sup>4</sup> V. il quinto capitolo.

<sup>5</sup> Come si avrà modo di evidenziare a breve, infatti, le *saisines* presentate dal 1958 al 1974 sono state soltanto otto.

In effetti, in ragione della centralità tradizionalmente assunta dal Parlamento e dalla legge nella cultura costituzionalistica d'oltralpe, si possono sin da subito comprendere le ragioni per le quali i costituenti hanno mostrato una forte reticenza rispetto all'istituzione di un simile organo all'interno del proprio ordinamento<sup>6</sup>. Immaginare, infatti, che nove giudici avessero il potere di annullare le leggi approvate dalle Camere rappresentative della volontà popolare, strideva non poco con il mito dell'onnipotenza della legge<sup>7</sup> che informava di sé – e che in parte, se pur in modo diverso, ancora oggi continua a informare – le radici più profonde del pensiero giuridico sviluppatosi in tale paese. Peraltro, le riflessioni svolte dai costituenti rispetto all'introduzione di un sistema di giustizia costituzionale nel proprio ordinamento non possono che essere state fortemente condizionate dalla paura che l'istituzione del *Conseil* avrebbe reso sempre più concreto il rischio che si addivenisse a una sorta di “*Gouvernement des juges*”<sup>8</sup> a discapito, evidentemente, tanto del ruolo del Parlamento quanto di quello del Governo.

Tuttavia, ancorché nel *Comité consultatif constitutionnel*<sup>9</sup> aleggiasse lo spettro di tale “invasione giudiziaria” da parte del Consiglio all'interno del complessivo equilibrio fra poteri, si è comunque riusciti ad addivenire alla

---

<sup>6</sup> D'altronde, se pur – com'è ovvio – in situazioni storiche e politiche profondamente diverse da quelle francesi, anche all'interno dell'Assemblea Costituente italiana numerosi erano stati coloro che avevano mosso severe critiche rispetto all'istituzione della Corte costituzionale nel nostro ordinamento. V. in questo senso V. E. ORLANDO, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta 10 marzo 1947, Roma, 1970, 1939 ss. e P. TOGLIATTI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta pom. 11 marzo 1947, Roma, 1970, 1998 ss.

<sup>7</sup> Vale qui ricordare, quanto provocatoriamente affermato da J. L. DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre*, Parigi, 1822, 333, secondo il quale “*le Parlement peut tout, excepté faire une femme d'un homme, et vice versa*”.

<sup>8</sup> E. LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux États-Unis – L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois* (1921), riediz., Parigi, 2005, 298.

<sup>9</sup> Istituito con la legge costituzionale 3 giugno 1958 al fine di esaminare il progetto preliminare di Costituzione elaborato dal Governo presieduto da Charles De Gaulle.

consapevolezza che “*pour assurer son respect, la Constitution a prévu un Conseil constitutionnel*”<sup>10</sup>. Per tali ragioni, se l’originaria preoccupazione dei costituenti era rivolta all’esistenza stessa di un organo di giustizia costituzionale, una volta acquisita la contezza della sua irrinunciabilità per assicurare il più efficace rispetto della Carta fondamentale, la loro paura si è successivamente tradotta nell’esigenza di circoscrivere – quanto più possibile – le funzioni del *Conseil*. Si spiega così, ad esempio, la scelta dei costituenti francesi di non qualificare tale istituzione come una Corte, ma di identificarla – molto più realisticamente rispetto allo scopo a questa inizialmente affidato – come un “mero” Consiglio costituzionale<sup>11</sup>. Non è un caso, infatti, che l’unico organo giurisdizionale a presentare la medesima denominazione fosse proprio il *Conseil d’État*, ovvero il Tribunale investito del compito di svolgere una preliminare funzione consultiva sugli atti che il Governo, di volta in volta, intende adottare<sup>12</sup> (oltre che essere deputato, naturalmente, a dirimere le controversie amministrative in ultima istanza e a risolvere gli eventuali conflitti di giurisdizione che potrebbero sorgere fra le autorità giudiziarie).

Ecco tratteggiata l’iniziale fisionomia assunta dall’organo di giustizia costituzionale francese: un vero e proprio “*allié de l’exécutif*”<sup>13</sup>! Votato a tutelare le prerogative di quest’ultimo e a “sorvegliare” il Parlamento qualora

---

<sup>10</sup> M. DIDIER, *Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, Parigi, 1987, 520.

<sup>11</sup> In questo senso B. QUIRINY, *Le Conseil constitutionnel dans le travaux du Comité consultatif constitutionnel de 1958*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, fasc. n. 117/2019, 148.

<sup>12</sup> Gli artt. 37, 38, 39 e 74-1 Cost. prescrivono, rispettivamente, l’obbligatorio e preliminare parere del *Conseil d’État* sui decreti volti a modificare i testi legislativi approvati nelle materie riservate alla potestà regolamentare del Governo, sulle ordinanze adottate dal potere esecutivo in ambiti riservati alla potestà legislativa del Parlamento, sui progetti di legge e sulle ordinanze adottate dal Consiglio dei Ministri al fine di estendere le disposizioni aventi natura legislativa o di adattarle all’organizzazione particolare delle collettività d’Oltremare e dei territori della Nuova Caledonia.

<sup>13</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Parigi, 1997, 172.

esso, con l'approvazione di una legge, avesse tentato di conculcarle<sup>14</sup>. Un *chien de garde de l'exécutif*, insomma. D'altronde, non si spiegherebbe altrimenti la scelta dei costituenti di prevedere che la nomina dei giudici del *Conseil*, oltre a non essere subordinata alla sussistenza di *alcun* requisito tecnico-professionale, spetti unicamente a soggetti politici. Soltanto il Presidente della Repubblica e i Presidenti delle Camere, infatti – nella misura di tre membri ciascuno – sono legittimati a individuare i componenti del Consiglio<sup>15</sup>. Si aggiunga, poi, che ai giudici di nomina politica si aggiungono di diritto gli ex Presidenti della République. Scelte, queste, sulla cui legittimità si avrà modo di soffermarsi molto più diffusamente nel prosieguo<sup>16</sup>, ma rispetto alle quali – si può sin da subito anticipare – si ritiene che incidano significativamente sul carattere irrinunciabile dell'imparzialità<sup>17</sup> dei giudici costituzionali.

D'altra parte, in linea con quanto appena detto, non può destare sorpresa l'originaria formulazione dell'art. 61 Cost. che riconosceva la possibilità di impugnare le leggi ordinarie, prima della loro entrata in vigore, soltanto a esponenti dell'esecutivo (*i.e.*, il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro) o a questi fortemente allineati (ovvero i Presidenti delle Camere). È evidente, infatti, come l'individuazione di tali istituzioni quali unici organi legittimati ad adire il *Conseil* riveli l'iniziale *ratio* del controllo di costituzionalità delle leggi: ovvero, come detto, quella di riconoscere al potere esecutivo uno strumento per controllare l'attività legislativa del Parlamento e i suoi eventuali "sconfinamenti". Peraltro, la scelta di attribuire la legittimazione ad agire a simili

---

<sup>14</sup> In questo senso P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 173.

<sup>15</sup> Art. 56 Cost. Tale disposizione prevede, altresì, che i giudici costituzionali rimangano in carica per nove anni e che la composizione del *Conseil* venga rinnovata per un terzo ogni tre anni.

<sup>16</sup> V. il quinto capitolo.

<sup>17</sup> A tal proposito v. le recentissime riflessioni espresse da L. FONTAINE – T. PERROUD – D. ROUSSEAU, *L'impartialité des membres du Conseil constitutionnel en question*, in *Questions constitutionnelles*, 5 gennaio 2024, *passim*.

ricorrenti (che mirava a delimitare maggiormente la possibilità di azione del *Conseil constitutionnel*), è stata particolarmente significativa in quanto, come era già stato rappresentato in sede costituente, la comune provenienza politica dei soggetti in questione (sempre esponenti – di fatto – della medesima maggioranza, salvo i casi di *cohabitation*<sup>18</sup>), portava con sé il rischio che, qualora questi avessero concordemente deciso di non adire il Consiglio, si sarebbe addivenuti a una paralisi del sistema di giustizia costituzionale francese in quanto “*le Conseil constitutionnel n’aurait jamais été saisi*”<sup>19</sup>.

Quanto appena detto, d’altronde, trova conferma nel numero dei ricorsi presentati dal 1958 al 1973 (ovvero fino all’anno in cui, come detto, non era ancora stata riconosciuta a 60 deputati e a 60 senatori la possibilità di impugnare una legge in via preventiva). Analizzando i dati relativi al contenzioso di quegli anni, infatti, si può rinvenire come gli unici soggetti che si sono avvalsi di tale facoltà siano stati il Primo Ministro e il Presidente del Senato e come il numero complessivo dei loro ricorsi – in un lasso di tempo di sedici anni – sia stato

---

<sup>18</sup> Com’è noto, questa si verifica nel momento in cui il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro appartengono a due forze politiche contrapposte. Tale circostanza si è verificata soltanto tre volte negli anni 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002 e ha visto “coabitare” rispettivamente Mitterand-Chirac, Mitterand-Balladur e Chirac-Jospin. Tuttavia, proprio al fine di evitare il verificarsi di simili circostanze, è stata approvata la legge costituzionale 2 ottobre 2000 n° 2000-964 che ha ridotto la durata del mandato presidenziale a cinque anni al fine di fare in modo che quest’ultimo si allineasse con quello parlamentare e che, pertanto, una *cohabitation* fra le due istituzioni divenisse meno probabile.

<sup>19</sup> M. DIDIER, *Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. II, Parigi, 1987, 179. Soltanto nel 2008, infatti, con l’approvazione della legge costituzionale 23 luglio 2008 n° 2008-724, è stata riconosciuta la possibilità a chiunque sia parte di un processo o di un procedimento di far valere l’incostituzionalità della legge applicabile alla fattispecie che lo vede coinvolto qualora la ritenga in contrasto con i diritti e le libertà disciplinate all’interno della Carta fondamentale. Specificamente, il giudice del giudizio *de quo*, se ritiene la *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) che gli è stata sottoposta sia ammissibile, la trasmette alla *Cour de Cassation* o al *Conseil d’État*. Tali supreme autorità giudiziarie, a loro volta, esaminano la questione e decidono se sottoporla o meno all’attenzione del *Conseil constitutionnel*.

appena pari a otto<sup>20</sup>! Dimostrazione, questa, dell'uso marcatamente politico che gli organi in questione hanno fatto di tale potere impugnatorio e del poco interesse che questi avevano nel far valere la sussistenza degli eventuali vizi di legittimità costituzionale di una legge.

Certo, come si avrà modo di rilevare, la natura politica delle *saisines* riguarda tanto quelle presentate dai ricorrenti originariamente immaginati come tali dalla Carta fondamentale quanto – e, semmai, ancor più – quelle sottoscritte dai parlamentari. Tuttavia, è fin troppo evidente come una diversa *ratio* ispiri i due tipi di ricorsi al giudice costituzionale. Il primo, come detto, è contraddistinto dalla volontà di ostacolare l'esercizio della funzione legislativa delle Camere qualora queste approvassero atti tendenzialmente “disallineati” con l'azione di governo<sup>21</sup>. Il secondo, quello introdotto con la revisione costituzionale del 1974 a favore dei componenti del Parlamento, è invece mosso soprattutto dall'intenzione di continuare ad addurre (questa volta dinanzi al *Conseil*) le ragioni poste a fondamento del dissenso già espresso nel corso del dibattito assembleare con riferimento all'approvazione della legge censurata e di porne in evidenza i profili di incostituzionalità.

#### 4.2. La legge costituzionale n° 74-904 e l'istituzione della *saisine parlementaire*

Definito il contesto storico-politico in cui è stato redatto il testo originario dell'art. 61 Cost., è possibile – adesso – analizzare *funditus* le ragioni che hanno portato il legislatore costituzionale francese a istituire la *saisine parlementaire* all'interno del proprio ordinamento. Ebbene, come accennato,

---

<sup>20</sup> Specificamente, sono state presentate cinque *saisines* dal Primo Ministro e tre dal Presidente del Senato.

<sup>21</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 170.

l'estensione della legittimazione a impugnare preventivamente una legge ordinaria a 60 deputati e a 60 senatori non è stata frutto di un semplice tratto di penna che ha aggiunto un'ulteriore voce fra quelle già esistenti e riconducibili ai ricorrenti inizialmente previsti. Come accennato, infatti, tale istituto ha tanto sconvolto e inciso sul sistema di giustizia costituzionale francese al punto da far parlare di una “*seconde naissance du Conseil constitutionnel*”<sup>22</sup>, di una vera e propria “*metamorfosi*” del giudice delle leggi<sup>23</sup>. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che – come appena riportato – ben altri erano stati i motivi che avevano, all'inizio, ispirato e portato all'approvazione dell'art. 61 Cost. Riconoscere ai parlamentari tale legittimazione a ricorrere era, pertanto, “*impensable en 1958*” e “*imperceptible en 1974*”<sup>24</sup>.

Non deve sorprendere, dunque, che, nel corso del dibattito precedente all'approvazione della l. cost. n° 74-904, numerosi fossero coloro che mostravano dubbi rispetto alla riforma in questione e alla sua dichiarata portata innovativa. Le forze politiche di sinistra – allora opposte al Governo in carica ed al Presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing – manifestavano, ad esempio, il proprio dissenso rispetto a tale proposta in quanto ritenevano che questa fosse “*inopportune, dérisoire, inadéquate enfin aux problèmes que'elle prétend résoudre*” in quanto essa non apportava “*aucun commencement de solution à notre problème constitutionnel fondamental qui résulte, selon nous, du profond déséquilibre qui affecte le fonctionnement de nos institutions*”<sup>25</sup>. Ecco che, a fronte della pur comune preoccupazione di garantire in modo più

---

<sup>22</sup> M. P. SÉGUIN, *Allocution*, in AA. VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel. Journée d'études du 16 mars 1994*, Parigi, 1995, 9.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 133.

<sup>25</sup> M. A. CHANDERNAGOR, *Intervention – Séance du Lundi 21 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Débats parlementaires. Compte rendu integral des seances*, 1974, 4.

efficace i diritti delle opposizioni e delle minoranze (alla tutela delle cui attribuzioni guardava, dichiaratamente, la legge *de qua*), i più ritenevano – anche successivamente alla sua approvazione – che non fosse questo il modo migliore per salvaguardare le prerogative dei parlamentari non appartenenti alla maggioranza. Si riteneva, pertanto, che la riforma avesse introdotto un mero “*gramme de démocratie*”<sup>26</sup>, che fosse una semplice “*réformette*”<sup>27</sup> e che poco o nulla avrebbe cambiato rispetto al naturale svolgimento delle dinamiche parlamentari e, soprattutto, rispetto alla garanzia dei diritti delle minoranze.

Insomma, di certo non vi erano le migliori premesse per sperare che la legge di revisione costituzionale del 1974, tanto avversata, avrebbe dato – come, invece, ha fatto – buona prova di sé, riuscendo a influenzare profondamente l’equilibrio fra poteri e a riconoscere alle opposizioni un significativo presidio di garanzia dinanzi al giudice costituzionale. Tuttavia, nella mente dei redattori della riforma, era invece – sin da subito – ben chiaro come questa, lungi dal configurarsi quale “*simple aménagement de procédure ou d’une amélioration superficielle du texte*”<sup>28</sup>, fosse in grado di accordare una “*protection nouvelle [...] aux minorités*”<sup>29</sup> e di rappresentare una “*reconnaissance supplémentaire des droits de l’opposition*”<sup>30</sup>. Va da sé, dunque, che tanto più il legislatore costituzionale era consapevole dell’importanza che una simile via di accesso al *Conseil* avrebbe assunto per la tutela delle opposizioni, quanto più questi comprendeva quanto fosse determinante l’individuazione del numero di parlamentari legittimati a impugnare una legge in via preventiva.

---

<sup>26</sup> M. DUVERGER, *Un gramme de démocratie*, in *Le Monde*, 11 ottobre 1974.

<sup>27</sup> M. LUCIEN VILLA, *Intervention – Séance du 22 octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Débats Congrès*, 1974, 7.

<sup>28</sup> J. CHIRAC, *Intervention – Séance du Lundi 21 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française*, op. cit., 3.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

Non a caso, la scelta di quanti dovessero essere i ricorrenti per ciascuna Camera è stata particolarmente dibattuta in fase di discussione parlamentare. Mentre, infatti, il Governo – prima – e l’Assemblea Nazionale – dopo – avevano proposto di riconoscere la legittimazione ad agire dinanzi al giudice delle leggi, rispettivamente, ad almeno un quinto o a un decimo dei componenti di ogni Camera, a essere approvato è stato poi l’emendamento presentato da un deputato che proponeva di fissare a 60 il numero dei ricorrenti tanto all’Assemblea Nazionale quanto al Senato<sup>31</sup>. Tuttavia, si ritiene che tale scelta abbia – in realtà – causato un’illegittima disparità fra deputati e senatori rispetto al loro accesso al *Conseil*.

Ciò in quanto, com’è noto, mentre i membri della Camera bassa sono pari a 577 (e, pertanto, 60 deputati corrispondono a circa un decimo della sua complessiva composizione), quelli del Senato sono stati determinati in modo definitivo nel proprio numero soltanto nel 2008. Infatti, fino all’approvazione della l. cost. 23 luglio 2008 n° 2008-724 (che ha modificato l’art. 24 Cost. disponendo che il numero dei senatori non possa essere superiore a 348), la Carta fondamentale prevedeva unicamente che tale ramo del Parlamento fosse eletto a suffragio indiretto e che al suo interno dovesse essere assicurata la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica. Se ciò è vero, dunque, significa che i 60 senatori – quali ricorrenti legittimati a presentare una *saisine* – potevano corrispondere alle proporzioni più diverse rispetto al

---

<sup>31</sup> In realtà, il deputato che aveva presentato l’emendamento aveva inizialmente fissato a 50 il numero dei ricorrenti per ciascuna Camera. Tuttavia, non essendo stato raggiunto un accordo con le altre forze politiche su tale proposta, lo stesso parlamentare ha successivamente proposto che a 60 deputati e a 60 senatori fosse riconosciuta la possibilità di adire il *Conseil*. Per una disamina approfondita del dibattito parlamentare relativo alla discussione e approvazione della l. n° 74-904 v. P. GAIA – X. PHILIPPE, *Dix années de saisine parlementaire : genèse d’une réforme*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, fasc. n. 1/1985, 127 ss. e M. BONNARD, *L’écriture de la réforme du 29 octobre 1974*, in *Vingt ans de saisine parlementaire*, op. cit., 40 ss.

complessivo numero dei componenti della propria Camera di appartenenza in quanto questo non era fissato in Costituzione ed era, pertanto, mutevole! Ecco perché si ritiene che più opportuno sarebbe stato, data la *ratio* dell'istituto, prevedere che fosse una frazione dei membri di ciascun ramo del Parlamento a poter impugnare una legge e non un numero di parlamentari determinato *ex ante*.

Non convince, peraltro, la motivazione addotta da chi ritiene che tale decisione potesse essere giustificata in ragione del bicameralismo imperfetto vigente nell'ordinamento francese<sup>32</sup>. Se è vero, infatti, che esiste un'asimmetria fra le due Camere che vede l'Assemblea Nazionale in una posizione di prevalenza rispetto a quella del Senato<sup>33</sup>, è anche vero che, se il fine della *saisine parlementaire* è quello di riconoscere alle minoranze un mezzo di cui avvalersi per far valere degli eventuali vizi di illegittimità costituzionale di cui potrebbe essere affetta la legge da queste censurata, l'esercizio di tale diritto non dovrebbe essere condizionato dal rapporto ineguale che intercorre fra i due rami del Parlamento. Simile possibilità di ricorrere al *Conseil constitutionnel*, infatti, che – come si avrà modo di sottolineare<sup>34</sup> – rappresenta tanto lo “*stade suprême de l'hostilité politique à un texte*”<sup>35</sup> quanto un “*moyen de sanctionner*

---

<sup>32</sup> Dello stesso avviso sono, *ex multis*, P. GAIA – X. PHILIPPE, *Dix années de saisine parlementaire*, op. cit., 132 e F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari*, op. cit., 44.

<sup>33</sup> L'art. 45 Cost. prevede, infatti, che, nel caso in cui le due Camere non fossero d'accordo circa l'approvazione del medesimo testo di legge in seguito a due successive votazioni, il Primo Ministro possa convocare una Commissione mista paritetica al fine di addivenire a un testo condiviso da entrambi i rami del Parlamento. Tuttavia, qualora dovesse persistere una divergenza fra l'Assemblea Nazionale e il Senato, il Governo può sottoporre unicamente alla prima il voto finale del progetto di legge in questione. Inoltre, a ulteriore dimostrazione dell'asimmetria esistente fra i due rami del Parlamento, l'art. 49 Cost. prevede che soltanto la Camera alta sia legittimata ad accordare la fiducia al potere esecutivo e l'art. 12 Cost. riconosce al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento della sola Assemblea Nazionale e non anche del Senato.

<sup>34</sup> V. il quinto capitolo.

<sup>35</sup> G. CARCASSONNE, *La stratégie de ceux qui saisissent*, in *Vingt ans de saisine parlementaire*, op. cit., 52.

*l'incostitutionnalité*”, non può che riferirsi all’esercizio della funzione parlamentare da parte dei singoli rappresentanti: sia che questi siano deputati sia che questi siano senatori. Basti, qui, rammentare come sia pacifico che l’impugnazione preventiva da parte delle minoranze delle leggi ordinarie, rappresenti una vera e propria fase – se pur, come ovvio, eventuale – del procedimento legislativo francese<sup>36</sup>. Richiedere, pertanto, che la comune volontà di ricorrere sia espressa dalla ben più elevata frazione di un sesto dei componenti del Senato (a tale unità di parlamentari corrisponde, infatti, il numero di 60 senatori previsto dall’art. 61, secondo comma Cost.) rispetto a quella ben meno ampia di un decimo prevista per i deputati, sembra tradire le ragioni poste a fondamento dell’istituto della *saisine parlementaire*.

Ad ogni modo, dovendosi qui limitare alla sola ricostruzione storica del dibattito parlamentare che ha accompagnato l’approvazione della legge n° 74-904 e alle ragioni che hanno portato alla sua entrata in vigore all’interno dell’ordinamento francese, non si può che rimandare al prosieguo<sup>37</sup> lo svolgimento di più ampie e approfondite riflessioni circa gli effetti che il riconoscimento ai componenti delle Camere della legittimazione ad adire il *Conseil* ha avuto sul sistema politico-istituzionale in questione. Basti solo qui, in conclusione, sottolineare come sia ormai pacifico in dottrina che l’introduzione della *saisine parlementaire* nell’esperienza costituzionale d’oltralpe abbia rappresentato un indiscusso “*facteur essentiel de développement de notre justice constitutionnelle*”<sup>38</sup> determinando – forse definitivamente? – una

---

<sup>36</sup> In questo senso, *ex plurimis*, L. HABIB, *Bilan de la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel de 1981 à 1986*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 13/1980, 176; D. ROUSSEAU, *La réforme du 29 octobre 1974 vue en 1994*, op. cit., 73; P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 162 e F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari*, op. cit., 94.

<sup>37</sup> V. il quinto capitolo.

<sup>38</sup> P. BON, *Les expériences étrangères de saisine parlementaire*, in *Trente ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Parigi, 2006, 104.

“*mutation du rôle du Conseil constitutionnel*”<sup>39</sup>. Ciò a riprova del fatto che, evidentemente, l’eco del “*big bang*”<sup>40</sup> causato dall’entrata in vigore di tale “*reformette*”<sup>41</sup> continua ancora a risuonare all’interno dell’ordinamento francese e a condizionare la sua stessa “fisionomia costituzionale”.

#### 4.3. Brevi introduttivi chiarimenti relativi alla giurisprudenza del *Conseil constitutionnel*

Una volta chiarite le ragioni che hanno portato all’introduzione della *saisine parlementaire* all’interno dell’ordinamento francese, è possibile procedere ad analizzare le pronunce relative ai ricorsi che – nel corso degli anni – deputati e senatori hanno presentato dinanzi al *Conseil constitutionnel*. Invero, la scelta di esaminare tale giurisprudenza – e di compararla, evidentemente, con quella italiana – muove da una più ampia considerazione relativa al ruolo assunto tanto dalla nostra Corte costituzionale quanto da quella d’oltralpe per la tutela delle prerogative dei parlamentari<sup>42</sup>. Tuttavia, è fin troppo evidente che il tipo di competenze che le rispettive Carte fondamentali riconoscono a tali giudici è profondamente differente l’uno dall’altro e che una simile diversità richiede una particolare cautela nel confrontare due ordinamenti – quali quelli in tale sede esaminati – tanto diversi sotto questo aspetto.

Ciò, invero, in ragione degli assai differenti presupposti da cui muovono i sistemi di giustizia costituzionale in questione. Il primo, quello francese, che

---

<sup>39</sup> J. BENETTI, *La saisine parlementaire (au titre de l’article 61 de la Constitution)*, in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel – Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, fasc. n. 38/2013, 2.

<sup>40</sup> D. ROUSSEAU, *La réforme du 29 octobre 1974*, op. cit., 67.

<sup>41</sup> J. CHIRAC, *Intervention – Séance du 22 octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française*, op. cit., 1974, 3.

<sup>42</sup> Si vedano, a tal proposito, le considerazioni espresse nel paragrafo 1.2. del primo capitolo.

per cinquant'anni – ovvero fino a quando nel 2008 non è stata introdotta la QPC all'interno di tale ordinamento<sup>43</sup> – ha conosciuto unicamente un sindacato preventivo sulle leggi (e, pertanto, è stato un sistema del tutto slegato dalla concreta applicazione di tali atti e dai fatti che, potenzialmente, avrebbero potuto far emergere degli ulteriori o diversi vizi di costituzionalità rispetto a quelli censurati prima della loro entrata in vigore). Il secondo, quello italiano, che – invece – ha visto la propria fortuna proprio nel meccanismo di incidentalità della questione e che ha subordinato la conoscenza da parte della Corte delle leggi ritenute in contrasto con la Carta fondamentale alla preventiva valutazione della loro conformità a Costituzione compiuta dai giudici *a quibus* caso per caso. Tanto più le differenze si accentuano, poi, se si considera che l'ordinamento francese – a differenza del nostro – non contempla la possibilità per il *Conseil* di risolvere gli eventuali conflitti che potrebbero sorgere fra i poteri dello Stato (il che, in effetti, può destare poca o nulla sorpresa se si considerano le difficoltà che hanno portato i costituenti d'oltralpe ad “accettare” la presenza di un organo di giustizia costituzionale all'interno del proprio ordinamento).

Insomma, quello che si intende dire, è che le diverse caratteristiche proprie tanto del sindacato operato dalle due Corti sulle leggi quanto dei ricorrenti legittimati a impugnarle e – più di tutti – la particolarità del *momento*<sup>44</sup> in cui tale sindacato viene compiuto, influenzano profondamente il tipo di pronunce rese e l'«approccio culturale» dei due giudici costituzionali. Ecco perché la giurisprudenza del *Conseil* relativa alle *saïnes parlementaires*, a differenza di quella della Consulta esaminata in precedenza con riferimento ai conflitti sollevati dagli organi parlamentari, è sempre stata condizionata dalle

---

<sup>43</sup> V., a tal proposito, la nota 19.

<sup>44</sup> In questo senso si vedano, in particolar modo, le considerazioni espresse sul punto da G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1991, 40 ss.

“strettoie” del giudizio di legittimità costituzionale. Il Consiglio francese, infatti, non può che unicamente avvalersi dell’incostituzionalità della legge censurata per verificare, qualora la circostanza glielo consenta, se nel corso del procedimento adottato per l’approvazione degli atti impugnati siano stati, altresì, violati i diritti dei parlamentari. Per tali ragioni, non sorprenderà constatare che poche siano state le pronunce nelle quali il *Conseil* ha concretamente avuto la possibilità di esprimersi in merito a simili lesioni delle prerogative dei deputati e senatori, di volta in volta, ricorrenti.

Ad ogni modo, ciò che qui desta maggiore interesse è evidenziare come – ancorché con le significative differenze che riguardano, come detto, i due sistemi di giustizia costituzionale – si possono in ogni caso rinvenire alcuni punti di contatto in grado di avvicinarne le rispettive distanze. Su tali aspetti, pertanto, si concentrerà l’analisi che ci si accinge a svolgere con riferimento alla giurisprudenza del *Conseil* relativa alle *saisines* presentate, nel corso degli anni, dai parlamentari francesi.

4.3.1. Le *saisines parlementaires* nella giurisprudenza costituzionale francese. La sistematica impugnazione delle leggi di bilancio da parte dei membri delle Camere

Esaminando la giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* formatasi nel tempo sulle *saisines parlementaires* promosse da deputati e senatori, si può comprendere – già a una primissima analisi – l’importanza che tali pronunce hanno assunto se si guarda, ad esempio, al tipo di leggi che sono spesso state impugnate in tale sede. Una simile via di accesso al giudice costituzionale francese ha consentito a quest’ultimo, infatti, di pronunciarsi su alcuni degli atti politicamente più rilevanti approvati dalle Camere. Si pensi, a solo titolo

esemplificativo, ai ricorsi con cui sono state avversate le leggi in materia di aborto<sup>45</sup>, di servizi radiotelevisivi<sup>46</sup>, di sicurezza pubblica<sup>47</sup>, di stampa<sup>48</sup>, di bilancio dello Stato<sup>49</sup>. D'altronde, è facile comprendere le ragioni dell'esistenza di tale tipo di contenzioso atteso che la scelta assunta, di volta in volta, dai parlamentari di adire il *Conseil* è stata – pressoché esclusivamente – mossa da ragioni di strategia e convenienza politica<sup>50</sup>. Con la conseguenza, pertanto, che la loro attenzione non può che essere stata quasi sempre rivolta agli atti legislativi più espressivi dell'indirizzo politico del Governo del quale essi, nella maggior parte dei casi, non facevano parte e che, pertanto, avversavano.

Se si muove da tale assunto, non sorprende particolarmente constatare come è possibile che una legge (ancorché incostituzionale) “sia approvata sulla base di un accordo parlamentare e politico molto ampio”<sup>51</sup> tale da far sì che “nessuno sia interessato ad adire la giustizia costituzionale”<sup>52</sup>. È il *movens* politico, dunque, che condiziona la scelta dei componenti delle Camere di rivolgersi o meno al Consiglio e non la “mera” sussistenza di una legge in contrasto con la Carta fondamentale. Non a caso, vi è stato chi in dottrina ha

---

<sup>45</sup> V., ad esempio, le sentenze 15 gennaio 1975 n° 74-54, 27 giugno 2001 n° 2001-446, 4 luglio 2001 n° 2001-449, 16 marzo 2017 n° 2017-747.

<sup>46</sup> *Ex multis*, sentenze 25 luglio 1984 n° 84-176, 1 luglio 2004 n° 2004-497, 3 marzo 2009 n° 2009-577.

<sup>47</sup> *Ex plurimis*, sentenze 20 gennaio 1981 n° 80-127, 22 agosto 2002 n° 2002-460, 13 marzo 2003 n° 2003-467.

<sup>48</sup> Ad esempio, v. sentenze 11 ottobre 1984 n° 84-181, 29 luglio 1986 n° 86-210, 10 novembre 2016 n° 2016-738.

<sup>49</sup> Le leggi di bilancio vengono, ormai, sistematicamente impugnate ogni anno da parte dei membri delle Camere. A tal proposito, si vedano, ad esempio le sentenze 29 dicembre 2013 n° 2013-685, 29 dicembre 2014 n° 2014-708, 29 dicembre 2015 n° 2015-725, 29 dicembre 2016 n° 2016-744, 28 dicembre 2017 n° 2017-759, 28 dicembre 2018 n° 2018-777, 27 dicembre 2019 n° 2019-796, 28 dicembre 2020 n° 2020-813, 28 dicembre 2021 n° 2021-833, 29 dicembre 2022 n° 2022-847.

<sup>50</sup> In questo senso si veda, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità*, op. cit., 35 s.

<sup>51</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità*, op. cit., 35.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

evidenziato come il riconoscere tale legittimazione ad agire ai parlamentari faccia sì che la loro “*impuissance politique*” si trasformi nella loro “*victoire constitutionnelle*”<sup>53</sup>!

Dato per pacifico, pertanto, che la *saisine parlementaire* presenta una natura intrinsecamente politica, si comprendono adesso le ragioni per le quali si ritiene che il *Conseil* goda spesso “del privilegio di potersi dedicare alle grandi questioni di costituzionalità”<sup>54</sup> in quanto sono proprio queste ultime, com’è ovvio, a essere maggiormente divisive e più frequentemente sollevate dai parlamentari. Peraltro, com’è noto, la stessa possibilità non è accordata a molte altre Corti costituzionali che, invece, sono fortemente condizionate dalla “micro-conflittualità costituzionale”<sup>55</sup> che ne contraddistingue il sindacato e che non sempre consente loro di pronunciarsi su questioni di analogo rilievo.

Tuttavia, al netto di tali distinzioni, è interessante rilevare come – se pur in misura e in modo differente – tanto per il *Conseil constitutionnel* quanto per la Consulta è stato ed è il procedimento di approvazione della legge di bilancio a rappresentare un’importante occasione per occuparsi del rispetto delle prerogative dei parlamentari (e, segnatamente, di quelle dei membri dell’opposizione). D’altronde, non può destare particolare sorpresa giungere a una simile constatazione atteso che tale atto legislativo rappresenta – com’è noto – una delle massime e più significative espressioni dell’indirizzo politico della maggioranza. Va da sé, pertanto, che è proprio nel procedimento di approvazione della legge di bilancio che la “trama dialogica fra maggioranza e opposizione”<sup>56</sup> più si intensifica e – a volte – più si esaspera. Non a caso, in Francia tale atto è sistematicamente avversato dalle minoranze dinanzi al *Conseil*

---

<sup>53</sup> J. BOULOIS, *Défenseur de l’Exécutif*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 13/1991, 39.

<sup>54</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità*, op. cit., 35.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 34.

*constitutionnel* e rappresenta una preziosa occasione per il giudice costituzionale di garantire il rispetto delle norme che disciplinano del procedimento legislativo.

A riprova di quanto detto, si consideri che la prima *saisine parlementaire* presentata nel 1974 (nel caso di specie, da 60 deputati) ha riguardato proprio la legge di bilancio<sup>57</sup>. Ed è stato proprio in occasione di tale controllo che il Consiglio ha avuto modo di esprimersi sulla necessità che nella delicata fase dei lavori parlamentari relativa all'approvazione della legge *de qua* vengano, più che mai, rispettati i giusti tempi di discussione e di esame delle disposizioni che si intende adottare. Per tali ragioni, pertanto, il giudice costituzionale ha sottolineato come sia necessario assicurare ai componenti delle Camere un “*information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi des finances*”<sup>58</sup>. Ciò, evidentemente, in ragione della consapevolezza del *Conseil constitutionnel* dell'essere simile controllo effettuato dalle minoranze – e, segnatamente, dall'opposizione – la vera e propria “*colonne vertébrale du contrôle parlementaire*”<sup>59</sup> dal momento che “*contrôler les finances publiques*”<sup>60</sup> non può che voler dire anche e soprattutto “*contrôler les politiques gouvernementales*”<sup>61</sup>. Se questo è vero, va da sé che i parlamentari – per potere svolgere tale attività nel modo più efficace e incisivo possibile – necessitano di essere assistiti dalle più ampie garanzie di partecipazione al procedimento di approvazione di tali atti legislativi. Ecco perché, allora, l'eventuale sussistenza di vizi incostituzionalità della legge di bilancio ha spesso rappresentato una preziosa occasione per le opposizioni di denunciare dinanzi al

---

<sup>57</sup> Sentenza 30 dicembre 1974, n° 74-53.

<sup>58</sup> Punto 2. sentenza 30 dicembre 1997 n° 97-395.

<sup>59</sup> P. JAN, *Parlement et Cour des comptes.*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 146/2013, 107.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

*Conseil constitutionnel* il mancato rispetto delle proprie prerogative nel corso delle procedure parlamentari<sup>62</sup>.

Peraltro, se pur all'interno di un quadro giurisprudenziale profondamente diverso – come visto – da quello francese, anche in sede di conflitti di attribuzione sembra che il procedimento di approvazione della legge di bilancio abbia assunto una certa importanza. È bene qui rammentare, infatti, come la più volte richiamata ordinanza n. 17/2019 (con la quale, come visto<sup>63</sup>, la Corte costituzionale italiana ha per la prima volta riconosciuto la natura di potere dello Stato ai singoli parlamentari) è stata pronunciata proprio in occasione di un ricorso presentato da alcuni senatori al fine di denunciare un'avvenuta violazione delle proprie prerogative che si sarebbe verificata durante lo svolgimento del procedimento di approvazione della legge in questione. Ciò, evidentemente, a dimostrazione del fatto che è soprattutto in simili occasioni che si prospetta il rischio che la maggioranza non rispetti adeguatamente i diritti delle opposizioni e che impedisca o renda particolarmente difficile per queste di prendere parte alla formazione della legge di bilancio<sup>64</sup>.

D'altronde, a distanza di appena un anno dalla pronuncia *de qua*, un analogo conflitto è stato sollevato da alcuni deputati in occasione del procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2020<sup>65</sup> al fine di lamentare violazioni delle prerogative parlamentari sostanzialmente identiche a quelle addotte dai senatori che avevano adito la Corte nel 2019. Dimostrazione,

---

<sup>62</sup> V. in questo senso, ad esempio, le sentenze 28 dicembre 2020, n° 2020-813, 28 dicembre 2021, n° 2021-833, 29 dicembre 2022, n° 2022-847, 28 dicembre 2023, n° 2023-862.

<sup>63</sup> V. paragrafo 2.4. del secondo capitolo.

<sup>64</sup> A tal proposito, si consideri che i senatori autori del conflitto risolto con l'ordinanza n. 17/2019 lamentavano di avere avuto appena sette ore per esaminare il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo in sostituzione dei precedenti emendamenti presentati in sede di discussione parlamentare al ddl relativo alla legge di bilancio in questione.

<sup>65</sup> Ordinanza n. 60/2020.

questa, che anche nel nostro ordinamento tale tipo di procedura parlamentare ha potenzialmente rappresentato il “*locus belli*”<sup>66</sup> delle violazioni dei diritti dei membri delle Camere (e, segnatamente, di quelli delle minoranze).

Certo, il procedimento di approvazione della legge di bilancio non si configura in Italia, come invece avviene in Francia, come un’occasione ormai sistematica per consentire ai deputati e senatori di censurare le irregolarità che nel corso di tale procedura parlamentare potrebbero verificarsi (atteso che, come detto, in tale paese ogni anno i membri dell’Assemblea Nazionale o del Senato impugnano tale atto legislativo e che in Italia, invece, i conflitti che sono sorti durante lo svolgimento di tale procedimento legislativo sono stati soltanto due). Nondimeno, si ritiene che la giurisprudenza sui conflitti testé riportata dimostri come anche nel nostro ordinamento si sia posto e si ponga il tema del rispetto del “giusto” procedimento legislativo (soprattutto con riferimento all’approvazione degli atti legislativi in questione) e che la nostra Corte costituzionale potrebbe auspicabilmente giocare un ruolo significativo per assicurare la tutela delle prerogative dei membri delle Camere qualora queste fossero gravemente conculcate da un altro potere dello Stato nel corso dello stesso.

4.3.2. *Segue.* Le opposizioni quali principali (ma non esclusive) autrici delle *saisines parlementaires*

Un ulteriore e significativo spunto di riflessione che si ritiene susciti l’analisi della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* relativa alle *saisines*

---

<sup>66</sup> P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del Parlamento, il rafforzamento dell’esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Osservatorio internazionale*, fasc. n. 3/1997, 487.

*parlementaires*, riguarda l'individuazione delle minoranze di volta in volta autrici di tali ricorsi e l'eventuale qualificazione delle stesse quali membri dell'opposizione. Ebbene, rimandando alle considerazioni in precedenza svolte con riferimento alla differenza che intercorre fra i concetti di opposizione e di minoranza e alla necessità di operare una compiuta distinzione fra di essi<sup>67</sup>, si può qui sottolineare come anche le pronunce francesi in materia dimostrino come non esista alcuna sovrapposibilità fra le due figure.

Si consideri, ad esempio, che la seconda decisione adottata dal *Conseil* sul ricorso presentato da 60 deputati alla fine del 1974<sup>68</sup> ha riguardato l'impugnazione della legge sull'aborto<sup>69</sup> approvata dalla maggioranza che allora sosteneva il Governo in carica e che è stata avversata da una minoranza interna alla medesima forza politica! Questo a riprova del fatto che – sebbene, come detto, la *saisine parlementaire* sia stata istituita al fine di riconoscere una garanzia dei diritti delle opposizioni dinanzi al *Conseil* – ciò non ha escluso che anche dei membri delle Camere esponenti dei partiti che di una determinata legge sono stati i fautori abbiano avvertito l'esigenza di impugnarla dinanzi al giudice costituzionale.

Certo, è bene comunque rammentare che la pressoché totalità dei ricorsi presentati negli anni è stata sottoscritta da parlamentari appartenenti all'opposizione. Ciò, invero, a conferma del fatto che il fine sotteso al riconoscimento di tale legittimazione ad agire a deputati e senatori sia stato, in fondo, raggiunto. Non sorprende constatare, pertanto, come sia ormai pacifico che tale tipo di *saisine* rappresenti “*un instrument normal de l'arsenal parlementaire*”<sup>70</sup>. D'altronde, che questa abbia rappresentato la “*principale*

---

<sup>67</sup> V. paragrafo 3.1. del terzo capitolo.

<sup>68</sup> Sentenza 15 gennaio 1975 n° 74-54.

<sup>69</sup> Si tratta della legge 17 gennaio 1975, n° 75-17.

<sup>70</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 17.

*source de contentieux constitutionnel français*<sup>71</sup> fino al 2008 – ovvero dall’istituzione all’interno dell’ordinamento francese della QPC che ha, sin da subito, superato numericamente la quantità dei giudizi resi dal *Conseil* in materia di *saisine*<sup>72</sup> – lo dimostra un’analisi diacronica dei relativi dati<sup>73</sup>.

Nondimeno, che di tale facoltà di impugnare le leggi ordinarie sia siano principalmente avvalsi i membri delle Camere è dimostrato – ancora una volta – dal confronto fra la quantità di ricorsi presentati dai parlamentari e quella relativa alle *saisines* presentate dagli altri soggetti contemplati dall’art. 61, secondo comma, Cost. Da tale raffronto emerge, infatti, che dal 1974 ad oggi i primi sono pari a 812 (di cui 477 sottoscritti da deputati e 335 da senatori), contro i 530 dati dall’insieme di quelli del Presidente della Repubblica, del Primo Ministro, del Presidente dell’Assemblea Nazionale e del Presidente del Senato<sup>74</sup>. Un dato, questo, che dimostra ulteriormente la frequenza con la quale i deputati e i senatori hanno adito il *Conseil constitutionnel* e il diverso modo con il quale, invece, sembra si siano avvalsi i restanti ricorrenti della medesima facoltà riconosciuta loro dalla Carta fondamentale.

#### 4.3.3. Il giudice costituzionale francese quale potenziale garante del procedimento legislativo

L’analisi fin qui condotta della giurisprudenza del Consiglio costituzionale francese e la sua contestuale comparazione con quella formatasi

---

<sup>71</sup> A. ROUX, *Éléments statistiques*, in *Trente ans de saisine parlementaire*, op. cit., 150.

<sup>72</sup> Ciò è dimostrato dalla visione del grafico che pone a confronto i due tipi di contenzioso negli anni che vanno dal 2008 al 2023. Tali dati sono disponibili su <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

<sup>73</sup> Tale analisi è consultabile su <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

<sup>74</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

nel nostro ordinamento in materia di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto la tutela delle prerogative dei parlamentari mostra – invero – come sia possibile immaginare un filo rosso in grado di unire tali sistemi. Al netto delle profondissime differenze che questi presentano, si ritiene – infatti – che sia la tutela del “giusto” procedimento legislativo l’anello di congiunzione che potrebbe avvicinare le diverse e rispettive latitudini nelle quali i due giudici costituzionali si collocano. È evidente, infatti, come tanto le *saisines parlementaires* quanto i conflitti sollevati dai membri delle Camere in Italia muovono dalla medesima esigenza: assicurare un maggiore rispetto delle procedure parlamentari e – con esso – garantire una protezione più efficace delle prerogative dei deputati e dei senatori tutte le volte in cui le irregolarità del procedimento legislativo determinino una violazione delle stesse.

Certo, si ritiene che – soprattutto in Italia – la Corte costituzionale potrebbe tentare di rispondere a tale necessità soltanto in casi eccezionali ovvero unicamente qualora si verificassero delle lesioni gravi e manifeste delle attribuzioni dei componenti delle Camere. Diversamente, infatti, come si è già avuto modo di sottolineare<sup>75</sup>, verrebbe del tutto meno il carattere della residualità che è – invece – consustanziale ai conflitti di attribuzione e che contribuisce a mantenere il giudice delle leggi il più possibile distante dalla politicità che spesso contraddistingue simili controversie.

Tuttavia, si ritiene che la giurisprudenza successiva all’ordinanza n. 17/2019 in materia di “conflitti parlamentari” non consenta – al momento – di configurare la Consulta quale vero e proprio garante del procedimento legislativo. Ciò, evidentemente, in ragione della particolare prudenza che la Corte ha mostrato nel pronunciarsi nel merito dei ricorsi presentati da deputati e

---

<sup>75</sup> V. le considerazioni espresse nel paragrafo 2.6. del secondo capitolo e nel terzo capitolo.

senatori (nessuno dei quali, è bene ricordarlo, è stato finora dichiarato neanche ammissibile). Ecco perché, allora, immaginare che il giudice delle leggi in Italia possa concorre insieme ai Presidenti delle Camere a garantire il rispetto delle procedure parlamentari<sup>76</sup> (se pur con le dovutissime accortezze testé menzionate) rimane, al momento, un mero auspicio.

Parimenti, si ritiene che neanche il *Conseil constitutionnel* possa configurarsi – allo stato attuale – quale reale garante del procedimento legislativo. Ancorché, infatti, le *saisines parlementaires* diano astrattamente la possibilità al giudice costituzionale francese di pronunciarsi sulle irregolarità che potrebbero verificarsi nel corso di tale procedura parlamentare e di tutelare le prerogative dei membri delle Camere che potrebbero eventualmente essere state violate nello svolgimento dello stesso, la giurisprudenza del Consiglio non ha dimostrato che questo abbia concretamente salvaguardato simili attribuzioni. Come si avrà modo di esaminare a breve e più diffusamente<sup>77</sup>, l'analisi delle pronunce del *Conseil constitutionnel* relative ai ricorsi presentati nel corso degli anni dai membri delle Camere dimostra – infatti – come tutte le volte in cui il Consiglio si è trovato dinanzi a delle irregolarità occorse durante lo svolgimento del procedimento legislativo questo ha preferito non accogliere le doglianze addotte da ricorrenti e considerare, piuttosto, lecito il comportamento assunto dalla maggioranza di turno. Una scelta, questa, che – come si sottolineerà a breve<sup>78</sup> – fa destare più di un dubbio circa il rispetto del carattere dell'imparzialità e della neutralità<sup>79</sup> del giudice costituzionale francese e in

---

<sup>76</sup> Sulla complementarità della tutela parlamentare e giurisdizionale delle prerogative dei parlamentari si vedano le riflessioni svolte nel paragrafo 6.1. del sesto capitolo.

<sup>77</sup> V. il quinto capitolo.

<sup>78</sup> V. a tal proposito le considerazioni espresse nel quarto capitolo.

<sup>79</sup> Esprimono dubbi in tal senso, come ricordato, L. FONTAINE – T. PERROUD – D. ROUSSEAU, *L'impartialité des membres du Conseil constitutionnel*

merito alla sua capacità di configurarsi quale reale presidio di garanzia dei diritti dei parlamentari.

4.4. La “nuova vita” del *Conseil constitutionnel* dopo il 1974: cosa avviene quando la *politique est saisie par le droit* ?

Alla luce di quanto appena riferito rispetto alle ragioni che hanno portato all’istituzione della *saisine parlementaire* all’interno dell’ordinamento francese e alla giurisprudenza del *Conseil* formatasi nel corso degli anni in materia, si può – adesso – porre l’attenzione sulle conseguenze che questa ha avuto sul funzionamento del sistema di giustizia costituzionale di tale paese. Invero, come in parte è stato in precedenza evidenziato, la fisionomia del Consiglio – vista nella sua evoluzione – è profondamente mutata nel corso del tempo. Nato nel 1958 quale *longa manus* del potere esecutivo, tale organo è stato – ben presto – attraversato da significativi cambiamenti.

Il primo, in ordine temporale, non può che essere stato determinato dalla celeberrima sentenza 16 luglio 1971, n° 71-44<sup>80</sup> (anche nota come la “*décision Liberté d’association*”) nella quale il giudice costituzionale ha affermato di essere legittimato a pronunciarsi non soltanto sui contrasti fra le leggi e la

---

<sup>80</sup> Commentata *ex plurimis* da J. ROBERT, *Propos sur le sauvetage d’une liberté*, in *Revue du droit publique et de la science politique en France et à l’étranger*, 1971; J.E. BEARDSLEY, *The constitutional council and constitutional liberties in France*, in *The American journal of comparative law*, fasc. n. 3/1972; L. HAMON, *Contrôle de constitutionnalité et protection des droits individuels*, in *Recueil Dalloz*, 1974; D. G. HAIMBAUGH, *Was it France’s Marbury vs Madison?*, in *Ohio State Law Journal*, 1974; L. FAVOREU – P. LOÏC, *Liberté d’association. Conformité de la loi au préambule. Protection des libertés publiques*, in ID., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Sirey, 1975; B. LECOQ-PUJADE, *Une révolution de palais ?*, in *RDC*, fasc. n. 130/2022; D. ROUSSEAU, *La décision du 16 juillet 1971, une ouverture démocratique*, in loc. cit.; M. PHILIP – GAY, *La décision Liberté d’association est-elle l’équivalent français de l’arrêt Marbury v. Madison ?*, in loc. cit.; E. LAURENT, *Faut-il constitutionnaliser la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971*, in loc. cit.

Costituzione del 1958 ma, altresì, su quelli che abbiano a oggetto il c.d. “*bloc de constitutionnalité*”<sup>81</sup>. Quest’ultimo, la cui esistenza – invero – era stata già in precedenza teorizzata da un’autorevolissima dottrina<sup>82</sup>, annovera al proprio interno tanto i preamboli delle Costituzioni francesi del 1946 e del 1958 quanto, parimenti, la “*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*” del 1789. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che sono tali Carte e non il testo della Costituzione del 1958 (ad eccezione del suo preambolo<sup>83</sup> che, come detto, fino al 1971 non era stato considerato quale parametro di legittimità costituzionale) a disciplinare i diritti fondamentali<sup>84</sup>. Se questo è vero, allora, significa che fino all’adozione della “*décision Liberté d’association*” il *Conseil* svolgeva un controllo sulle leggi che era appuntato ai soli contrasti fra queste e le norme organizzative dell’ordinamento francese (*i.e.*, quelle relative alle istituzioni che lo compongono). Una circostanza questa che, in realtà, più di un dubbio fa suscitare circa la reale garanzia che il giudice costituzionale fosse in grado di accordare al rispetto della Carta fondamentale (di fatto, “spogliata” della sua parte più importante: quella assiologica).

---

<sup>81</sup> L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d’après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Recueil d’études en hommage à Charles Eisenmann*, Parigi, 1975, 33.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Per completezza bisogna, però, chiarire che il preambolo della Costituzione francese del 1958 – a parte affermare il principio della libera determinazione dei popoli e ispirare l’organizzazione territoriale del Paese al comune ideale di libertà, uguaglianza e di fraternità – rinvia alle disposizioni contenute nell’ulteriore preambolo della Costituzione francese del 1946 e alla Dichiarazione del 1789. Di fatto, quindi, la Carta fondamentale approvata nel 1958 non contiene, in sé, un catalogo di diritti fondamentali.

<sup>84</sup> La Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 disciplina, ad esempio, l’*habeas corpus* (art. 7), il principio di irretroattività della leggi penali (art. 8) e di presunzione di innocenza (art. 9), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 11), il diritto di proprietà (art. 17). Parimenti, il preambolo della Costituzione francese 1948 regolamenta, fra i tanti, il diritto alla salute e al lavoro, il diritto di sciopero e di asilo e il principio di uguaglianza fra uomo e donna.

Su tale scia, l'evoluzione del sistema di giustizia costituzionale francese è – poi – continuata con l'istituzione della *saisine parlementaire*. Al pari di quanto avvenuto con la *Grande Décision* del 1971 (se pur, in tale ultimo caso, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali), il riconoscimento della legittimazione a 60 deputati e a 60 senatori di impugnare preventivamente una legge ordinaria ha determinato, infatti, una sorta di rivoluzione copernicana che ha investito tanto il ruolo assunto dal *Conseil* nell'equilibrio fra poteri quanto la concezione stessa del sindacato di legittimità costituzionale. Come accennato, infatti, è principalmente grazie ai ricorsi presentati dai membri delle Camere nel corso degli anni se le leggi di maggiore rilievo politico-sociale sono state poste all'attenzione del Consiglio<sup>85</sup>.

Tuttavia, se è vero che il riconoscimento ai parlamentari della possibilità di adire il *Conseil* ha consentito di evitare il pericolo che si assistesse a una potenziale paralisi del controllo di legittimità costituzionale – in ragione dell'infrequenza con cui, come è stato evidenziato<sup>86</sup>, i restanti ricorrenti si sono avvalsi della facoltà loro riconosciuta dall'art. 61 Cost. – è altrettanto vero che avere deciso di subordinare tale sindacato alla sensibilità politica dei ricorrenti (cioè, in buona sostanza, alla loro eventuale decisione di avversare o meno una legge) ha portato con sé il rischio che si venissero a creare delle considerevoli “zone d'ombra” all'interno del sistema di giustizia costituzionale francese. Insomma, in altre parole, l'introduzione della *saisine parlementaire* ha conferito una “responsabilità”<sup>87</sup> non indifferente a deputati e senatori in quanto – di fatto – in assenza di un loro impugnazione, sarebbe stato assai raro che avvenisse un controllo di legittimità costituzionale da parte del *Conseil* sulle leggi ordinarie.

---

<sup>85</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi*, op. cit., 35.

<sup>86</sup> V. il paragrafo 4.3.1. del quarto capitolo.

<sup>87</sup> P. BON, *Les expériences étrangères de saisine parlementaires*, in *Vingt ans de saisine parlementaire*, op. cit., 101.

L'eventuale "inerzia processuale" dei parlamentari<sup>88</sup> avrebbe conferito a tali atti legislativi, pertanto, il pericoloso carattere della perennità<sup>89</sup> (cristallizzandoli – di fatto, *sine die* – all'interno dell'ordinamento e subordinando la loro espunzione al solo eventuale e successivo intervento abrogativo del legislatore).

Ne consegue che i membri delle Camere hanno rappresentato fino al 2008 – ovvero fino al riconoscimento della possibilità di far valere con la QPC anche *a posteriori* i vizi di legittimità costituzionale di una legge ordinaria tramite un ricorso in via incidentale<sup>90</sup> – dei veri e propri elementi di diffusione del controllo di costituzionalità. Tuttavia – anche se è, forse, fin troppo ovvio in questa sede sottolinearlo – è bene tenere presente che un conto è che tale ruolo di "filtro" venga esercitato – come, ad esempio, accade in Italia – dai giudici *a quibus* (e, quindi, da soggetti assistiti dalle massime garanzie di imparzialità e neutralità), e un altro conto è che, invece, simile funzione sia svolta da coloro che mai potrebbero avere simili caratteristiche perché dichiaratamente appartenenti a una forza politica. Pertanto, se è vero che la *saisine parlementaire* ha avuto il grande pregio di consentire al *droit* di "*saisir la politique*"<sup>91</sup>, è altrettanto vero che ciò è potuto avvenire – quantomeno fino al 2008 – soltanto a condizione che la politica volesse "*saisir le droit*"!

Certo, è evidente che con l'avvento della QPC all'interno del sistema di giustizia costituzionale francese, le "zone d'ombra" al suo interno si sono sempre più ridotte (attesa la rilevanza che, come in precedenza riferito<sup>92</sup>, tale tipo di contenzioso ha assunto nella complessiva giurisprudenza del *Conseil*). Se a ciò

---

<sup>88</sup> F. SAVONITTO, *La protection parlementaire*, op. cit., 111.

<sup>89</sup> B. GENEVOIS, *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori (À propos de la décision n° 2009-595 Dc du 3 décembre 2009)*, in *RFDA*, fasc. n. 1/201, 10.

<sup>90</sup> A tal proposito v. la nota 19.

<sup>91</sup> Secondo la nota espressione che ha dato il titolo all'opera di L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Parigi, 1988.

<sup>92</sup> V. la nota 72.

si aggiunge, poi, l'elevatissima quantità di ricorsi presentati – nel corso degli anni – da deputati e senatori<sup>93</sup> e l'esistenza di un controllo preventivo e obbligatorio compiuto dal Consiglio costituzionale tanto sui regolamenti parlamentari quanto sulle leggi organiche<sup>94</sup>, il quadro complessivo sembra destare meno preoccupazioni di quelle che potrebbero sorgere a una prima e superficiale analisi.

Tuttavia, si ritiene che, fintantoché permarrà la composizione politica del *Conseil* e fino a quando non si assicureranno *ope Constitutionis* delle garanzie di imparzialità e neutralità dei suoi componenti, tale “peccato originale” continuerà a indebolire il sistema di giustizia costituzionale francese. Con la conseguenza, pertanto, che sarà più difficile per il giudice delle leggi d'oltralpe apprestare una piena tutela alla Carta fondamentale e, in definitiva, alle prerogative che questa riconosce tanto ai singoli parlamentari quanto a tutti gli altri poteri che questa disciplina.

---

<sup>93</sup> Come in precedenza riportato, le *saisines parlementaires* presentate da deputati e senatori a partire dal 1974 fino a oggi sono state 812. Tali dati sono disponibili su <https://www.conseil-constitutionnel.fr/bilan-statistique>.

<sup>94</sup> L'art. 61, primo comma Cost. prevede, infatti, che le leggi organiche (prima della loro promulgazione), le proposte di legge di cui all'art. 11 (prima di essere sottoposte a referendum) e i regolamenti parlamentari (prima di entrare in vigore) debbano essere dichiarati conformi a Costituzione da parte del *Conseil*.

## 5. Le prospettive di tutela delle prerogative dei parlamentari da parte del giudice costituzionale francese

5.1. Il controllo preventivo della legittimità costituzionale delle leggi ordinarie si è tradotto in un espediente per tutelare le “attribuzioni” dei parlamentari?

Chiarito il quadro relativo all’evoluzione del sistema di giustizia costituzionale francese verificatasi in ragione dell’introduzione al suo interno della *saisine parlementaire*, ci si può – adesso – interrogare sul se (ed, eventualmente, sul come) il riconoscimento ai membri delle Camere della legittimazione ad adire il *Conseil constitutionnel* abbia contribuito a tutelare le “attribuzioni”<sup>1</sup> dei parlamentari.

Invero, già *ictu oculi*, si può subito comprendere come la preventiva impugnazione delle leggi ordinarie da parte dei deputati e senatori d’oltralpe, da un lato, e i conflitti sollevati dai poteri parlamentari in Italia, dall’altro, muovano da presupposti profondamente diversi. L’una, come detto, rappresenta anche un mezzo per consentire ai componenti delle Camere (quasi sempre dell’opposizione) di tramutare le ragioni politiche – fino ad allora addotte soltanto in Assemblea – in doglianze da far valere dinanzi al Consiglio<sup>2</sup>. Gli altri, ovvero i ricorsi presentati in Italia da singoli deputati e senatori – e, *de iurisprudencia condenda*, dai gruppi e dalle minoranze qualificate – sono, invece, un mezzo tramite cui denunciare dinanzi alla Corte costituzionale la

---

<sup>1</sup> L’espressione “attribuzioni”, com’è ovvio, è impropria atteso che tale termine non assume il significato tecnico che questo ha nell’ordinamento italiano con riferimento ai conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato.

<sup>2</sup> Come è stato evidenziato da F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., 95 “grazie all’impulso della *saisine parlementaire*, il *Conseil* riesce a realizzare una difficile operazione: quella di filtrare le istanze di parte, trasformandole in regole di diritto costituzionale”.

violazione delle *prerogative* dei poteri di volta in volta confliggenti. L'annullamento dell'atto potenzialmente lesivo di simili attribuzioni è, pertanto, soltanto eventuale e non costituisce – a differenza di ciò che avviene, invece, nel caso della *saisine parlementaire* – il fine ultimo che i ricorrenti intendono perseguire rivolgendosi al giudice delle leggi<sup>3</sup>.

Va da sé, allora, che l'incidenza che ha avuto il riconoscimento della legittimazione ad agire dei singoli deputati e senatori per la tutela delle loro prerogative in sede di conflitto in Italia (sulla quale ci si è soffermati in precedenza e alle cui considerazioni ivi espresse si rinvia<sup>4</sup>), è profondamente diversa da quella che ha potuto avere l'introduzione dell'istituto della *saisine parlementaire* in Francia. Se si muove da tale consapevolezza, pertanto, non sembra possa destare particolare stupore constatare come l'esperienza dell'ordinamento d'oltralpe – al pari di quella spagnola e tedesca rispetto alla simile via di accesso al giudice costituzionale<sup>5</sup> che tali sistemi prevedono – sia stata fortemente condizionata dalla natura “ibrida” che presenta la *saisine*. I ricorsi presentati dai membri delle Camere, infatti, per le ragioni precedentemente esposte<sup>6</sup>, si pongono all'impervio crocevia fra l'essere un mezzo votato a denunciare l'incostituzionalità delle leggi (e quindi, fra l'essere uno strumento processuale apparentemente neutro) e il configurarsi quale

---

<sup>3</sup> L'art. 38 della l. n. 87/1953 prevede, infatti, che la Corte costituzionale risolva “il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”.

<sup>4</sup> V. il primo e il secondo capitolo.

<sup>5</sup> Com'è noto, l'art. 162 della Costituzione spagnola prevede che 50 deputati o 50 senatori possano impugnare dinanzi al *Tribunal Constitucional* una legge o un atto avente forza di legge entro tre mesi dalla loro entrata in vigore. Parimenti, l'art. 93, primo comma, n. 2) della *Grundgesetz* riconosce a un quarto dei componenti del *Bundestag* la possibilità di censurare una legge di fronte alla Corte costituzionale tedesca.

<sup>6</sup> V. il quarto capitolo.

“ultimo” rimedio all’impotenza politica delle minoranze (e il presentarsi, quindi, quale azione marcatamente parziale).

Pertanto, alla domanda se il controllo preventivo di legittimità costituzionale delle leggi ordinarie si sia tradotto in un espediente per tutelare le “attribuzioni” dei parlamentari, non sembra sia possibile dare a tale quesito una risposta pienamente affermativa. Certo, se è vero che i diritti dei ricorrenti in sede di *saisine* vengono appena “sfiutati” in ragione della centralità assunta dall’eventuale illegittimità costituzionale della legge impugnata, è altresì vero che – come detto – la sussistenza di simili vizi potrebbe avere, al contempo, determinato una violazione dei diritti dei parlamentari che al procedimento di approvazione di quella legge avevano partecipato. Per tali motivi, allora, è astrattamente possibile che – in alcune circostanze – si assista a una coincidenza fra la lesione delle prerogative dei ricorrenti e l’esistenza di un difetto di costituzionalità in quanto è proprio la presenza di quel difetto ad aver determinato la violazione dei diritti dei membri delle Camere!

Nondimeno, se si analizzano le pronunce adottate nel corso degli anni dal Consiglio in seguito ai ricorsi dei parlamentari, si stenta a trovare i casi in cui il “pretesto” di illegittimità costituzionale di una legge abbia consentito di rinvenire l’esistenza di un’irregolarità del procedimento legislativo e di accordare, pertanto, una protezione dei diritti dei deputati e senatori che a quel procedimento avevo preso parte. A dimostrazione di quanto detto, si pensi – ad esempio – alla sentenza 30 dicembre 1997 n° 97-395<sup>7</sup> relativa alla procedura di approvazione della legge di bilancio relativa a quell’anno. In tale occasione,

---

<sup>7</sup> Annotata da P. LOÏC, *Loi de finances pour 1998*, in *RFDC*, fasc. n. 33/1998; H. FEYDEAU, *Les operations entraînant transfert du droit à l’avoir fiscal*, in *Revue de droit fiscal*, 1998; J. E. SCHOETTL, *Loi des finances pour 1998*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 1998; J. C. ZARKA, *La décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997 relative à la loi de finances pour 1998*, in *La semaine juridique. Édition générale*, 1998.

infatti, ancorché il giudice francese avesse ribadito l'importanza di riconoscere la possibilità ai membri delle Camere di avere un “*information en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi des finances*”<sup>8</sup>, questi ha ritenuto che alcuna violazione dei diritti dell'opposizione si fosse verificata nel caso di specie (nonostante vi fosse stato un ritardo nella presentazione di alcuni documenti da parte del Governo<sup>9</sup> rispetto ai tempi costituzionalmente previsti perché il Parlamento si pronunciasse sul disegno di legge *de quo*<sup>10</sup>). E ciò, peraltro, a fronte di una pronuncia – quella in questione – con la quale il *Conseil* aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di ben quattro articoli<sup>11</sup> della legge avversata.

Si consideri, ancora, la recente sentenza 14 aprile 2023, n° 2023-849<sup>12</sup> adottata dal Consiglio costituzionale con riferimento alla legge 14 aprile 2023

---

<sup>8</sup> Punto 2. sentenza 30 dicembre 1997 n° 97-395.

<sup>9</sup> Ancorché, infatti, il disegno di legge relativo alla legge di bilancio prevedesse che lo stesso – unitamente ai documenti a esso allegati – fosse messo a disposizione dei deputati entro il primo martedì di ottobre, il Governo aveva trasmesso gli allegati esplicativi quattro giorni dopo rispetto a tale scadenza (anche se aveva, però, presentato nei termini il disegno della legge di bilancio).

<sup>10</sup> L'art. 47 Cost. prevede che l'Assemblea Nazionale debba pronunciarsi in prima lettura entro quaranta giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio presentato dal Governo e che il Senato, invece, sia tenuto a deliberare entro quindici giorni da quanto il ddl gli è stato trasmesso dall'Esecutivo qualora la Camera alta non abbia provveduto a farlo. Peraltro, qualora il Parlamento non si fosse pronunciato entro settanta giorni, le disposizioni del disegno di legge possono essere emanate con ordinanza.

<sup>11</sup> Specificamente, sono stati dichiarati incostituzionali gli artt. 19, 75, il terzo e il quarto comma dell'art. 85 e l'art. 119 della legge 30 dicembre 1997, n° 97-1269.

<sup>12</sup> Commentata, *ex plurimis*, B. BAUDUIN, *La réforme des retraites, épisodes 3 c'est validé et promulgué... pour l'instant !*, in *La Gazette du Palais*, fasc. n. 18/2023; J. S. BODA, *La décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 : un mauvais coup porté à la Constitution*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, fasc. n. 16/2023; E. BOTTINI – M. BOUAZIZ – S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Un juge activiste ? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 3 maggio 2023; J. P. CAMBY, *La réforme des retraites promulguée, le RIP écarté, les institutions malmenées !*, in *Les Petites Affiches*, fasc. n. 4/2023 e ID. – J. E. SCHOETTL, *Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur la réforme des retraites : un feu vert conforme à la rigueur juridique*, in *RFDA*, fasc. n. 3/2023; P. ESPLUGAS-LABATUT, *Le Conseil constitutionnel et les retraites : dans le droit fil de sa jurisprudence*, in *Recueil Dalloz*, fasc. n. 18/2023.

n° 2023-270 approvata dal Parlamento in materia pensionistica. Ebbene – nel caso di specie – il Governo, invece di lasciare che la discussione della legge finanziaria di modifica della sicurezza sociale si svolgesse secondo la procedura legislativa ordinaria, aveva deciso di ricorrere all’art. 47-1 Cost. (e di avvalersi, pertanto, del considerevole contingentamento dei tempi parlamentari che tale disposizione prevede)<sup>13</sup>. Una scelta, questa, che in un ambito tanto cruciale quanto complesso quale quello pensionistico non può che avere suscitato serrate critiche da parte delle opposizioni (che, infatti, non hanno esitato ad avversare la legge sulla riforma delle pensioni dinanzi al *Conseil*). Tuttavia, anche in tale circostanza, il giudice costituzionale francese ha ritenuto che la decisione assunta dal Governo fosse del tutto legittima atteso che questa non avrebbe violato “*aucune exigence constitutionnelle*”<sup>14</sup>. Per tali ragioni, allora, il Consiglio costituzionale ha affermato che il suo compito si limitasse unicamente a verificare che l’atto impugnato nel caso di specie fosse conforme all’art. LO 111-3-12 del *Code de la Sécurité Sociale* (ovvero alla norma che prescrive il contenuto della legge finanziaria di modifica della sicurezza sociale).

Nessuna considerazione ulteriore è stata svolta, pertanto, dal giudice delle leggi circa l’incidenza che una simile scelta adottata dal Governo potesse avere avuto sulla tutela dei diritti dei parlamentari e sulla loro possibilità di godere del tempo necessario per esaminare approfonditamente la riforma in questione. Ora, sebbene sia indubbio che il *Conseil constitutionnel* non possa

---

<sup>13</sup> L’art. 47-1 secondo comma prevede che se l’Assemblea Nazionale non si è pronunciata in prima lettura entro venti giorni dalla presentazione di un disegno di legge sul finanziamento della previdenza sociale, il Governo deve investire il Senato del medesimo compito e questo, a sua volta, è tenuto a pronunciarsi nei quindi giorni successivi. Inoltre, qualora il Parlamento non si fosse pronunciato entro cinquanta giorni, le disposizioni contenute nel disegno di legge in questione possono essere diventate esecutive con ordinanza.

<sup>14</sup> Punto 11.

“*substituer son appréciation à celle du législateur*”<sup>15</sup>, è vero altresì che ammettere che questo si limiti a un mero controllo di conformità del contenuto della legge avversata rispetto a quanto previsto dal *Code de la Sécurité Sociale* senza pronunciarsi – neanche *incidenter tantum* – sul bilanciamento compiuto fra la tutela delle esigenze di celerità avvertite dal Governo per addivenire all’approvazione di leggi finanziarie particolarmente rilevanti e quelle – parimenti meritevoli – dei parlamentari di essere nelle condizioni di potere esaminare approfonditamente la proposta in questione, fa sorgere – ancora una volta – più di un dubbio circa la garanzia apprestata dal giudice costituzionale alla tutela delle prerogative dei membri delle Camere<sup>16</sup>. Peraltro, analogamente a quanto avvenuto con riferimento alla sentenza n° 97-395 testé menzionata, anche in tale occasione il Consiglio ha ritenuto che molteplici delle disposizioni contenute nell’atto avversato<sup>17</sup> fossero in contrasto con la Carta fondamentale.

Da ultimo si consideri la recentissima sentenza 14 dicembre 2023 n° 2023-857, con la quale il giudice costituzionale ha considerato legittima la decisione del Governo di porre la questione di fiducia sulla “*loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*” (c.d. LPFP). Invero, la fattispecie in questione non manca di presentare dei tratti di singolarità in ragione del fatto che in tale occasione non è stato il Primo Ministro a porre la questione di fiducia sulla legge *de qua* bensì un Ministro da lui

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Particolarmente critici rispetto a tale decisione del giudice costituzionale francese sono stati D. ROUSSEAU, *La décision du Conseil constitutionnel s'impose mais, parce qu'elle est mal fondée en droit, elle ne peut pas clore le contentieux*, in *Le Monde*, 15 aprile 2023 e D. BARANGER, *Le Conseil constitutionnel a perdu une chance de rétablir un degré d'équilibre entre les pouvoirs*, in *Le Monde*, 16 aprile 2023. *Contra*, invece, P. ESPLUGAS-LABATUT, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 889 secondo il quale la pronuncia in questione “*n'est que le reflet e la continuité de sa jurisprudence ce qui est finalement plutôt rassurant de la part d'un juge*”.

<sup>17</sup> Il *Conseil* ha dichiarato incostituzionali gli artt. 2, 3, 6, il numero 6° del terzo paragrafo e il paragrafo ventotto dell’art. 10, il numero 7° della lettera A del terzo paragrafo dell’art. 17 e l’art. 27 della legge 14 aprile 2023 n° 2023-270.

delegato. Una circostanza, questa, che sembra discostarsi non poco da quanto previsto dall'art. 49, terzo comma Cost. che di tale facoltà non fa affatto menzione. Al contrario, la norma contempla unicamente il Primo Ministro come soggetto legittimato a porre la fiducia su una legge. Tuttavia, tale stessa disposizione è stata intesa dal *Conseil constitutionnel* in termini diametralmente opposti nella misura in cui questi ha inteso, invece, l'assenza in Costituzione di un divieto espresso di delega da parte del Primo Ministro ad altri componenti del Governo come – sostanzialmente – un *nihil obstat* a che ciò si verificasse<sup>18</sup>. Anche in tal caso, però, la lettura data dal *Conseil constitutionnel* alla norma costituzionale non convince. Se è vero, infatti, che tradizionalmente si ritiene che “*tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché*”<sup>19</sup>, è altresì vero che una pedissequa interpretazione di tale principio porterebbe all'estrema conseguenza di legittimare qualsiasi organo non espressamente contemplato dalla Carta fondamentale a compiere le funzioni che la stessa attribuisce ad altri soggetti!

Insomma, le tre pronunce appena richiamate a titolo esemplificativo – oltre a dimostrare la tendenza del giudice costituzionale a non accogliere le doglianze addotte dai parlamentari rispetto alle eventuali violazioni dei loro diritti che potrebbero essersi verificate nello svolgimento del procedimento legislativo<sup>20</sup>, evidenziano – altresì – come non vi sia alcuna aprioristica consequenzialità fra la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale di una legge e l'altrettanta lesione delle prerogative dei ricorrenti. Per tali ragioni, si crede che le *saisines parlementaires* non siano state –

---

<sup>18</sup> Punto 5.

<sup>19</sup> Com'è noto, tale principio è affermato all'interno dell'art. 5 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789.

<sup>20</sup> Invero, dall'analisi che si è compiuta

concretamente – un rimedio processuale in grado di riconoscere una maggiore tutela alle prerogative dei membri delle Camere.

Certo, come detto, nulla impedisce che – in astratto – un vizio di legittimità costituzionale possa tradursi in un’altrettanta lesione dei diritti dei parlamentari. Tuttavia, l’analisi che si è qui condotta con riferimento alla giurisprudenza del *Conseil*, non sembra dimostrare che ciò si sia effettivamente verificato. Non è stato e non è il giudice delle leggi, allora, l’organo primariamente investito del compito di accordare ai membri delle Camere una tutela delle proprie prerogative. O quantomeno, non lo è al pari di come avrebbe potuto esserlo qualora al Consiglio costituzionale fosse stata riconosciuta – come, invece, è avvenuto con riferimento alla nostra Corte in sede di conflitti di attribuzione – la possibilità di pronunciarsi specificamente sulla violazione dei diritti di cui asseriscono essere titolari i poteri di volta in volta contrapposti.

Per tali ragioni, dunque, si ritiene che per tentare di comprendere in che modo possano essere tutelati all’interno dell’ordinamento in questione i diritti dei membri delle Camere – e, segnatamente, di quelli appartenenti all’opposizione – non si possa prescindere dal compiere una lettura congiunta tanto della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* relativa alle *saisines parlementaires* quanto delle norme del diritto parlamentare adottate in materia. Anche la disciplina interna alle Assemblée, infatti, al pari di quanto si è verificato riguardo al sistema di giustizia costituzionale francese, è stata attraversata da profondi cambiamenti (la maggior parte dei quali introdotti, peraltro, proprio al fine di riconoscere una più efficace salvaguardia ai diritti delle opposizioni<sup>21</sup>). A tali aspetti verrà dedicata, pertanto, l’analisi che si svolgerà nei prossimi paragrafi.

---

<sup>21</sup> Si pensi, fra tutte, alla riforma introdotta con la legge 23 luglio 2008, n° 2008-724 con la quale è stata – per la prima volta – introdotta all’interno della Costituzione la parola “opposizione”.

## 5.2. Alcune preliminari considerazioni sul sistema politico-parlamentare francese

Per tentare di comprendere fino in fondo l'incidenza che l'introduzione della *saisine parlementaire* ha avuto tanto sul sistema di giustizia costituzionale francese quanto sulla tutela dei diritti dei deputati e senatori, si crede che non ci si possa esimere – in questa sede – dal porre l'attenzione anche sulle caratteristiche del sistema parlamentare e politico entro cui si è iscritta una simile riforma. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che il riconoscimento ai membri delle Camere della legittimazione ad adire il giudice delle leggi non ha unicamente mutato le caratteristiche e il funzionamento del sindacato di legittimità costituzionale ma ha altresì – e, forse, soprattutto – fortemente condizionato tanto il rapporto fra maggioranza e opposizione<sup>22</sup> quanto lo stesso svolgimento del procedimento legislativo<sup>23</sup>. D'altronde, non a caso, una parte della dottrina ha ritenuto che l'istituzione della *saisine parlementaire* abbia dato vita a un vero e proprio statuto dell'opposizione all'interno dell'ordinamento francese<sup>24</sup> (prima ancora che tale statuto venisse previsto nel testo della Carta fondamentale con la riforma costituzionale del 2008<sup>25</sup>).

---

<sup>22</sup> In questo senso, *ex plurimis*, G. KNAUB, *Le Conseil constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'État*, in *RDP*, 1983, 1152; M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, 1983, 524; V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Parigi, 2002, 391; A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel. Étude comparée : France-Allemagne*, Parigi, 2019, 398.

<sup>23</sup> L. HABIB, *Bilan de la saisine parlementaire*, op. cit., 176; P. MONGE, *Les minorités parlementaires*, op. cit., 88.

<sup>24</sup> F. LUCHAIRE – G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Parigi, II ediz., 1987, 390 e P. BON, *Les expériences étrangères de saisine parlementaires*, in *Vingt ans de saisine parlementaire*, op. cit., 104.

<sup>25</sup> Legge 23 luglio 2008, n° 2008-724.

Per tali ragioni, il riconoscimento a deputati e senatori della legittimazione a rivolgersi al *Conseil constitutionnel* si è configurata quale vera e propria “*arme contre la déviation du régime parlementaire*”<sup>26</sup>, votata a correggere “*les effets du parlementarisme majoritaire*”<sup>27</sup> e a permettere “à la minorité de faire appel de la décision majoritaire et d’obtenir éventuellement par de voies juridiques, ce que la délibération politique lui a refusé”<sup>28</sup>. Insomma, come ha evidenziato una parte della dottrina, la  *saisine*  “sia pure indirettamente, ha contribuito a riequilibrare i rapporti tra i poteri dello Stato, recuperando importanza al ruolo del Parlamento”<sup>29</sup>. Com’è noto, infatti, l’ordinamento francese – e, segnatamente, il rapporto fra le Camere e il Governo che al suo interno si è instaurato – ha costantemente visto un forte sbilanciamento a favore del secondo e a discapito delle prime<sup>30</sup>. D’altronde, a esprimere un simile squilibrio è lo stesso disegno costituzionale nel momento in cui questo tratteggia un serrato “*parlementarisme rationalisé*”<sup>31</sup> al fine di circoscrivere – il più possibile – i poteri delle Assemblee e di consentire, pertanto, all’Esecutivo di svolgere la propria attività senza subire particolari condizionamenti da parte dell’Assemblea Nazionale e del Senato. Tale fenomeno di razionalizzazione, infatti – muovendo dalla necessità di addivenire a una “*réglementation juridique des rapports politiques*”<sup>32</sup> – si fonda sull’assunto che l’esistenza di una specifica

---

<sup>26</sup> A. FOURMONT, *L’opposition parlementaire*, op. cit., 398.

<sup>27</sup> P. JAN – J. P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 179.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., 95.

<sup>30</sup> In questo senso M. MORIN, *La présence du Gouvernement dans les Assemblées parlementaires sous la Ve République*, in *RDP*, fasc. n. 5/1986; D. TURPIN, *La présidence du Conseil des ministres*, in *RDP*, 1987; C. GOUAD, *Le Conseil des Ministres sous la Ve République*, in *RDP*, 1988; N. SUNG, *Les ministres de la Ve République française*, Parigi, 1988; P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese*, op. cit.

<sup>31</sup> Tale espressione è stata coniata, per la prima volta, nel 1930 da B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l’exécutif et le régime parlementaire*, in *RDP*, 1930, 520.

<sup>32</sup> P. AVRIL, *Le parlementarisme rationalisé*, in *RDP*, 1998, 1508.

disciplina dei rapporti fra i poteri (e, segnatamente, tra il legislativo e l'esecutivo) sia in grado di “*assurer le bon fonctionnement des institutions politiques*”<sup>33</sup>.

Si spiega così, allora, la scelta di riconoscere al Governo – fino al 2008<sup>34</sup> – il diritto di determinare l'ordine del giorno delle Camere, di delimitare il *domaine de la loi* alle sole materie previste all'interno dell'art. 37 Cost.<sup>35</sup>, di prevedere un controllo preventivo della legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari da parte del *Conseil constitutionnel* (per citare soltanto alcune delle disposizioni che, più di tutte, si ritiene siano espressive di tale *parlementarisme rationalisé*). In effetti, ciascuna di tali norme fa comprendere come del tutto invertiti siano i termini del parlamentarismo d'oltralpe rispetto a quelli “classici” degli ordinamenti che hanno deciso di adottare la forma di governo parlamentare.

Certo, com'è noto, la Francia rappresenta un *unicum* rispetto agli altri paesi nella misura in cui tale Stato ha deciso di ricorrere – invece – alla forma di governo semi-presidenziale (e, pertanto, a un ibrido fra quella parlamentare e quella presidenziale). Nondimeno – ancorché non ci si possa in questa sede soffermare partitamente su una scelta, quale quella appena accennata, che tanto ha interrogato la dottrina e che tanto continua a interrogarla<sup>36</sup> – non ci si può

---

<sup>33</sup> P. LAVAUX, *Le parlementarisme*, II ediz., Parigi, 1997, 81.

<sup>34</sup> Nel 2008, infatti, con l'approvazione della riforma costituzionale a opera della legge 23 luglio 2008 n° 2008-724, è stato previsto che siano le Camere a fissare il proprio ordine del giorno (Art. 48, primo comma Cost.). Tuttavia, il secondo comma di tale disposizione prevede che due settimane di seduta su quattro siano riservate in via prioritaria, e secondo l'ordine stabilito dal Governo, all'esame dei testi e ai dibattiti di cui questo richiama l'iscrizione all'ordine del giorno.

<sup>35</sup> Tale disposizione prevede, infatti, che le materie non espressamente previste all'interno dell'art. 34 Cost. debbano essere disciplinate da regolamenti approvati dal Governo.

<sup>36</sup> I contributi della dottrina francese sul tema sono numerosissimi. Si vedano almeno M. PRÉLOT, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Parigi, 1959; M. DUVERGER, *La Ve République et le régime présidentiel*, Parigi, 1961; ID., *A New Political Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, fasc. n. 8/1980, 186; ID., *Échec au roi*, Parigi, 1978;

esimere, qui, dall'evidenziare come l'ordinamento d'oltralpe presenti dei tratti del tutto peculiari sotto questo aspetto. Da un lato, esso prevede l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (e conferisce, pertanto, a tale istituzione la massima legittimazione politica); dall'altro, è la stessa Costituzione, nonostante questa riconosca a tale organo dei significativi poteri di indirizzo politico<sup>37</sup>, ad affiancare a tale figura quella del Primo Ministro (ancorché sia il Presidente della Repubblica a presiedere il Consiglio dei Ministri!<sup>38</sup>).

---

ID. *Le concept de régime semi-présidentiel*, in ID., *Les régimes semi-présidentiels*, Parigi, 1986; M. DE VILLIERS, *La Vème République et le régime semi-présidentiel*, in *La Revue administrative*, fasc. n. 174/1976; O. DUHAMEL, *Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel*, in *Droits, institutions et systèmes politiques*, 1988; A. LE DIVELLEC, *Parlementarisme dualiste: entre Weimar e Bayeux*, in *RDC*, fasc. n. 20/1994; M. DONNARUMMA, *Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française*, in *RFDC*, fasc. n. 93/2013. Per la dottrina italiana v., invece, G. AMATO, *Il sistema semipresidenziale, un rimedio all'eccesso di partitocrazia*, in *Il Politico*, fasc. n. 2/1991; A. BARBERA, *Il Giano del presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 4/1991; G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995; S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Bologna, 1996; A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997; P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese*, op. cit.; P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998; M. CALAMO SPECCHIA, *La razionalizzazione parlamentare del semipresidenzialismo francese*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 2/2009.

<sup>37</sup> Si pensi, ad esempio, ai poteri emergenziali attribuiti dall'art. 16 Cost. al Presidente della Repubblica qualora “*les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu*”. Il Capo dello Stato, infatti, in presenza di una di tali circostanze, può adottare delle misure straordinarie dopo avere consultato il Primo Ministro, i Presidenti delle Camere e il Presidente del *Conseil constitutionnel*. Trascorsi trenta giorni dall'esercizio di tali poteri eccezionali, inoltre, il *Conseil* può essere incaricato dal Presidente dell'Assemblea Nazionale o del Senato, da sessanta deputati o sessanta senatori, di verificare la sussistenza delle condizioni emergenziali. Se ciò non dovesse avvenire, l'art. 16, sesto comma Cost. prevede, altresì, che il Consiglio costituzionale svolga di diritto tale controllo.

<sup>38</sup> Art. 9 Cost. Sulla “singolarità” della posizione assunta dal Presidente della Repubblica nella forma di governo francese v. soprattutto P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese*, op. cit., 462 il quale evidenzia come il Capo dello Stato – secondo tale disegno costituzionale – “dovrebbe essere indifferentemente primario attore politico-istituzionale, guardiano e garante della Costituzione e, infine, arbitro tra poteri”.

Oltre ad assistere a un originale diarchia<sup>39</sup> fra le due figure (che un'autorevolissima dottrina ha efficacemente qualificato come “*aigle à deux têtes*”<sup>40</sup>) si può rinvenire – però – come, all'interno di tale complessa architettura, non manchi una delle classiche pietre angolari del parlamentarismo: il rapporto fiduciario fra Camere e Governo. Sebbene, infatti, la Costituzione preveda che il Governo goda di una fiducia presunta da parte dell'Assemblea Nazionale<sup>41</sup>, è la stessa Carta fondamentale a riconoscere la possibilità a un decimo dei deputati di presentare una mozione di sfiducia nei confronti dello stesso<sup>42</sup>. Una previsione, questa, che esprime perfettamente il carattere “ibrido” della forma di governo in questione. Per tali ragioni, dunque, si ritengono essere del tutto pertinenti le riflessioni espresse da una parte della dottrina rispetto alla qualificazione della forma di governo semi-presidenziale quale “*alternation between presidential and parliamentary phases*” piuttosto che come una mera “*synthesis of the parliamentary and presidential systems*”<sup>43</sup>.

Ad ogni modo, non potendosi soffermare oltre sulle considerazioni testé espresse in merito alla forma di governo francese (atteso che, per potere esaminare quest'ultima correttamente, sarebbe necessario compierne una

---

<sup>39</sup> P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, op. cit., 270.

<sup>40</sup> M. DUVERGER, *Échec au roi*, op. cit., 143.

<sup>41</sup> Com'è stato in precedenza accennato, infatti, all'interno dell'ordinamento francese vi è un bicameralismo imperfetto che vede l'Assemblea Nazionale in una posizione di preminenza rispetto al Senato.

<sup>42</sup> Art. 49, secondo comma Cost. La votazione sulla mozione di sfiducia può avvenire trascorse quarantotto ore dalla sua presentazione e deve essere approvata dalla maggioranza dei componenti dell'Assemblea Nazionale.

<sup>43</sup> M. DUVERGER, *A New Political Model*, op. cit., 186. *Contra* G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., 139 secondo il quale “concepire il semi-presidenzialismo come l'avvicinarsi di due fattispecie fa esplodere la natura mista del sistema ed equivale a sostenere che non ci troviamo di fronte ad un vero e proprio sistema. Il che fa sfuggire il punto colto della nozione di ‘oscillazione’. Avvicendamento suggerisce infatti un passaggio da una cosa all'altra, mentre oscillazione indica uno spostamento all'interno di uno stesso sistema: nell'oscillazione un'entità rimane se stessa”.

disamina puntuale e approfondita che in questa sede non è possibile svolgere in ragione del diverso oggetto della presente ricerca), ci si è limitati qui a delineare appena le caratteristiche – e le singolarità, per alcuni aspetti – dell’ordinamento d’oltralpe al fine di evidenziare come il baricentro dello scacchiere dei poteri tenda costantemente a essere sbilanciato a favore dell’Esecutivo e a discapito delle Camere<sup>44</sup>. Una circostanza, questa, che – come si avrà subito modo di vedere – ha fortemente condizionato la stessa fisionomia del sistema politico e parlamentare francese.

### 5.3. La necessaria complementarietà fra la *saisine parlementaire* e la disciplina parlamentare quale garanzia della dialettica interna alle Camere

Alla luce delle considerazioni appena svolte in merito al ruolo e all’importanza assunta dal potere esecutivo nell’ordinamento francese in questione – tanto con riferimento alla posizione rivestita al suo interno dal Primo Ministro e dal Governo, quanto e soprattutto, dal Presidente della Repubblica – appare ancora più evidente quanto il riconoscimento ai deputati e ai senatori della legittimazione ad adire il *Conseil constitutionnel* abbia potuto incidere sul sistema politico e parlamentare francese. Avere consentito, infatti, ai membri delle Camere di impugnare preventivamente una legge dinanzi al Consiglio

---

<sup>44</sup> Sul ruolo assunto dal Parlamento all’interno dell’ordinamento francese v., *ex plurimis*, G. CARCASSONE, *Réhabiliter le Parlement*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 49/1989; J. DANIEL – C. ÉMERI, *L’Assemblée Nationale et son devenir*, in *RDP*, fasc. n. 5/1989; J. BOUDANT, *Le crise identitaire du Parlement français*, in *RDP*, fasc. n. 6/1992; B. BAUFUMÉ, *Le droit d’amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Parigi, 1993; J. BENETTI – G. SUTTER, *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ?*, in *Politeia*, fasc. n. 15/2009; AA. VV., *Un Parlement renforcée ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Parigi, 2012; A. LEDIVELLE, *La fin du parlementarisme négatif ? La situation du Parlement français après la révision constitutionnelle de 2008*, in *Okoyama Law Journal*, fasc. n. 4/2011; O. ROZENBERG – E. THIERS, *L’opposition parlementaire*, Parigi, 2013.

costituzionale non può che avere assunto un'importanza capitale se si considera che quelle stesse Camere, per ben cinquant'anni<sup>45</sup>, non sono state neanche padrone del proprio ordine del giorno!

Nel testo originario della Carta fondamentale era disposto, infatti, che l'ordine del giorno delle Camere prevedesse “*par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui*”<sup>46</sup>. Soltanto le leggi “accettate” dall'Esecutivo potevano, pertanto, essere discusse nel corso delle sedute parlamentari<sup>47</sup>. E anche quando nel 1995 è stato previsto che una seduta al mese fosse prioritariamente riservata all'ordine del giorno fissato da ciascuna Assemblea<sup>48</sup>, si continuava comunque ad assistere a una netta prevalenza, nello svolgimento del procedimento legislativo, del ruolo del Governo rispetto a quello assunto da quelle che – in teoria – ne sarebbero dovute essere le protagoniste: le Camere.

È evidente, pertanto, come l'introduzione della *saisine parlementaire* all'interno dell'ordinamento francese abbia avuto il merito di scardinare – finalmente – il preconceito sintetizzato nell'ormai celebre espressione secondo la quale “*vous avez juridiquement tort, parce que vous êtes politiquement minoritaire*”<sup>49</sup>. Insomma, “*l'infériorité numérique cesse de confiner à*

---

<sup>45</sup> Ovvero dal 1958 (anno di entrata in vigore della Costituzione della Quinta Repubblica francese) al 2008 (che, com'è detto, è stato l'anno in cui è stato riformato l'art. 48 Cost.).

<sup>46</sup> Art. 48, primo comma Cost.

<sup>47</sup> In questo senso v. per tutti S. GIULI, *Le statut de l'opposition en Europe*, Parigi, 1980, 160.

<sup>48</sup> Ciò è avvenuto ad opera della legge costituzionale 4 agosto 1995, n° 95-880. Tale riforma ha, inoltre, istituito la “*session parlementaire unique*” il cui periodo è di nove mesi (e questo va dal primo giorno utile di ottobre fino all'ultimo di giugno) sostituendosi, così, a quanto previsto in precedenza. L'originaria formulazione dell'art. 28 della Costituzione prevedeva, infatti, che il Parlamento dovesse riunirsi in due sessioni annuali e che ciascuna di esse non potesse avere una durata superiore a tre mesi.

<sup>49</sup> A. LAIGNEL, *Intervention – Séance du Mardi 13 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Débats parlementaires. Compte rendu integral*, 14 ottobre 1974, 1730.

*l'impuissance*<sup>50</sup> per diventare, invece, uno strumento per intimidire la maggioranza e per costringerla, spesso, a tenere conto delle osservazioni e delle proposte delle minoranze. D'altronde, già lo stesso Kelsen aveva compreso come “la sola minaccia di ricorrere al tribunale costituzionale” potesse “costituire nelle mani della minoranza strumento idoneo per impedire alla maggioranza di violare incostituzionalmente i suoi interessi giuridicamente protetti”<sup>51</sup>. Ecco perché, allora, è pacifico che il sindacato del *Conseil* rappresenti – ormai – una “fase supplementare dell'*iter legis*”<sup>52</sup> francese.

Certo, come da tempo ha chiarito il giudice delle leggi, “*ne peuvent être déferés au Conseil constitutionnel, en application de cet article [cioè l’art. 61, secondo comma Cost., n.d.r. ] que les textes qui, à la date à laquelle des parlementaires prennent l’initiative de saisir le Conseil, ont le caractère de lois, c’est-à-dire ceux qui, au terme de la procédure législative, ont été définitivement adoptés dans l’ensemble de leurs dispositions par les deux chambres du Parlement ;*”<sup>53</sup>. È necessario, pertanto, che si sia concluso il procedimento di approvazione della legge in questione per poterla eventualmente censurare dinanzi al Consiglio<sup>54</sup>. Ciò non toglie, però, che il potere riconosciuto alle minoranze dall’art. 61 Cost. rappresenti – di fatto – “*le seul droit des minorités parlementaires qui joue un rôle effectif dans le processus de création du droit*

---

<sup>50</sup> J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l’Assemblée nationale sous la Ve République*, Parigi, 2004, 401.

<sup>51</sup> H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (1928)*, in *La giustizia costituzionale*, op. cit., 202.

<sup>52</sup> F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., 94.

<sup>53</sup> Punto 2, sentenza 8 novembre 1976 n° 76-69. Commentata da P. AVRIL – J. GICQUEL, *Note sous décision n°76-69*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 1/1977; L. FAVOREU, *Note sous décisions n° 76-69 et n°76-70*, in *Revue de droit publique et de la science politique en France et à l’étranger*, 1978.

<sup>54</sup> Peraltro, l’art. 61, secondo comma Cost. non prevede un termine specifico entro cui è possibile impugnare un atto legislativo ma si limita a fissare – unicamente – il *dies ad quem* entro il quale è possibile rivolgersi al giudice costituzionale (ovvero non più tardi della promulgazione di una legge ordinaria).

*indépendamment de la volonté majoritaire*<sup>55</sup>. In un sistema, pertanto, quale quello politico-parlamentare francese, in cui le “*fait majoritarie*”<sup>56</sup> è stato considerato come il “*miracle*”<sup>57</sup> della Quinta Repubblica, in grado di far addivenire alla “*stabilité gouvernante tant espérée*”<sup>58</sup>, l’applicazione del principio maggioritario non può che essere stata – spesso – estremizzata. Quest’ultimo, infatti, trovando storicamente il proprio fondamento nella “*nécessité pratique*”<sup>59</sup> e “*naturelle*”<sup>60</sup> di consentire la “*coexistence des hommes en société*”<sup>61</sup> e rappresentando “*le fondement de la démocratie*”<sup>62</sup>, ha finito frequentemente per tramutarsi – all’interno di tale ordinamento – in un mezzo di “*domination et d’exclusion*”<sup>63</sup> piuttosto che “*d’inclusion de l’altérité politique*”<sup>64</sup>. Insomma, sembra che l’esperienza parlamentare francese sia stata più propensa a intendere il principio maggioritario non come mera “prevalenza della volontà dei più sui meno”<sup>65</sup> ma, piuttosto, come “semplice tolleranza della volontà dei più sui meno”<sup>66</sup>. Ecco spiegata, dunque, la frequente “intolleranza” mostrata dalle minoranze rispetto alle leggi approvate dalla maggioranza e il loro

---

<sup>55</sup> P. MONGE, *Les minorités parlementaires*, op. cit., 88.

<sup>56</sup> Non a caso B. FRANÇOIS, *La question de la majorité parlementaire sous la Ve République*, in *Mélanges Pierre Avril. La République*, Parigi, 2001, 320 ritiene che il “*fait majoritarie*” rappresenti un elemento consustanziale allo stesso *parlementarisme rationalisée*.

<sup>57</sup> O. DUHAMEL, *Les logiques cacheés de la Constitution de la Cinquième République*, in ID. – J. L. PARODI (a cura di), *La Constitution de la Ve République*, Parigi, 1985.

<sup>58</sup> B. FRANÇOIS, *La Ve République confrontée au «fait majoritaire»*, in M. CHEVRIER, – I. GUSSE (a cura di), *La France depuis De Gaulle*, Montréal, 2010, 47.

<sup>59</sup> J. STAWSKI, *Le principe de la majorité (Son histoire, son fondement et les limites de son application). Etude sur la formation de la volonté collective dans le domaine politique*, Ginevra, 1920, 108.

<sup>60</sup> J. STAWSKI, *Le principe de la majorité*, op. cit., 82.

<sup>61</sup> J. STAWSKI, *Le principe de la majorité*, op. cit., 4.

<sup>62</sup> P. MONGE, *Les minorités parlementaires*, op. cit., 45.

<sup>63</sup> P. MONGE, *Les minorités parlementaires*, op. cit., 349.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> J. MADISON, *Saggio n. 10*, in *Il Federalista* (1787), trad. it., Pisa, 1955, 57 ss.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

frequente ricorso alla *saisine* quale “*arme contre la déviation du régime parlementaire*”<sup>67</sup>.

Certo, è bene chiarirsi. Dal 1958 ad oggi, il sistema parlamentare francese ha visto degli importanti mutamenti rispetto alla sua iniziale fisionomia. In questo senso devono leggersi, ad esempio, disposizioni quali l’art. 48, nono comma del Regolamento dell’Assemblea Nazionale che prevede che ai gruppi di opposizione e a quelli minoritari<sup>68</sup> siano riservate, su base proporzionale in virtù della loro consistenza all’interno dell’Assemblea, tre sessioni al mese all’interno della sessione ordinaria<sup>69</sup> o l’art. 49, settimo comma che prevede che i gruppi di opposizione abbiano diritto a un tempo superiore rispetto a quello riconosciuto agli altri nel corso delle discussioni generali che si svolgono in aula<sup>70</sup>. Se a queste si aggiunge la “rivoluzione” portata dall’approvazione della riforma del 2008 che – come più volte sottolineato – ha finalmente riconosciuto alle Camere il potere di determinare il proprio ordine del giorno<sup>71</sup> e che ha previsto che il Presidente della commissione finanze debba sempre essere un esponente dell’opposizione, il quadro sembra essere diventato – progressivamente – sempre meno “pro-maggioritario”.

---

<sup>67</sup> A. FOURMONT, *L’opposition parlementaire*, op. cit., 398.

<sup>68</sup> L’ordinamento francese, infatti – a differenza di quello italiano – distingue i gruppi parlamentari di opposizione dai gruppi parlamentari minoritari. I primi sono quelli di cui fanno parte coloro che hanno dichiaratamente espresso di voler far parte di un gruppo di opposizione (art. 19, primo comma Reg. Ass. Naz.). I gruppi minoritari, invece, sono definiti – per esclusione – come i gruppi i cui membri non hanno dichiarato di prendere parte a un gruppo di opposizione (art. 19, quarto comma Reg. Ass. Naz.). La medesima distinzione fra i due tipi di gruppi è prevista dall’art. 5 del Regolamento del Senato.

<sup>69</sup> Tale possibilità è stata introdotta dall’art. 12 della *Résolution 28 novembre 2014* con la quale l’Assemblea Nazionale ha modificato il proprio regolamento.

<sup>70</sup> Specificamente, è prevista l’assegnazione di un tempo supplementare pari al 60 % del tempo complessivo ai gruppi parlamentari di opposizione. Tale modifica all’art. 49 del Regolamento dell’Assemblea Nazionale è stata disposta dall’art. 31 della *Résolution 27 maggio 2009*.

<sup>71</sup> Anche se, come ricordato in precedenza, l’Art. 48, secondo comma Cost. prevede che due settimane di seduta su quattro siano riservate in via prioritaria, e secondo l’ordine stabilito dal Governo, all’esame dei testi e ai dibattiti di cui questo richieda l’iscrizione all’ordine del giorno.

Tuttavia, pur tenendo in debito conto di tali rilevanti mutamenti che hanno riguardato il sistema parlamentare francese, non si può sottovalutare che – in ogni caso – è l’intera architettura costituzionale dell’ordinamento d’oltralpe che continua a presupporre e a richiedere una centralità “imperitura” assunta dal Governo a discapito delle Camere. D’altronde, quanto appena detto è dimostrato anche dalla topografia dei titoli che compongono la Carta fondamentale. A parte il primo di essi che è dedicato alla sovranità, infatti, la Costituzione si preoccupa subito di dettare la disciplina relativa alle funzioni del Presidente della Repubblica<sup>72</sup> e del Governo<sup>73</sup> e, soltanto una volta esaurita tale regolamentazione, provvede a occuparsi del Parlamento<sup>74</sup> e del rapporto che intercorre fra questo e l’Esecutivo<sup>75</sup>. Una scelta, questa, che – ancorché possa, a una superficiale analisi, sembrare rilevante soltanto sul piano formale – si crede sveli, invece, la *ratio* più autentica che informa di sé l’interno disegno costituzionale. Valga soltanto qui ricordare che ciascuna delle precedenti Costituzioni francesi anteponeva, invece, la disciplina del Parlamento a quella delle altre istituzioni<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Titolo secondo.

<sup>73</sup> Titolo terzo.

<sup>74</sup> Titolo quarto.

<sup>75</sup> Titolo quinto.

<sup>76</sup> La Costituzione della Prima Repubblica francese (1793), dopo avere dedicato le sue prime disposizioni alle caratteristiche della Repubblica (“*De la République*”), della sua suddivisione territoriale (“*De la distribution du peuple*”), della condizione dei cittadini (“*De l’état des citoyens*”), della sovranità del popolo (“*De la souveraineté du peuple*”), si preoccupava di dettare la disciplina delle “*Assemblées primaires*”. Parimenti, la Costituzione della Seconda Repubblica (1848), dopo avere riservato i primi tre capitoli rispettivamente alla sovranità nazionale, ai diritti dei cittadini, ai poteri pubblici si occupava di regolamentare il potere legislativo. Analogamente, ancora, la Costituzione della Terza Repubblica risalente al 1875 (composta, invero, dall’insieme di più leggi costituzionali piuttosto che da un testo unico che ne racchiudesse il contenuto) dedicava il suo primo articolo alle Camere. Infine, la Costituzione della Quarta Repubblica (1946), dopo avere dedicato il suo primo titolo alla sovranità, riservava il secondo alla disciplina del Parlamento.

Ecco perché, invero, si crede che non sia possibile interrogarsi sul rapporto intercorrente fra la giustizia costituzionale e il diritto parlamentare d'oltralpe con riferimento alla tutela dei diritti dei membri delle Camere, senza prima avere a mente queste premesse “assiologiche” di tale parlamentarismo. D'altronde, come è stato sottolineato da una parte della dottrina, non bisogna chiedersi “*si la justice constitutionnelle*” sia “*compatible avec le régime représentatif [...] mais si et comment l'existence d'une justice constitutionnelle détermine notre conception du régime représentatif et plus généralement de la représentation*”<sup>77</sup>.

#### 5.4. Il dilemma della giustiziabilità della politica e le prospettive di tutela dei “diritti parlamentari” in Francia

Se questo è il quadro della giustizia costituzionale e del sistema politico-parlamentare francesi, quali prospettive si profilano – allora – per la tutela dei diritti dei membri della Camere? Ebbene, a tale quesito ci si sente – innanzitutto – di rispondere che, qualunque esse saranno, queste non potranno che essere – senza dubbio – fortemente condizionate dai “talloni d'Achille” (sia consentita tale espressione) dell'ordinamento d'oltralpe: ovvero dalla marcata centralità assunta dal Governo nel complessivo equilibrio fra poteri e dalla – quantomeno ambigua<sup>78</sup> – composizione del *Conseil*. Dalla prima, perché è evidente che essendo l'intera architettura costituzionale orientata ad assicurare

---

<sup>77</sup> M. TROPER, *Ceci est bien une pipe*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle. Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse 1 – Capitole*, Lille, 2014, 1.

<sup>78</sup> In merito alla difficoltà di qualificare il *Conseil constitutionnel* come organo politico, giurisdizionale o misto v. per tutti F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction ?*, in *RDP*, 1979, 27 ss. e l'ampio corredo bibliografico ivi riportato.

al Governo la più ampia possibilità di incidere sullo svolgimento del procedimento legislativo (se pur con i limiti che, come visto<sup>79</sup>, nel tempo sono stati introdotti per “edulcorarla”), non sarà semplice immaginare di accordare una più ampia tutela dei diritti dei membri delle Camere senza scardinare i punti saldi di tale sistema. Dalla seconda, parimenti, in quanto – fin quando il Consiglio costituzionale rimarrà di esclusiva nomina politica – sarà difficile scongiurare il rischio che questi (quantomeno rispetto alla salvaguardia del “giusto” procedimento legislativo<sup>80</sup>) sia sempre in grado di astenersi dall’avallare le scelte assunte dal Governo nel corso dello svolgimento delle procedure parlamentari.

Per tali ragioni, si ritiene che – fintanto che verranno mantenuti tali pietre miliari del costituzionalismo francese – sarà difficile assistere a dei mutamenti sostanziali rispetto alla tutela, ad oggi, accordata ai diritti dei membri delle Camere. Fino a quando, infatti, il Governo continuerà ad avere riservate due settimane di sedute parlamentari su quattro e secondo l’ordine da esso stesso stabilito<sup>81</sup>; fino a quando i Presidenti delle due Assemblee potranno essere eletti anche a maggioranza semplice<sup>82</sup> e fino a quando la medesima maggioranza verrà richiesta perfino per l’approvazione dei regolamenti parlamentari<sup>83</sup> (solo per

---

<sup>79</sup> V. il paragrafo 5.3. del quinto capitolo.

<sup>80</sup> Come è stato visto in precedenza, infatti, mentre sembra potersi dire che il *Conseil* abbia raramente esitato a dichiarare l’incostituzionalità di una legge qualora la avesse ritenuta in contrasto con la Carta fondamentale, con riferimento – invece – alle violazioni dei diritti dei parlamentari eventualmente occorse nel procedimento legislativo, il Giudice costituzionale ha pressoché sempre mostrato una grande reticenza nell’accogliere le doglianze espresse dai ricorrenti riguardo a tale aspetto.

<sup>81</sup> Art. 48, secondo comma Cost.

<sup>82</sup> Il secondo comma dell’art. 9 del Regolamento dell’Assemblea Nazionale prescrive la maggioranza assoluta per l’elezione del suo Presidente soltanto per i primi due scrutini. Dal terzo è, infatti, sufficiente la maggioranza semplice. Gli stessi *quorum* sono previsti, parimenti, dall’art. 2, quarto comma del Regolamento del Senato.

<sup>83</sup> Com’è noto, ad esempio in Italia, l’art. 64 Cost. richiede la maggioranza assoluta per l’approvazione del proprio regolamento da parte di ciascuna Camera.

riferirsi ad alcuni degli elementi che più si crede caratterizzino il *parlementarisme rationalisé* francese), a poco serviranno degli interventi di riforma volti a salvaguardare maggiormente le prerogative dei deputati e dei senatori. D'altronde, come si può immaginare che queste siano debitamente garantite se metà delle sedute assembleari devono – *ope Constitutionis!* – essere dedicate agli argomenti proposti dal Governo e, per di più, secondo l'ordine da esso indicato? Come si può sostenere che i diritti dei parlamentari siano salvaguardati a sufficienza se gli organi che, più di tutti, dovrebbero avere il compito di tutelarli (*i.e.*, i Presidenti delle Camere) non sono rappresentativi di almeno la metà di ciascuna Assemblea? Come si può, infine, ritenere che basti che i regolamenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato siano approvati a maggioranza semplice per garantire appieno i diritti dei loro componenti? È evidente, infatti, come lasciare che un numero (anche potenzialmente esiguo) di parlamentari approvi le norme di funzionamento interno delle Camere porta con sé dei rischi non trascurabili.

Ciò in quanto si ritiene che prevedere un simile *quorum* per l'adozione degli atti in questione renda questi ultimi – di fatto – espressione della maggioranza di turno. Con la conseguenza, pertanto, che al cambiare di questa muteranno, di volta di volta, le regole del gioco parlamentare. Una circostanza, quella paventata, che non sembra essere – in verità – favorevole al rispetto del buon andamento di tali istituzioni. Certo, a quanto appena affermato si potrebbe obiettare che l'ordinamento francese prevede comunque un controllo preventivo di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari da parte del *Conseil constitutionnel*<sup>84</sup>. Tuttavia, sebbene tale tipo di verifica sia in grado – astrattamente – di scongiurare il rischio che le norme interne alle Camere

---

<sup>84</sup> Art. 61, primo comma Cost.

diventino tanto mutevoli quanto lo potrebbe essere la maggioranza di turno, è anche vero – e qui emerge un altro cruciale *punctum dolens* dell’ordinamento francese – che tale sindacato è operato da un giudice costituzionale la cui nomina è esclusivamente politica! Va da sé, allora, che più di un dubbio può sorgere circa la reale pervasività che il controllo operato dal Consiglio possa essere in grado di avere sul contenuto dei regolamenti parlamentari.

Non sorprende, pertanto, che una delle più consistenti proposte di riforma costituzionale che sono state recentemente elaborate da una parte della dottrina<sup>85</sup> abbia a oggetto proprio le disposizioni che rappresentano il cuore della Carta fondamentale. Non a caso, infatti, si è prospettato di consentire al Primo Ministro (e non più al Presidente della Repubblica) di fissare l’ordine del giorno del Consiglio dei Ministri<sup>86</sup>, di prevedere una maggioranza qualificata per l’elezione dei Presidenti di Assemblea<sup>87</sup>, di consentire al Parlamento di essere l’unico autore del proprio ordine del giorno (e di far venir meno, di conseguenza, la priorità riservata al Governo ogni due settimane per mese)<sup>88</sup>, di riformare le modalità di nomina dei componenti del *Conseil*<sup>89</sup> (escludendone del tutto la sua provenienza politica<sup>90</sup>) e, finanche, di abbandonare la sua denominazione di Consiglio per accogliere – invece – quella di vera e propria *Cour*

---

<sup>85</sup> Nel 2023 il Professore Jean-Philippe Derosier ha fondato il “*Groupe de réflexion sur l’évolution de la Constitution et des institutions*” (GRÉCI) al fine di avviare una riflessione con i quaranta componenti che ne fanno parte in merito all’opportunità di approvare delle riforme della Carta fondamentale. I lavori del gruppo non sono ancora stati resi pubblici nella loro interezza ma è, tuttavia, disponibile una scheda che ne sintetizza il contenuto. Questa è consultabile su [https://constitutiondecodee.fr/images/GRÉCI/Thèmes\\_compressed.pdf](https://constitutiondecodee.fr/images/GRÉCI/Thèmes_compressed.pdf).

<sup>86</sup> Si indicheranno, qui, e nelle note che seguiranno, gli articoli della Costituzione che ne verrebbero riformati se si desse seguito alla proposta elaborata dal GRÉCI. Nel caso di specie, a essere riformato sarebbe l’Art. 9 Cost.

<sup>87</sup> Art. 32 Cost.

<sup>88</sup> Art. 48 Cost.

<sup>89</sup> Artt. 57 Cost.

<sup>90</sup> Art. 56 Cost.

*constitutionnelle*<sup>91</sup>.

Ebbene, si è riportato il contenuto di tale proposta proprio al fine di evidenziare come, per assicurare una reale e più efficace tutela dei diritti dei parlamentari all'interno dell'ordinamento francese, sia difficile – o quasi impossibile – prescindere dall'incidere sulle fondamenta proprie del *parlementarisme rationalisé*. È evidente, dunque, che non può essere la *saisine parlementaire* a rappresentare l'unico strumento grazie al quale sopperire alle mancanze del sistema in questione. Come si è a più riprese evidenziato, infatti, il “successo” di tale istituto – almeno sul piano della tutela dei diritti dei parlamentari – è stato prevalentemente politico piuttosto che giuridico. Tralasciando, infatti, il grande apporto al sindacato di legittimità costituzionale (e alla sua vera e propria nascita, forse?<sup>92</sup>) che ha dato il riconoscimento ai membri delle Camere della legittimazione ad adire il *Conseil*, è negli equilibri fra maggioranza e opposizione che si è mostrata tutta la forza di tale “arma” dell'«arsenal parlementaire»<sup>93</sup>. A fronte delle “strette” del procedimento legislativo, la tendenza a “giuridicizzare” i dibattiti parlamentari è stata – allora – una delle vie di uscita più efficaci – ancorché, lo si ribadisce, quasi esclusivamente sul piano politico – cui si potesse addivenire.

Certo, è fin troppo chiaro che questo singolare “*constitutionnalisme parlementaire juridictionnel*”<sup>94</sup> tutto sia tranne che un rimedio “fisiologico” per tutelare i diritti dei parlamentari. Come accennato, si crede, infatti, che non sia e che non possa essere in futuro (anche qualora la sua composizione non fosse

---

<sup>91</sup> Art. 56 Cost.

<sup>92</sup> J. BENETTI, *Droit parlementaire Le saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution)*, in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, fasc. n. 38/2013, 85.

<sup>93</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 17.

<sup>94</sup> J. HUMMEL, *Portrait du juge constitutionnel*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif*, op. cit., 120.

esclusivamente di nomina politica) il Consiglio costituzionale l'organo primariamente deputato a tutelare le prerogative dei membri delle Camere. Ciò, evidentemente, in quanto si crede che la vera "rivoluzione" stia – invece – in seno alle stesse Assemblee (partendo dai suoi Presidenti, proseguendo nei suoi regolamenti e finendo con i comportamenti assunti dai suoi membri). In altre parole, è nella stessa "cultura" parlamentare – ancor prima che nella possibile riforma che ne potrebbe essere l'espressione – che consiste il punto di svolta per la tutela dei diritti dei deputati e senatori.

Beninteso: ciò non vuole né può significare che la Francia debba stravolgere la propria forma di governo per avvicinarsi a quella parlamentare classica al fine di meglio salvaguardare le prerogative dei componenti delle Camere. Quello che si intende dire, invece, è che se l'ordinamento in questione prevede e contempla l'esistenza del Parlamento e se a questo – se pur con i limiti precedentemente visti (si pensi, fra tutti, al "dogma" del *domaine de la loi*) – affida delle funzioni, non bisognerebbe acconsentire a che la maggioranza di turno ne diventi la (quasi) esclusiva protagonista. Com'è stato sottolineato da una parte della dottrina, allora, sarebbe opportuno passare da un' «*optique arithmétique (majorité/minorité)*»<sup>95</sup> a un più strutturato "*prisme politique*"<sup>96</sup> che veda – invece – contrapporsi l'opposizione alla maggioranza. Soltanto così, si crede, si potrà addivenire a un parlamentarismo – che ancorché, forse giustamente e fisiologicamente, "polemico"<sup>97</sup> – tenga conto in maniera più garantista delle prerogative proprie delle forze politiche non maggioritarie.

---

<sup>95</sup> J-E. GICQUEL, *La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif*, op. cit., 33.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> Con tale espressione, ci si riferisce – qui – alla distinzione compiuta da M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2006, *passim*, fra costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico.

Certo, come detto, un percorso importante di mutamento del sistema parlamentare è stato svolto a partire dal 1958 a oggi. Tuttavia, si ritiene che le riforme che potranno essere approvate in futuro – per essere davvero efficaci – dovranno riuscire a incidere su alcuni dei pilastri del disegno costituzionale francese: tanto con riferimento al ruolo assunto dal Governo nel procedimento legislativo quanto alla composizione del *Conseil constitutionnel*. Sebbene, infatti, si reputa che non sia questo l'organo primariamente votato a tutelare i diritti dei parlamentari, si crede – comunque – che prevedere una composizione quantomeno mista di tale istituzione (ovvero che contempri dei membri nominati tanto da organi politici quanto, ad esempio, dalla magistratura<sup>98</sup>) aiuterebbe a garantire in modo più efficace il rispetto della Carta fondamentale. Ciò, evidentemente, per tentare di dare una risposta all'atavica domanda su “*comment limiter l'application du principe de la majorité par le lois, si les lois elles-memes sont en dernière instance l'oeuvre de la majorité?*”<sup>99</sup>.

Ecco perché, in conclusione, “*lorsque nous aurons, ce que nous n'avons point encore*”<sup>100</sup> (ovvero quando [e se, n.d.r.] avremo ciò che non abbiamo ancora), la *saisine parlementaire* sarà soltanto *una* delle armi dell'*arsenal*<sup>101</sup> a disposizione dei membri delle Camere per far valere il rispetto delle proprie prerogative e, forse, questi avvertiranno sempre meno il bisogno di avvalersene.

---

<sup>98</sup> Come ne è un esempio il sistema adottato in Italia, nel quale, com'è noto, la Corte costituzionale è composta da 15 membri che vengono eletti, ciascuno nella misura di un terzo, dal Presidente della Repubblica, dal Parlamento in seduta comune e dalla magistratura (specificamente, in questo caso, tre giudici sono nominati dalla Corte di Cassazione e i restanti due sono nominati dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti).

<sup>99</sup> J. STAWSKI, *Le principe de la majorité*, op. cit., 139.

<sup>100</sup> B. CONSTANT, *De la responsabilité des Ministres*, Parigi, 1815, 408.

<sup>101</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel*, op. cit., 17.

## **6. Il ruolo assunto dal giudice costituzionale in Italia e in Francia per la salvaguardia delle attribuzioni dei parlamentari e l'influenza delle sue decisioni sulla forma di governo**

### 6.1. Le Corti costituzionali e i Presidenti delle Camere come baluardi della tutela delle prerogative parlamentari

Esaurita l'analisi dell'esperienza italiana e francese relativa all'accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale e alla tutela che le rispettive Corti sono state o meno in grado di accordare alle loro prerogative, ci si può interrogare adesso – in senso più ampio – sul ruolo che il giudice delle leggi e dei conflitti potrebbe (e dovrebbe?) assumere per la salvaguardia delle attribuzioni dei parlamentari all'interno degli ordinamenti in questione. Tuttavia, si ritiene che – per tentare di dare a tale quesito una risposta il più possibile compiuta – ci si debba preliminarmente domandare il motivo per il quale dovrebbe essere un “tribunale costituzionale” a preservare le prerogative degli organi interni alle Camere. Perché, insomma, i contrasti fra questi non potrebbero essere risolti unicamente in seno a ciascuna Assemblea e dovrebbero – piuttosto – trovare spazio anche dinanzi a tali Corti?

Ebbene, ancorché l'idea di coinvolgere il giudice delle leggi in queste controversie potrebbe sembrare – *prima facie* – una “generosa utopia”<sup>1</sup> in ragione della natura fortemente politica che simili conflitti presentano, le riflessioni che si sono fin qui svolte sembrano evidenziare – invece – come l'«aspirazione illuministica»<sup>2</sup> che ne rappresenta il fondamento

---

<sup>1</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, V edizione*, Vol. II, Padova, 1984, 411.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

abbia dimostrato, in concreto, di essere tutt'altro che illusoria! Si ritiene, infatti, che avere deciso di interessare anche le Corti costituzionali (nello specifico, ai nostri fini, quella italiana e francese) nella risoluzione dei contrasti interni alle Camere<sup>3</sup> sia stato – in fondo – un punto di forza dei relativi sistemi di giustizia costituzionale. Se si muove, in effetti, dall'assunto che “le maggioranze parlamentari non sono infallibili né *naturaliter* osservanti”<sup>4</sup> delle norme della Carta fondamentale, dovrebbe andare da sé che lasciare interamente alle Assemblee (*i.e.*, ai loro Presidenti) la tutela delle prerogative dei poteri parlamentari potrebbe non bastare per salvaguardarle adeguatamente<sup>5</sup>. Ciò, invero, tanto con riferimento all'ordinamento francese quanto rispetto a quello italiano. Riguardo al primo, in quanto i Presidenti delle Camere d'oltralpe – soprattutto dell'Assemblea Nazionale – sono spesso espressivi della maggioranza (atteso che, come evidenziato, questi vengono eletti quasi sempre a maggioranza semplice e che, pertanto, la loro individuazione da parte delle forze politiche non è spesso frutto di un ampio accordo volto a coinvolgere – per quanto possibile – anche quelle minoritarie<sup>6</sup>). Si ritiene, pertanto, che il carattere

---

<sup>3</sup> Si badi, quando ci si riferisce ai contrasti interni alle Camere si allude tanto ai conflitti di attribuzione fra poteri parlamentari (per la cui risoluzione, come ampiamente sottolineato, è competente la Corte costituzionale italiana) quanto alla *saisine parlementaire* (che, come evidenziato, ancorché sia un mezzo tramite cui le minoranze parlamentari francesi adducono dinanzi al *Conseil* i vizi di legittimità costituzionale di una legge, si è spesso tradotta per queste in un modo per denunciare delle irregolarità occorse durante il procedimento legislativo che potrebbero avere determinato una violazione delle loro prerogative).

<sup>4</sup> L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 517.

<sup>5</sup> A tal proposito, V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013, 5 evidenzia come “riguardo alla visione del Presidente quale interprete *super partes* del regolamento e garante della sua attuazione, essa non può essere spinta fino a delineare una sorta di giudice”.

<sup>6</sup> Come è stato ricordato, infatti, il secondo comma dell'art. 9 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale prescrive la maggioranza assoluta per l'elezione del suo Presidente soltanto per i primi due scrutini. Dal terzo è, infatti, sufficiente la maggioranza semplice. Gli stessi *quorum* sono

marcatamente politico che presentano tali figure istituzionali (tanto in ragione del *quorum* richiesto per la loro elezione quanto, soprattutto, per il modo in cui questi – negli anni – hanno interpretato il proprio ruolo<sup>7</sup>), mal si concilierebbe con la funzione garantista che si vorrebbe loro affidare nel momento in cui li si volesse investire – in via sostanzialmente esclusiva – del compito di assicurare il rispetto delle prerogative parlamentari nello svolgimento delle dinamiche assembleari.

Delle considerazioni non del tutto dissimili da quelle appena espresse – se pur con la consapevolezza delle profondissime distanze che, per molti aspetti, attraversano le due esperienze costituzionali in questione – sembra che possano svolgersi con riferimento alla posizione assunta dai Presidenti delle Camere anche nel nostro ordinamento. Ancorché, infatti, questi possano astrattamente godere di un più ampio consenso da parte di ciascuna Assemblea in ragione tanto del più alto *quorum* previsto nei primi scrutini per la loro elezione rispetto a quelli previsti in Francia per l'elezione dei candidati alle medesime cariche<sup>8</sup> quanto del modo in cui questi – negli anni – hanno esercitato le proprie funzioni, più voci in dottrina hanno evidenziato come il ruolo da essi assunto nel nostro

---

previsti, parimenti, dall'art. 2, quarto comma del Regolamento del Senato per l'elezione del Presidente di tale Camera.

<sup>7</sup> In questo senso v. per tutti A. MARTIN, *Le Président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, Parigi, 1996, *passim*.

<sup>8</sup> L'art. 4 del Regolamento della Camera prevede che il suo Presidente venga eletto a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea e che, qualora questa non fosse raggiunta, dal secondo scrutinio sia sufficiente la maggioranza dei due terzi dei voti. Se, infine, si dovesse giungere al terzo scrutinio sarebbe sufficiente la maggioranza assoluta dei voti. L'art. 4 del Regolamento del Senato, invece, prescrive per l'elezione del suo Presidente la maggioranza dei voti dei componenti dell'Assemblea per i primi due scrutini. Nel caso in cui non fosse raggiunto tale *quorum*, alla terza votazione sarà sufficiente la maggioranza assoluta dei voti dei presenti. Da ultimo, qualora in quest'ultima votazione non si fosse giunti alla maggioranza prescritta, bisognerà procedere al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto nel precedente scrutinio il maggior numero di voti e verrà eletto colui o colei che avrà conseguito la maggioranza, anche se relativa.

ordinamento stia progressivamente mutando<sup>9</sup>. Se, infatti, in precedenza – o, quantomeno, in alcune fasi del passato<sup>10</sup> – il Presidente di Assemblea si configurava quale vero e proprio “uomo della Costituzione”<sup>11</sup>, *super partes* e garante del corretto svolgimento del “giusto procedimento legislativo”, nel corso degli ultimi e decenni sembra che egli si sia sempre più tramutato in “uomo della maggioranza”<sup>12</sup> (dimostrando, così, di non essere del tutto indifferente alle “torsioni maggioritarie”<sup>13</sup> che il proprio ruolo potrebbe subire).

Insomma, appare ogni giorno più evidente come la fisionomia di tale figura istituzionale – tradizionalmente definita quale *Giano bifronte*<sup>14</sup> in virtù della sua natura intrinsecamente politica ma, al contempo, inevitabilmente

---

<sup>9</sup> In questo senso P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Vol. I, Milano, 1984 e ID., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Milano, 1988; N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Vol. IV, Torino, 2010, 478 ss. e E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, 9 ss.

<sup>10</sup> Com'è noto, dal 1976 al 1994 la Presidenza della Camera è sempre stata affidata a esponenti dell'opposizione (segnatamente, a un membro del Partito Comunista). Ciò, evidentemente, al fine di “compensare” la c.d. *conventio ad excludendum* che prevedeva che tale forza politica non potesse prendere parte alla formazione di alcun Governo.

<sup>11</sup> La celebre espressione è stata coniata con riferimento al ruolo assunto da parte del Presidente della Repubblica all'interno dell'ordinamento da P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 297 s. Tuttavia, questa è stata mutuata da alcuni autori per sottolineare l'imparzialità (che coesiste, come detto, con la politicità) della posizione rivestita dal Presidente di Assemblea nello svolgimento delle dinamiche parlamentari. In questo senso v. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 111 s. e V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, cit., 4 ss.

<sup>12</sup> A. DI GIOVANE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento – Atti del XV convegno annuale dell'A.I.C.*, Padova, 2001, 380 s.

<sup>13</sup> In questo senso v. N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, cit., 478 ss. Per una più ampia ricostruzione del ruolo assunto dai Presidenti Assemblea negli anni si veda in particolar modo V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., *passim* e E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., *passim*.

<sup>14</sup> F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, 1962, 34.

vocata a essere imparziale – stia pian piano mutando. *Rebus sic stantibus*, però, vi potrebbe essere il rischio che il “«volto esterno» di Giano”<sup>15</sup> ovvero “quello che guarda al mondo della politica”<sup>16</sup> arrivi a “proiettare la sua ombra anche sul versante interno dell’autonomia parlamentare”<sup>17</sup> incidendo – così – sul “«volto interno di Giano»”<sup>18</sup> tanto da “compenetrarlo”<sup>19</sup>. Non sorprende, pertanto, che non sia mancato chi in dottrina abbia parlato – almeno a partire dagli ultimi tre lustri del secolo corrente – di uno “squilibrio tra i due volti”<sup>20</sup> e di una crescente valorizzazione della “connotazione *leaderistica* dei Presidenti di Assemblea”<sup>21</sup>.

Peraltro, se a ciò si aggiunge che tali figure istituzionali rappresentano un “«obbligato crocevia» lungo il quale passa necessariamente tutta la vita parlamentare”<sup>22</sup>, va da sé che ogni volta in cui queste si mostreranno meno propense ad attenuare la politicità del proprio ruolo (ancorché, com’è ovvio, essa sia – al netto di tutto – consustanziale a tale carica), lo stesso svolgimento delle dinamiche assembleari verrà influenzato da una simile tendenza. In altre parole, se i Presidenti delle Camere rappresentano in Italia – ma, *mutatis mutandis*, si ritiene che ciò avvenga anche in Francia – il “punto di chiusura e di garanzia della tenuta complessiva della macchina parlamentare”<sup>23</sup>, il modo in cui questi

---

<sup>15</sup> E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., 216.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere*, cit., 229.

<sup>19</sup> E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere*, cit., 216.

<sup>20</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, 50.

<sup>21</sup> L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, op. cit., 51.

<sup>22</sup> N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, cit., 444. In questo senso anche C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, 107 s. e L. GIANNITI, voce *Presidente di Assemblea parlamentare*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 354 s.

<sup>23</sup> G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un’ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008, 288.

intenderanno il proprio ruolo e lo eserciteranno non potrà che incidere anche e soprattutto sul funzionamento stesso delle Assemblee (e, evidentemente, pure sulla tutela delle attribuzioni dei poteri che le abitano). Se a ciò si aggiunge, poi, che le decisioni assunte da tali “arbitri”<sup>24</sup> sono inappellabili, appare evidente come nessun altro spazio di salvaguardia potrebbero trovare le prerogative parlamentari se non quello che – di volta in volta – il Presidente di una Camera deciderà di riconoscere loro.

Per tali ragioni, pertanto, si ritiene che tali figure istituzionali non possano rappresentare – da sole – l’unico baluardo per la tutela delle attribuzioni in questione<sup>25</sup>. Per accordare una salvaguardia alle prerogative parlamentari che sia – quanto più possibile – efficace e penetrante, è necessario che tanto i Presidenti di Assemblea quanto le Corti costituzionali facciano la propria parte. Certo, come si è più volte evidenziato, è indubbio che sono i Presidenti delle Camere a dover essere primariamente investiti del compito di assicurare il corretto svolgimento del procedimento legislativo e – in senso più ampio – la difesa delle attribuzioni parlamentari. Ciò, evidentemente, in quanto è la stessa *fisiologia* del funzionamento del Parlamento a chiedere ai suoi Presidenti delle “nuove e sempre più impegnative prestazioni, in termini di unità, di equilibrio e di garanzia della tenuta costituzionale del sistema”<sup>26</sup>. Nondimeno, se questi non dovessero tutelare adeguatamente le prerogative parlamentari nel caso in cui esse venissero gravemente lese durante lo svolgimento delle dinamiche assembleari – e, quindi, qualora ci si trovasse nella *patologia* del funzionamento delle Camere – dovrebbe essere consentita la possibilità a coloro che di tali diritti sono

---

<sup>24</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in ID. – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 11 s.

<sup>25</sup> In questo senso, ad esempio, A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni*, op. cit., 259 s.

<sup>26</sup> N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, cit., 479.

titolari di adire il giudice delle leggi. Riconoscere una simile facoltà a deputati e senatori, infatti, non potrebbe che inverare il fine ultimo della giustizia costituzionale che – appunto – è istituita negli ordinamenti liberal-democratici proprio per evitare la “tirannide della maggioranza”<sup>27</sup> e al fine di impedire che quest’ultima si avvalga della propria forza numerica per prevalere sulle minoranze senza rispettarne le prerogative.

È la stessa esistenza delle Corti costituzionali che postula, pertanto, di accordare una tutela alle attribuzioni assegnate dalla Carta fondamentale a ciascun potere anche e *soprattutto* nel momento in cui altri organi che sarebbero tenuti a salvaguardarle omettono gravemente di farlo! Negare una via di accesso alla giustizia costituzionale in presenza di simili casi significherebbe, allora, impedire al giudice delle leggi di ristabilire l’equilibrio perduto fra i poteri ogni volta che questi dovessero entrare fortemente in conflitto.

Per tali ragioni, pertanto, si ritiene che vi dovrebbe essere una complementarietà fra la tutela parlamentare e la tutela giurisdizionale delle attribuzioni che le Carte fondamentali riconoscono agli organi parlamentari<sup>28</sup>. Dove non dovessero arrivare i Presidenti delle Camere a salvaguardare tali prerogative, dunque, dovrebbero essere legittimate a intervenire le Corti costituzionali. Tanto più ciò è vero se si considera che, qualora ciò non avvenisse, sarebbe la maggioranza a configurarsi quale unico garante di simili attribuzioni. Riconoscere, quindi, una via di accesso alla giustizia costituzionale ai poteri parlamentari – e, segnatamente, alle minoranze – consentirebbe loro di potersi avvalere di uno “strumento idoneo per impedire alla maggioranza di

---

<sup>27</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), Vol. I e II, riediz., Torino, 2013, 297.

<sup>28</sup> F. SAVONITTO, *La protection parlementaire de la Constitution*, Bordeaux, 2018, 103.

violare incostituzionalmente i suoi interessi giuridicamente protetti”<sup>29</sup> e di potere sperare che la loro “*impuissance politique*” si trasformi in una loro eventuale “*victoire constitutionnelle*”<sup>30</sup>.

#### 6.1.2. Le differenti garanzie apprestate dall’ordinamento italiano e francese alle attribuzioni dei deputati e senatori

È evidente, tuttavia, come le modalità con le quali far valere – ad oggi – le violazioni delle attribuzioni parlamentari non sarebbero le stesse in Italia e in Francia e che, pertanto, arrivati a tale bivio, le strade dei due ordinamenti sarebbero costrette a separarsi. L’unico mezzo processuale che conoscono i deputati e senatori d’oltralpe per denunciare il mancato rispetto delle proprie prerogative nel corso del procedimento legislativo è, infatti, quello della *saisine parlementaire*. Pertanto, le doglianze dei ricorrenti si appunteranno – di volta in volta – sull’incostituzionalità della legge che è stata approvata seguendo una procedura illegittima e potranno trovare il proprio fondamento nell’eventuale esistenza di un vizio formale dell’atto censurato (oltre che, ovviamente, nella sussistenza di ulteriori vizi di natura sostanziale che questo dovesse presentare).

Come evidenziato in precedenza, infatti, l’ordinamento francese è contraddistinto dalla singolarità per la quale i membri delle Camere devono denunciare la presenza di un vizio formale di legittimità costituzionale della legge impugnata – *i.e.*, un’irregolarità verificatasi nel corso del procedimento adottato per la sua approvazione – per potere addurre la violazione delle proprie prerogative. I ricorrenti non potranno, quindi, rivolgersi al giudice costituzionale

---

<sup>29</sup> H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (1928)*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 202.

<sup>30</sup> J. BOULOIS, *Défenseur de l’Exécutif*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 13/1991, 39.

qualora – ad esempio – il Presidente di Assemblea non abbia consentito loro di presentare un’interrogazione al Governo<sup>31</sup> in quanto non sono legittimati a impugnare dinanzi al *Conseil* delle decisioni presidenziali i cui effetti non si siano spiegati nel procedimento legislativo (e che non abbiano determinato, pertanto, l’esistenza di un vizio di incostituzionalità di una legge). L’impossibilità per il giudice delle leggi francese di risolvere i conflitti che potrebbero sorgere fra i poteri dello Stato rende, pertanto, la garanzia delle prerogative previste dalla Carta fondamentale – e, segnatamente, di quelle parlamentari – molto meno efficace e incerta. Meno efficace, in quanto la cognizione del *Conseil constitutionnel* è limitata alle sole violazioni delle attribuzioni dei membri delle Camere che potrebbero verificarsi nel corso del procedimento legislativo. Incerta, perché tanto più spazio si sottrae al giudice costituzionale quanto più questo viene occupato dalla politica e – di conseguenza – quella che potrebbe essere una risoluzione giuridica dei conflitti fra gli organi parlamentari viene – invece – esclusa in favore di una mera composizione politica di simili contrasti (che, com’è ovvio, è rimessa unicamente ai rapporti di forza fra maggioranza e opposizione).

Con riferimento al nostro ordinamento bisogna, invece, svolgere delle considerazioni profondamente diverse rispetto alle modalità con le quali – in concreto – possono essere fatte valere le violazioni delle prerogative parlamentari dinanzi al giudice delle leggi. Come si è avuto modo di

---

<sup>31</sup> Come, invece, è avvenuto nel nostro ordinamento quando un senatore ha sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Senato in quanto quest’ultimo non gli aveva consentito di presentare alcune interrogazioni al Governo e aveva disposto la pubblicazione di altre interrogazioni in un testo diverso rispetto a quello presentato dal senatore. Il ricorso, com’è noto, non è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale (ordinanza n. 193/2021) in quanto la stessa ha ritenuto che la scelta assunta dal Presidente del Senato rientrasse legittimamente nell’esercizio delle sue funzioni. V. il paragrafo 2.5.6. del secondo capitolo per un’analisi dettagliata di tale decisione.

evidenziare<sup>32</sup>, infatti, in Italia l'unico modo grazie al quale i membri delle Camere sono legittimati ad adire la Corte costituzionale sono i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Una logica, quella sottesa a tale istituto, che – com'è ovvio – è fortemente differente da quella propria della *saisine parlementaire*. Se quest'ultima, infatti, nasce e si afferma come mezzo tramite il quale consentire a deputati e senatori tanto di denunciare i vizi del procedimento legislativo – e, quindi, le possibili violazioni delle proprie prerogative che potrebbero essere avvenute nel corso dello stesso – quanto di avvalersi del “pretesto” dell'illegittimità costituzionale per spostare in altra sede le proprie battaglie parlamentari<sup>33</sup>, il riconoscimento ai membri delle Camere della possibilità di sollevare conflitto a tutela delle proprie attribuzioni muove da presupposti ben diversi.

Invero, il senso primo e ultimo di tale competenza della Corte è quello – come più volte si è avuto modo di ricordare<sup>34</sup> – di ristabilire l'equilibrio fra poteri che è perduto ogni volta che gli stessi entrano in contrasto e che abbisognano di investire la Consulta per la risoluzione di simili controversie<sup>35</sup>. Per tali ragioni, pertanto, simile competenza del giudice dei conflitti si distingue fortemente da quella che il *Conseil constitutionnel* francese ha in materia di *saisine parlementaire*. Il *movens* del ricorso presentato dal potere che – di volta in volta – adisce la Corte costituzionale italiana, infatti, *non* è quello di far valere l'illegittimità dell'atto che potrebbe avere causato la lesione delle proprie

---

<sup>32</sup> V. il secondo e il terzo capitolo.

<sup>33</sup> P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Parigi, 1997, 179.

<sup>34</sup> V. il secondo e il terzo capitolo.

<sup>35</sup> In questo senso, *ex plurimis*, M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2004, 265; M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019, 15 s.; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 189.

prerogative ma di individuare la spettanza delle competenze proprie dei poteri in contrasto<sup>36</sup>.

D'altronde, è stata la stessa Consulta ad avere più volte chiarito che, essendo “la giurisdizione costituzionale sui conflitti [...] determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”<sup>37</sup>, questa non si configura come un “giudizio sulla legittimità di atti (anche se, a seconda dell'esito del giudizio stesso, può conseguire l'annullamento dell'atto lesivo)” ma come “garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze (art. 38 della legge n. 87 del 1953), quale che possa essere la natura dell'atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle competenze medesime”<sup>38</sup>.

Se questo è vero, va da sé che le doglianze addotte alla Corte da parte dei poteri – di volta in volta – confliggenti saranno del tutto diverse da quelle presentate al *Conseil* dagli autori di una *saisine parlementaire*. Le violazioni che, infatti, i ricorrenti “parlamentari” potranno far valere in sede di conflitto potrebbero originare dalle circostanze più diverse appuntandosi – ad esempio – ora su una decisione assunta dal Presidente di Assemblea nel corso del procedimento legislativo, ora sulla scelta dello stesso di non ammettere la presentazione di un'interrogazione, di una mozione, di un'interpellanza da parte di un deputato o di un senatore. In altra parole, i conflitti di attribuzione sono – per loro stessa natura – flessibili in ragione della mutevolezza delle situazioni

---

<sup>36</sup> Vale anche in tale occasione ricordare, ancora una volta, che l'art. 38 della legge n. 87/1953 prevede che la Corte costituzionale risolve “il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione” e che soltanto “ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”.

<sup>37</sup> Punto 2. Considerato in diritto, sentenza n. 457/1999. In questo senso anche, *ex multis*, le sentenze nn. 139/2001 e 221/2002.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

dalle quali potrebbero sorgere dei contrasti fra poteri<sup>39</sup> e questi, nel caso dei ricorsi presentati da organi parlamentari, non sono – di certo – circoscritti al solo procedimento legislativo.

*Rebus sic stantibus*, si comprende ancora di più la ragione per la quale la Corte – con specifico riferimento ai conflitti sollevati dai membri delle Camere – si sia preoccupata di circoscrivere il tipo di violazioni che questi possono fare valere dinanzi alla stessa. Come è stato più volte ricordato<sup>40</sup>, infatti, nell’ordinanza n. 17/2019 (ovvero nella pronuncia con la quale il giudice delle leggi ha riconosciuto, per la prima volta, la natura di potere dello Stato dei singoli parlamentari), la Consulta ha ritenuto che deputati e senatori possano dolersi unicamente di lesioni delle proprie prerogative che ne abbiano determinato una “sostanziale negazione” o un’ «evidente menomazione». Ciò, ovviamente, al fine di evitare che il riconoscimento di una simile legittimazione ad agire ai membri delle Camere comporti che qualsiasi controversia di qualunque gravità che sorga fra poteri parlamentari trovi sempre nella Corte una propria composizione. È indubbio, infatti, che – qualora ciò si verificasse – verrebbe rinnegato il carattere della residualità che, invece, è irrinunciabile per la connotazione stessa dell’istituto dei conflitti di attribuzione<sup>41</sup>. Non possono essere questi ultimi, pertanto, il rimedio *fisiologico* di cui dovrebbero avvalersi i poteri parlamentari qualora occorresse una violazione delle loro prerogative. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che i contrasti interni alle Camere dovrebbero in primo luogo –

---

<sup>39</sup> G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVI, Milano, 1987, 703.

<sup>40</sup> V. in particolare il paragrafo 2.4. del secondo capitolo.

<sup>41</sup> In questo senso, ad esempio, D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato: fonti normative, strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994, 480; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, *passim*; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, op. cit., 111 s.

tanto a livello giuridico quanto, e soprattutto, a livello politico – trovare all'interno delle stesse Assemblee la propria composizione.

In ragione di ciò si ritiene, pertanto, che un intervento della Corte possa essere giustificato unicamente qualora dovesse verificarsi una lesione particolarmente grave delle attribuzioni dei poteri parlamentari: tanto grave al punto da non consentire che il giudice delle leggi non possa essere in alcun modo adito dal potere leso qualora quest'ultimo volesse investirlo della questione. È evidente, infatti, che – nel caso in cui dovesse verificarsi una circostanza simile – non ci si troverebbe dinanzi a un semplice contrasto fra organi interni alle Camere ma si assisterebbe a un vero e proprio squilibrio del bilanciamento complessivo fra poteri. Ciò che si intende dire, insomma, è che soltanto qualora tali conflitti presenteranno un reale “tono costituzionale”<sup>42</sup> e saranno gravi al punto da incidere sulla tenuta del meccanismo di *checks and balances* su cui si fonda l'ordinamento potranno essere posti all'attenzione della Corte.

Se questo è vero, allora, non sembra siano particolarmente condivisibili le riflessioni di chi ha ritenuto che l'ordinanza n. 17/2019 rischi di diventare una “trappola”<sup>43</sup> per i parlamentari e per la tutela delle loro prerogative a causa del modo in cui la Consulta ha interpretato – fino ad oggi – la soglia dell'evidenza per ritenere meritevole l'accoglimento delle doglianze che, di volta in volta, questi hanno addotto e adducono nei propri ricorsi. Attesa, infatti, l'opportunità di avvalersi di tale canone per evitare un eccessivo coinvolgimento del giudice dei conflitti nelle dinamiche interne alle Camere, si ritiene che la pronuncia *de qua* abbia – piuttosto – creato una botola, un'«uscita di emergenza» per deputati

---

<sup>42</sup> C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 113.

<sup>43</sup> M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modificazione tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/2020, *passim*.

e senatori qualora le loro attribuzioni venissero *gravemente* violate da un altro potere dello Stato (ad esempio, da parte del Presidente della propria Camera di appartenenza) e nel caso in cui – pertanto – questi non trovassero una tutela adeguata all'interno della stessa Assemblea. D'altronde, come tutte le uscite di emergenza che si rispettino, questa non potrà che essere accessibile soltanto quando vi sarà un vera *emergenza* da fronteggiare e nel momento in cui bisognerà assicurare l'esistenza di un'«ultima fortezza»<sup>44</sup> presso la quale potranno trovare “asilo” tutti quei poteri le cui prerogative dovessero essere in pericolo.

È il rispetto della residualità del conflitto, pertanto, a rappresentare la vera garanzia delle attribuzioni parlamentari e – in senso più ampio – della tenuta complessiva del sistema. In tal modo, infatti, sarà più semplice per la Consulta mantenere la “distanza di sicurezza”<sup>45</sup> che la divide dalle Camere, assicurare la “certezza delle attribuzioni”<sup>46</sup> dei poteri ed evitare – così – che “l'architettura costituzionale subisca delle deformazioni irrimediabili”<sup>47</sup>.

6.2. Sono auspicabili dei “trapianti costituzionali” fra l'ordinamento italiano e francese per addivenire a una tutela più efficace delle prerogative parlamentari?

Se queste sono, dunque, le differenze che intercorrono fra il giudice costituzionale italiano e francese rispetto alla tutela che questi sono in grado di accordare alle attribuzioni dei parlamentari, è giunto il momento di chiedersi se

---

<sup>44</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, op. cit., *passim*.

<sup>45</sup> C. NAPOLI, *Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato. La sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2018, 291.

<sup>46</sup> R. BIN, “Ultima fortezza” e “regole di ingaggio” nei conflitti interorganici (Nota a Corte costituzionale, sent. n. 116/2003), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, 1.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

– alla luce della comparazione fra i due ordinamenti che si è fin qui cercato di compiere – possano ritenersi auspicabili dei “trapianti giuridici”<sup>48</sup> fra i due paesi. È bene domandarsi, insomma, se – ed eventualmente cosa – tali due Stati possano imparare l’uno dall’altro e se si possa immaginare di introdurre, rispettivamente, l’istituto dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato in Francia e l’impugnazione preventiva delle leggi da parte dei membri delle Camere in Italia per addivenire a una migliore salvaguardia delle prerogative parlamentari.

Invero, si ritiene che non bisognerebbe guardare con particolare favore a una “contaminazione” fra i due sistemi nei termini anzidetti. Ciò, in effetti, per ragioni che si legano a doppio nodo con le considerazioni fin qui espresse circa le caratteristiche degli ordinamenti in questione.

Quanto, infatti, alla possibile introduzione dei conflitti di attribuzione in Francia appare già – *ictu oculi* – evidente come la presenza di un simile istituto all’interno di tale sistema di giustizia costituzionale ne muterebbe profondamente le caratteristiche e – probabilmente – inciderebbe sul ruolo stesso che il giudice delle leggi assume nel complessivo equilibrio fra poteri. D’altronde, se già la stessa esistenza di un *Conseil constitutionnel* legittimato ad annullare le leggi approvate dalla maggioranza parlamentare è stata – sin dall’inizio – avversata in ragione della paura che si addivenisse a un “*gouvernement des juges*”<sup>49</sup> e che, pertanto, tale giudice incidesse eccessivamente sul rapporto fra Parlamento e Governo, immaginare che questo possa pronunciarsi finanche sui contrasti fra i poteri dello Stato farebbe – forse

---

<sup>48</sup> Secondo la nota espressione di A. WATSON, *Legal Transplants An Approach to Comparative Law*, Atene-Londra, 1993.

<sup>49</sup> E. LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux États-Unis – L’expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois (1921)*, riediz., Parigi, 2005, 298.

– suscitare ancora più dubbi in seno tanto alla dottrina francese quanto alle forze politiche. Ammettere, pertanto, una risoluzione giuridica di tali contrasti da parte del *Conseil constitutionnel* all'interno di un ordinamento (quale è quello francese) in cui “*le poids de l’histoire a plutôt joué en faveur du maintien de modes politiques de résolution des litiges entre organes constitutionnels*”<sup>50</sup>, potrebbe essere inopportuno (oltre che profondamente lontano dalla cultura giuridica di tale paese).

Consentire, infatti, a un giudice di dirimere le controversie che potrebbero sorgere fra poteri significa scongiurare il rischio che sia “la politica con le sue leggi basate sui principi di forza ed effettività a dare un nuovo assetto ai rapporti tra gli organi confliggenti e, quindi, alla forma di governo”<sup>51</sup>. Se questo è vero, dunque, significa che nel momento in cui un ordinamento riconosce la possibilità ai “protagonisti” della forma di governo di adire una Corte costituzionale, acconsente a che – in qualche modo – la politica si faccia da parte in favore della “superiore” necessità di lasciare a un altro organo il compito di preservare e mantenere l’equilibrio fra poteri. Ecco perché, invero, immaginare che ciò possa verificarsi in Francia, non sembra essere particolarmente agevole.

Oltre, infatti, all’ostacolo rappresentato dal senso di “diffidenza” che la cultura giuridica d’oltralpe sembra non avere del tutto abbandonato nei confronti del giudice delle leggi<sup>52</sup>, si ritiene che un ulteriore – e, in realtà, ben più

---

<sup>50</sup> E. CARPENTIER, *La résolution jurisdictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*. Parigi, 2006, 24.

<sup>51</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2014., 868.

<sup>52</sup> Si pensi, fra tutte, alle considerazioni espresse da M. TROPER, *Ceci est bien une pipe*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif à l’épreuve de la justice constitutionnelle. Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l’Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse 1 – Capitole*, Lille, 2014, 3 secondo il quale la stessa “*justice constitutionnelle*” non sarebbe neanche “*compatible avec la démocratie représentative*”.

considerevole – impedimento renderebbe difficile l’assegnazione di una simile competenza al *Conseil constitutionnel*. Il vero *punctum dolens* è rappresentato, in effetti, dall’ambigua composizione del Consiglio, in quanto – come più volte si è qui ricordato – questa è unicamente di natura politica. In un tale contesto, pertanto, non sembra possa dirsi che sussistano pienamente quelle garanzie di imparzialità e neutralità che – ancor più nel caso della risoluzione dei contrasti fra i poteri – non possono che essere irrinunciabili per l’esercizio delle funzioni del giudice delle leggi. D’altronde, come si può chiedere a un organo i cui membri sono nominati unicamente da soggetti politici (*i.e.*, dai Presidenti delle Camere e dal Presidente della Repubblica<sup>53</sup>) di risolvere delle controversie che – per forza di cose – presentano un elevatissimo livello di politicità? È evidente, infatti, che – così facendo – ci si troverebbe dinanzi a un cortocircuito logico in quanto nulla escluderebbe che la provenienza dei membri del Consiglio possa influenzare il loro operato e la loro imparzialità nella risoluzione di simili conflitti.

Certo, con questo non si vuole dire che i giudici costituzionali francesi, per il solo fatto di essere nominati da cariche politiche, non possano essere in grado di essere imparziali. Come si è avuto modo di evidenziare<sup>54</sup>, infatti, il *Conseil* non ha esitato in molteplici occasioni a dichiarare l’illegittimità costituzionale anche di leggi che erano particolarmente espressive dell’indirizzo politico della maggioranza e – in definitiva – dell’operato del Governo<sup>55</sup>. Nondimeno, si è – altresì – sottolineato come, nel momento in cui si è dovuto

---

<sup>53</sup> L’art. 56 Cost. prevede infatti, come è stato ricordato in precedenza, che i membri del *Conseil* vengano nominati – nella quantità di tre ciascuno – da parte del Presidente dell’Assemblea Nazionale, del Presidente del Senato e del Presidente della Repubblica.

<sup>54</sup> A tal proposito v. le considerazioni espresse nel quarto e nel quinto capitolo.

<sup>55</sup> Si pensi, fra tutte, alle numerose disposizioni delle leggi di bilancio che – nel corso degli anni – sono stati dichiarate incostituzionali da parte del *Conseil*. Cfr., in merito, le pronunce commentate nel paragrafo 4.3.1. del quarto capitolo e il paragrafo 5.1. del quinto capitolo.

trattare di rinvenire l'esistenza di una violazione delle prerogative dei parlamentari avvenute nel corso del procedimento legislativo, il giudice delle leggi francese ha – pressoché sempre – mostrato una certa reticenza nell'accogliere le doglianze dei ricorrenti<sup>56</sup>. Ciò, evidentemente, a dimostrazione della difficoltà dello stesso di mantenere un “*équilibre politique entre la majorité et l'opposition*”<sup>57</sup>.

Se questo è il quadro, qualora si volesse assegnare al Consiglio la possibilità di dirimere i conflitti fra poteri non ci si potrebbe esimere dal chiedersi: *quis custodiet custodias?* Come si garantisce, in altre parole, che l'attribuire tale competenza al *Conseil* non metta ulteriormente a nudo il “peccato originale” della sua composizione politica piuttosto che consentire allo stesso di salvaguardare in modo più efficace le prerogative dei poteri dello Stato? Ecco perché, invero, si ritiene che l'introduzione dell'istituto dei conflitti di attribuzione all'interno dell'ordinamento francese non costituirebbe un *quid pluris* per la tutela delle prerogative dei poteri (e, segnatamente, per quella dei poteri parlamentari) ma – al contrario – potrebbe portare con sé il rischio di acuire maggiormente le debolezze di tale sistema di giustizia costituzionale.

Certo, come detto<sup>58</sup>, la *saisine parlementaire* – da sola – non è comunque in grado di salvaguardare adeguatamente le attribuzioni parlamentari. Tuttavia, invece di riconoscere al *Conseil constitutionnel* la facoltà di dirimere i contrasti fra poteri, si ritiene che sarebbe auspicabile approvare – piuttosto – delle riforme che siano in grado di incidere maggiormente sul rapporto fra Camere e Governo ponendo maggiormente al centro del sistema le prime e tentando di tutelare, così,

---

<sup>56</sup> In tal senso v. in particolar modo quanto riportato nel paragrafo 5.1. del quinto capitolo.

<sup>57</sup> G. KNAUB, *Le Conseil constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'État*, in *RDP*, 1983, 1152.

<sup>58</sup> V. le riflessioni svolte soprattutto nei paragrafi 5.3. e 5.4. del quinto capitolo.

in modo più efficace le prerogative che l'ordinamento francese riconosce loro<sup>59</sup>. D'altronde, nell'attesa e nell'auspicio che si giunga all'approvazione di simili modifiche della Carta fondamentale, si crede che già un cambiamento del tipo di composizione del Consiglio – volto a fare sì che i suoi membri non siano di esclusiva nomina politica<sup>60</sup> – potrebbe notevolmente contribuire ad assicurare una migliore e più efficace tutela delle prerogative dei membri delle Camere. In tal modo, infatti, si potrà assicurare che il *Conseil constitutionnel* sia assistito da più ampie garanzie di imparzialità nell'esercizio delle proprie funzioni e, parimenti, si potrà tentare di scongiurare il rischio che la provenienza politica dei suoi componenti possa incidere sulla salvaguardia da questi apprestata alle attribuzioni dei parlamentari.

6.2.1. *Segue.* È opportuno introdurre in Italia un'impugnazione preventiva delle leggi da parte delle minoranze?

Se, per le ragioni anzidette, l'istituto dei conflitti di attribuzione non sembra particolarmente attagliarsi alle caratteristiche dell'ordinamento francese, bisogna adesso chiedersi se il nostro paese possa – invece – guardare con favore all'esperienza d'oltralpe per addivenire a una migliore tutela delle prerogative parlamentari.

Invero, il tema dell'impugnazione preventiva delle leggi da parte dei membri delle Camere non è nuovo in Italia. Sin dai dibattiti sorti in seno all'Assemblea Costituente, infatti, si è discusso circa l'opportunità di riconoscere alle minoranze qualificate la facoltà di avversare gli atti legislativi

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

<sup>60</sup> Si potrebbe, ad esempio, prevedere che metà dei membri del *Conseil* venga eletta da parte della magistratura. A tal proposito, si vedano le più ampie riflessioni che si sono svolte sul tema nel paragrafo 5.4. del quinto capitolo.

prima della loro entrata in vigore. Una possibilità, questa, che era stata prospettata – per l'appunto – nel corso del dibattito svoltosi in Assemblea<sup>61</sup>. Tuttavia, in ragione dei dubbi espressi da alcuni padri costituenti rispetto al riconoscimento di una simile facoltà a deputati e senatori<sup>62</sup>, nessuna delle proposte ha – poi – trovato seguito.

Lo stesso esito hanno avuto, d'altra parte, i successivi progetti di riforma che sono stati presentati nel corso degli anni al fine di riconoscere la legittimazione ai membri delle Camere di impugnare preventivamente le leggi. È stata questa la sorte, ad esempio, delle proposte avanzate nel 1976<sup>63</sup>, nel 1983<sup>64</sup>, nel 1994<sup>65</sup> e nel 1997<sup>66</sup>. Ancorché, infatti, queste si siano differenziate in ragione del diverso *quorum* di parlamentari da esse previsto per riconoscere a deputati e senatori la facoltà di adire la Corte in via preventiva (ora fissato in un quarto<sup>67</sup>, ora in un quinto<sup>68</sup>, ora in un decimo<sup>69</sup> dei membri di ciascuna Camera), le stesse sono state – di fatto – colpite dalle medesime critiche: rischio di

---

<sup>61</sup> In particolare, tali proposte erano state presentate dagli onorevoli Calamandrei, Leone e Patricolo. Il primo intendeva riconoscere a cinquanta membri di una Camera la facoltà di impugnare dinanzi a una “Suprema Corte costituzionale” una legge entro tre anni dalla sua entrata in vigore. Il secondo, invece, proponeva che un'intera Camera potesse presentare dinanzi alla Corte un'azione di nullità di una legge o di un atto amministrativo entro tre mesi dalla pubblicazione della prima o dalla conoscenza del secondo. Infine, l'onorevole Patricolo aveva avanzato la possibilità che finanche un solo parlamentare potesse impugnare una legge. Per un maggiore approfondimento riguardo al dibattito sorto in Assemblea Costituente sul tema dell'accesso delle minoranze parlamentari alla giustizia costituzionale v. quanto riportato da F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, 271 ss. e F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001, 172 ss.

<sup>62</sup> A tal proposito v. le perplessità espresse, ad esempio, dagli onorevoli Ambrosini e Laconi in occasione della seduta del 22 gennaio 1947 della seconda sottocommissione e consultabili in CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1948, Vol. VIII, 2047 ss.

<sup>63</sup> Proposta di legge costituzionale A.C. n. 646.

<sup>64</sup> Proposta di legge costituzionale A.C. n. 3981.

<sup>65</sup> Proposta di legge costituzionale A.S. n. 1403.

<sup>66</sup> Proposta di legge costituzionale A.C. n. 3931-A e A.S. n. 2583-A.

<sup>67</sup> A.S. n. 1403.

<sup>68</sup> A.C. n. 646, A.C. n. 3931-A e A.S. n. 2583-A.

<sup>69</sup> A.C. n. 3981.

sovraesposizione politica della Consulta<sup>70</sup> e pericolo di abuso di pratiche ostruzionistiche da parte delle opposizioni<sup>71</sup>.

Invero, sebbene in dottrina vi sia stato chi abbia visto con favore l'introduzione della *saisine parlementaire* in Italia<sup>72</sup>, ci si sente qui di aderire – piuttosto – alle preoccupazioni espresse da coloro si sono mostrati dubbiosi rispetto alla “compatibilità” di tale via di accesso alla giustizia costituzionale con il nostro ordinamento e con le sue caratteristiche<sup>73</sup>. Riconoscere, infatti, la possibilità ai membri delle Camere di impugnare in via preventiva una legge dinanzi alla Consulta non potrebbe che portare con sé il considerevole rischio di esporla eccessivamente sul piano politico. Non a caso, non è mancato chi in dottrina ha evidenziato come “tanto più la Corte è a contatto con iniziative politiche di parte, tanto più il suo ruolo sarà «compromesso» nella lotta politica”<sup>74</sup> e come, per converso, “tanto più il suo intervento è lontano nel tempo dall'approvazione della legge, tanto più la sua funzione apparirà come quella di una garanzia politicamente neutra”<sup>75</sup>. D'altronde, lo si è visto quando ci si è soffermati nel corso della presente trattazione sull'analisi dell'esperienza

---

<sup>70</sup> In questo senso, *ex multis*, S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 156 s.; L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, op. cit., 528 ss.; M. SICLARI, *La riforma della Corte costituzionale*, in *Gazzetta giuridica*, fasc. n. 32/1994, 4 ss.; G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, *passim*.

<sup>71</sup> G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria*, op. cit., 154.

<sup>72</sup> S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984, *passim*; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., *passim*; T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l'Italia?*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2010, 51 ss.

<sup>73</sup> V., a tal proposito, quanto riportato nella nota 70.

<sup>74</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 173.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

francese: l'impugnazione degli atti legislativi da parte dei parlamentari ha un'innegabile rilevanza *politica*.

Se questo è vero, allora, è difficile immaginare che la *saisine parlementaire* si configuri quale mero “strumento giuridico di tutela dell'ordinamento”<sup>76</sup> e non come vera e propria “arma di lotta politica”<sup>77</sup>. Certo, è indubbio che tale tipo di impugnazione preventiva delle leggi sia formalmente orientata a denunciare la presenza di eventuali vizi di legittimità costituzionale e che, pertanto, questa potrebbe in astratto rappresentare “un'ulteriore freccia all'arco della giustizia costituzionale per favorire l'eliminazione di norme illegittime dall'ordinamento”<sup>78</sup>. Nondimeno, attesa la natura politica dei ricorrenti e anche e soprattutto il rischio che gli stessi si avvalgano di un simile strumento per dare vita a pratiche ostruzionistiche difficilmente controllabili, non sembra che la “semplice” esigenza di riconoscere ulteriori vie di accesso alla giustizia costituzionale potrebbe – di per sé – giustificare il riconoscimento di una simile legittimazione ad agire dei parlamentari. Non sembra si debba sottovalutare, pertanto, il pericolo di chiedere alla Corte costituzionale il compito di “arbitrare un conflitto politico investendola del giudizio su un'intera legge astrattamente considerata in tutta la gamma dei suoi possibili significati, al di là di ogni mediazione imposta dalla concreta applicazione della stessa legge”<sup>79</sup>.

In aggiunta a ciò, peraltro, a poco si ritiene che servirebbe il riconoscimento ai membri delle Camere della facoltà di impugnare preventivamente gli atti legislativi al fine di vedersi riconosciuta una più ampia tutela delle proprie prerogative. I parlamentari, infatti, qualora ritenessero che si fosse verificata una violazione delle proprie attribuzioni (tanto nel corso del

---

<sup>76</sup> F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., 214.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze*, op. cit., 219.

<sup>79</sup> S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo*, op. cit., 157.

procedimento legislativo quanto in altre circostanze) potrebbero – piuttosto – sollevare un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato senza avere bisogno di avvalersi del “pretesto” dell’illegittimità costituzionale di una legge per adire la Corte.

### 6.3. Il giudice costituzionale quale “bilancia” del rapporto fra poteri nella forma di governo

Al termine delle considerazioni fin qui espresse riguardo alla disciplina italiana e francese in materia di accesso degli organi parlamentari alla giustizia costituzionale, alle differenze e alle analogie che attraversano i due ordinamenti e agli effetti che delle loro eventuali e reciproche “contaminazioni” potrebbero causare sui rispettivi sistemi giuridici, alcuni ultimi tasselli sembrano doversi aggiungere al mosaico sinora composto.

Invero, è bene sottolineare come l’analisi testé compiuta rispetto ai possibili tentativi di compiere dei “trapianti costituzionali” all’interno degli ordinamenti in questione abbia dimostrato – ancora una volta – come sia pressoché impossibile immaginare di introdurre un qualsivoglia istituto all’interno di un paese senza tenere debitamente conto del contesto politico di riferimento. Ciò, evidentemente, in ragione del fatto che simili riforme – lungi dal configurarsi come degli interventi isolati e slegati dal complessivo disegno costituzionale entro cui si iscrivono – sono, invece, frutto di un vero e proprio esercizio di “ingegneria costituzionale”<sup>80</sup> che, come tale, richiede la massima rigosità e precisione nella propria attuazione. Per tali ragioni, è impensabile tentare di aggiungere, sottrarre o modificare un ingranaggio della complessiva

---

<sup>80</sup> Si vedano, a tal proposito, le riflessioni svolte da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata* (1994), Bologna, III ediz., 1998, 216 ss.

macchina dell'ordinamento senza tenere debitamente conto di *tutti* gli ingranaggi che lo compongono. Va da sé, dunque, che se uno di questi non verrà opportunamente collocato o non si incastrerà come deve con gli altri, la macchina potrebbe incepparsi e rischiare, finanche, di smettere di funzionare del tutto.

Ciò che si vuol dire, insomma, è che bisogna prestare particolare cautela nel momento in cui si intende “esportare” o “importare” un determinato istituto da un ordinamento all'altro perché non vi è alcuna certezza che la buona prova di sé che lo stesso ha dato all'interno di un certo Stato si ripeta – parimenti – una volta in cui esso dovesse essere introdotto in un altro paese. Per tali ragioni, non può destare particolare sorpresa constatare come – per tutte le motivazioni che si sono in precedenza riportate – sia difficile immaginare una “contaminazione” fra l'ordinamento francese e quello italiano con riferimento alla disciplina che gli stessi apprestano per tutelare le prerogative dei parlamentari. Ciò, evidentemente, in ragione delle profonde differenze che attraversano tali sistemi giuridici e che rendono istituti quali la *saisine parlementaire* e i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato difficili da esportare qualora fossero assenti quelle caratteristiche politiche che consentono a simili istituti di “attecchire” all'interno di un determinato ordinamento.

Ad ogni modo, non potendo qui soffermarsi oltre su tali aspetti e rinviando, pertanto, alle considerazioni in precedenza espresse, ci si limiterà – adesso – a svolgere un'ultima e conclusiva riflessione in merito al ruolo che, si ritiene, abbiano assunto e rivestano il giudice costituzionale italiano e francese nella forma di governo di tali paesi. Invero, ancorché l'analisi delle esperienze costituzionali di tali due ordinamenti ci abbia consegnato un quadro profondamente diverso con riferimento alla tutela da questi accordata alle prerogative dei parlamentari, si ritiene che – in fondo – la funzione svolta tanto

dalla nostra Corte quanto dal *Conseil* all'interno del complessivo rapporto fra poteri non sia, poi, così diversa. Entrambi, infatti, contribuiscono – sebbene ciascuno a proprio modo – a definire e a (ri)definire la forma di governo ogni volta che questi rendono una pronuncia per risolvere, rispettivamente, un conflitto fra i poteri dello Stato o per accogliere o rigettare le doglianze addotte da deputati e senatori in occasione della loro presentazione di una *saisine parlementaire*.

A tal proposito, è evidente che – per ciò che riguarda l'ordinamento francese – nel momento in cui il Consiglio costituzionale si esprime sulla preventiva impugnazione delle leggi da parte dei membri delle Camere non soltanto si pone quale “organo di garanzia dell'equilibrio tra maggioranza e minoranza”<sup>81</sup> ma diventa esso stesso “*élément de l'équilibre politique*”<sup>82</sup>! Il giudice delle leggi d'oltralpe essendo chiamato, infatti, dai parlamentari a pronunciarsi in via preventiva sul rispetto del “giusto” procedimento legislativo (e dovendo, quindi, pronunciarsi sulla corretta osservanza di una procedura – quale è quella prevista per l'approvazione delle leggi – in cui si svolge una continua “trama dialogica fra maggioranza e opposizione”<sup>83</sup>), non è un attore “*transcendantal*”<sup>84</sup> del sistema ma si configura come vero e proprio “*acteur immanent à ce système*”<sup>85</sup>. D'altronde, è lo stesso *Conseil* a essersi riconosciuto quale “*organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics*”<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, 1983, 524.

<sup>82</sup> L. HAMON, *Note sous décision n° 62-18 L*, in *Recueil Dalloz*, 1963, 303.

<sup>83</sup> A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020, 34.

<sup>84</sup> O. JOUANJAN, *Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France. Un bilan critique*, in *Jus Politicum*, fasc. n. 1/2009, 111.

<sup>85</sup> J. HUMMEL, *Portrait du juge constitutionnel en acteur politique. Sur le rôle institutionnel de la 'délicatesse'*, in *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle*, sous la direction de S. Mouton, Paris, LGDJ, 2016, 118.

<sup>86</sup> Sentenza 6 novembre 1962, n° 62-20 DC.

Parimenti, se pur con le dovutissime distinzioni cui si è più volte fatto cenno, anche la Corte costituzionale italiana contribuisce costantemente a definire la forma di governo ogni volta in cui questa si pronuncia sui ricorsi presentati dai poteri dello Stato confliggenti<sup>87</sup>. Come è stato evidenziato da una parte della dottrina, infatti, quando la Consulta “è chiamata a risolvere i conflitti che sorgono tra il Parlamento e altri poteri dello Stato, le sue decisioni valgono a disegnare un equilibrio nell’ambito dei poteri stessi, cioè a definire la forma di governo concretamente vigente”<sup>88</sup>. Per tali ragioni, di conseguenza, ogni sentenza resa dalla Corte su simili controversie non può che rappresentare una vera e propria “specificazione della forma di governo (e/o dello Stato) che è sempre la vera materia del contendere sottintesa ad ogni conflitto costituzionale e ne rappresenta il cuore, il vero oggetto della decisione”<sup>89</sup>.

Se questo è vero, ne consegue che anche il giudice delle leggi italiano – analogamente a quello francese – non è soltanto “giudice della forma di governo”<sup>90</sup> ma ne è anche “parte”<sup>91</sup> atteso che questi è in grado “con la sua stessa presenza nel sistema”<sup>92</sup> di dare un significativo contributo “alla dinamica della nostra forma di governo”<sup>93</sup>.

Al netto, pertanto, delle profonde diversità che attraversano il nostro ordinamento e quello francese, è questo l’elemento che – per ciò che ai nostri fini più interessa – sembra fare la differenza. Al di là, infatti, degli specifici

---

<sup>87</sup> In questo senso, *ex plurimis*, G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti. Una introduzione*, in ID., *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, 2; L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione*, op. cit., 88; F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale*, op. cit., 17 ss.; A. SAITTA, *Le conseguenze politiche*, op. cit., 868 s.

<sup>88</sup> G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti*, op. cit., 2.

<sup>89</sup> A. SAITTA, *Le conseguenze politiche*, op. cit., 868.

<sup>90</sup> F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale*, op. cit., 202.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999, 56.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

istituti che tali sistemi conoscono per tutelare le prerogative parlamentari (e, segnatamente, per assicurare il rispetto del “giusto” procedimento legislativo), è evidente come le latitudini dei due giudici costituzionali si avvicinino sempre di più nel momento in cui si guarda al ruolo che questi assumono all’interno del complessivo equilibrio fra poteri e all’influenza che questi hanno nella definizione della forma di governo.

Ecco perché, allora, si ritiene che sia irrinunciabile che le Corti costituzionali prendano parte a quel sistema di *checks and balances* che “evolve continuamente e si trasforma sotto la spinta di principi inesauribili, che chiedono sia alle istituzioni politiche che a quelle di garanzia di fare la loro parte nelle varie fasi attuative”<sup>94</sup>.

D’altronde, è ormai pacifico che i giudici delle leggi siano “condannati alla prossimità con il legislatore”<sup>95</sup> e – in senso più ampio – alla vicinanza con gli organi che animano e qualificano la forma di governo. Più che una condanna, però, tale condizione potrebbe essere – forse – definita come la *croce e delizia* di tali Corti: destinata a rappresentare l’aspetto più controverso ma, al contempo, uno dei più affascinanti della giustizia costituzionale.

---

<sup>94</sup> G. SILVESTRI, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA – M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e costituzione. I tematici, V- 2023. Enciclopedia del diritto*, Milano, 2023, 1148.

<sup>95</sup> C. NAPOLI, *Uno sguardo al futuro*, op. cit., 295.

## BIGLIOGRAFIA

- AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali – Atti del seminario Corte costituzionale (Roma, 31 marzo – 1 aprile 2000)*, Milano, 2001.
- AA. VV., *Un Parlement renforcée ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Parigi, 2012
- G. AMATO, *Il sistema semipresidenziale, un rimedio all'eccesso di partitocrazia*, in *Il Politico*, fasc. n. 2/1991.
- G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*.
- 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*, fasc. n. 1/2017.
- A. I. ARENA, *La questione di fiducia nella formazione delle leggi ordinarie: quali limiti costituzionali?*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2022.
- A. I. ARENA, *L'iniziativa parlamentare delle leggi*, Torino, 2023.
- M. ARMANNO, *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*, fasc. n. 4/2020.
- M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Napoli, 2019.
- P. AVRIL, *Le parlementarisme rationalisé*, in *RDP*, 1998.
- P. AVRIL – J. GICQUEL, *Note sous décision n°76-69*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 1/1977.
- G. AZZARITI, *La Corte nei conflitti. Una introduzione*, in ID., *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002;
- G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002.
- P. BALDUCCI, *Promovimento dell'azione penale sulla base di “notizia inqualificata” di reato nei procedimenti di accusa davanti alla Commissione parlamentare inquirente*, in *La giustizia penale*, fasc. n. 11/1976.
- D. BARANGER, *Le Conseil constitutionnel a perdu une chance de rétablir un degré d'équilibre entre les pouvoirs*, in *Le Monde*, 16 aprile 2023.

- A. BARBERA, *Il Giano del presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, fasc. n. 4/1991.
- P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959.
- P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958.
- S. BARTOLE, *Rimedi de jure condendo e de jure condito in materia di accesso al giudizio della Corte costituzionale*, in *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990.
- B. BAUDUIN, *La réforme des retraites, épisodes 3 c'est validé et promulgué... pour l'instant!*, in *La Gazette du Palais*, fasc. n. 18/2023.
- B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Parigi, 1993.
- J.E. BEARDSLEY, *The constitutional council and constitutional liberties in France*, in *The American journal of comparative law*, fasc. n. 3/1972.
- J. BENETTI – G. SUTTER, *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer?*, in *Politeia*, fasc. n. 15/2009.
- A. BERLIERI, *Problemi di diritto costituzionale tributario: violazione dei regolamenti parlamentari e retroattività delle leggi fiscali*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 1/1960.
- F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001.
- J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la Ve République*, Parigi, 2004.
- J. BENETTI, *La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution)*, in *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel – Dossier : Le Conseil constitutionnel et le Parlement*, fasc. n. 38/2013.
- R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.
- R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. n. 163/2018, in *Forum costituzionale*, fasc. n. 7/2018.

- R. BIN, “Ultima fortezza” e “regole di ingaggio” nei conflitti interorganici (Nota a Corte costituzionale, sent. n. 116/2003), in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.
- F. BIONDI, *La Camera “riassume” la difesa della Commissione di inchiesta. Conferme e novità nel conflitto tra poteri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2007.
- G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, 1974.
- J. S. BODA, *La décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 : un mauvais coup porté à la Constitution*, in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, fasc. n. 16/2023.
- P. BON, *Les expériences étrangères de saisine parlementaire*, in *Trente ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Parigi, 2006.
- M. BONNARD, *L’écriture de la réforme du 29 octobre 1974*, in *Le Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris – Aix en Provence, 1995.
- E. BOTTINI – M. BOUAZIZ – S. HENNETTE-VAUCHEZ, *Un juge activiste ? Les choix du Conseil constitutionnel dans les décisions n° 2023-4 RIP et n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, in *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF*, 3 maggio 2023.
- J. BOUDANT, *Le crise identitaire du Parlement français*, in *RDP*, fasc. n. 6/1992.
- J. BOULOIS, *Défenseur de l’Exécutif*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 13/1991.
- G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1986.
- M. BRANCA, *Osservazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978.
- G. BRUNELLI, “Caso Previti”: *ultimo atto (del conflitto)*, in *Forum costituzionale*, 2006.
- G. BRUNELLI, *La sentenza Previti: una decisione “ritagliata” sul caso*, in *Forum costituzionale*, 2006.
- G. BRUNELLI, *Lo stato dell’arte nel rapporto tra il Parlamento e gli altri organi costituzionali*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri – Quaderno 2021. A cinquant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive.*, Napoli, 2021.

- G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000.
- C. CALVIERI, *Organi parlamentari e conflitto di attribuzioni*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002.
- M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma – Bari, 2016.
- J. P. CAMBY, *La réforme des retraites promulguée, le RIP écarté, les institutions malmenées !*, in *Les Petites Affiches*, fasc. n. 4/2023.
- J. P. CAMBY – J. E. SCHOETTL, *Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur la réforme des retraites : un feu vert conforme à la rigueur juridique*, in *RFDA*, fasc. n. 3/2023.
- CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1948, Vol. VIII.
- E. CANALE, *Il (pericoloso) connubio “maxi-emendamento e questione di fiducia” incontra la legge di bilancio 2019. (A margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019)*, in *Bilancio Comunità Persona*, fasc. n. 2/2019.
- I.F. CARAMAZZA, *Limiti all'irresponsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, fasc. n. 2/2004.
- M. C. CARBONE, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: qualche breve considerazione*, in *Diritti fondamentali*, fasc. n. 1/2018.
- G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino, 2004.
- G. CARCASSONNE, *La stratégie de ceux qui saisissent*, in *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris – Aix en Provence, 1995.
- M.A. CARIDDU, “Ceci n'est pas arrêt Previti”, o del surrealismo costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2001.
- P. CARROZZINO, *Ancora sull'assegnazione del seggio vacante in Sicilia: la nuova categoria del «ripescaggio normativo»*, in *lacostituzione.info*, 18 agosto 2019.
- C. CARUSO, *Uso e abuso del conflitto tra poteri: inammissibili i ricorsi in tema di referendum costituzionale ed elezioni regionali*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2020.

- V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2014.
- L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002.
- M. CALAMO SPECCHIA, *La razionalizzazione parlamentare del semipresidenzialismo francese*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 2/2009.
- G. CARCASSONE, *Réhabiliter le Parlement*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 49/1989.
- E. CARPENTIER, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*. Parigi, 2006.
- D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2/2021.
- G. CAVAGGION, *Nuovi profili evolutivi del conflitto di attribuzione tra poteri nel contesto della crisi della democrazia rappresentativa*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2019.
- M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.
- S. CECCANTI – O. MASSARI – G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, Bologna, 1996.
- M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005.
- A. CERRI, voce *Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, agg. 2005.
- M. A. CHANDERNAGOR, *Intervention – Séance du Lundi 21 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Débats parlementaires. Compte rendu integral des seances*, 1974.
- E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999.
- D. CHINNICI, “Il caso Previti”: *dalla sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 2001 alla inammissibilità della ricusazione per “inamicizia grave”*. *L'ennesima tappa del “processo al processo”*, in *Cassazione penale*, fasc. n. 10/2002.
- J. CHIRAC, *Intervention – Séance du Lundi 21 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française, Débats Congrès*, 1974.
- A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2020.

- G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XIV, Roma, 1989.
- L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023.
- L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. n. 2/2019.
- S. M. CICCONE, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1985.
- Y. M. CITINO, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2019.
- B. CONSTANT, *De la responsabilité des Ministres*, Parigi, 1815.
- G. L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2019.
- M. CONTIERI, “Giusto procedimento legislativo” e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in *federalismi.it*, fasc. n. 16/20.
- F. COSENTINO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959.
- P. COSTANZO, “La giurisprudenza Sgarbi” alla ricerca di un punto fermo, in *Danno e responsabilità*, fasc. n. 4/2000.
- P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell’ordinamento repubblicano italiano*, Milano, 1988.
- P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Vol. I, Milano, 1984.
- P. COSTANZO, *Prime osservazioni sul conflitto fra la Commissione inquirente ed autorità giudiziaria ordinaria*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 1/1975.
- V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V edizione, Vol. II, Padova, 1984.
- F. CUOCOLO, *Corte costituzionale e magistratura (profili organizzativi)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975.

- S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 1989.
- S. CURRERI, “In memoriam” dell’art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016), in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2017.
- S. CURRERI, *I vizi formali del procedimento legislativo bussano (ma non entrano) a Palazzo della Consulta*, in *Studium Iuris*, fasc. n. 5/2017.
- S. CURRERI, *L’assegnazione del seggio vacante in Sicilia: uno schiaffo alla “base regionale” del Senato*, in *lacostituzione.info*, 25 luglio 2019.
- S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.
- G. D’AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2018.
- M. D’AMICO, *Problemi e prospettive in tema di conflitti di attribuzione fra poteri*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/1989.
- A. D’ANDREA, *La Corte frena la corsa all’impazzata dei ricorsi contro le leggi elettorali*, in *lacostituzione.info*, 22 dicembre 2017.
- A. D’ANDREA, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all’insindacabilità dei parlamentari: la Corte “distingue” e rilancia l’interpretazione restrittiva dell’immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004.
- A. D’ANDREA, *Prerogative dei parlamentari, poteri dell’autorità giudiziaria, conflitti di attribuzione*, in *Il diritto dell’informazione e dell’informatica*, fasc. n. 2/1989.
- M. D’ANGELOSANTE, *Discorrendo su inesauribilità e consumazione del potere amministrativo a partire da un recente studio*, in *Diritto pubblico*, fasc. n. 3/2019.
- J. DANIEL – C. ÉMERI, *L’Assemblée Nationale et son devenir*, in *RDP*, fasc. n. 5/1989.
- C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992.
- G. DE GIORGI CEZZI, *Sulla “inesauribilità” del potere amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. n. 8/2002.
- A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Il Foro italiano*, 1979.

- J. L. DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre*, Parigi, 1822.
- S. DI PALMA, "Semel iudex semper iudex" (su un uso improprio del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato), in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2020.
- A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019.
- A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022.
- A. ANZON DEMMIG, *La Corte chiude la strada ad ulteriori forme anomale di accesso diretto al sindacato di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2018.
- A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America (1835-1840)*, Vol. I e II, riediz., Torino, 2013.
- G. DE VERGOTTINI, *Lo «shadow cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973.
- G. DE VERGOTTINI, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Vol. XXX, 1980.
- M. DE VILLIERS, *La Vème République et le régime semi-présidentiel*, in *La Revue administrative*, fasc. n. 174/1976.
- V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2012.
- 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*, fasc. n. 2/2020.
- R. DICKMANN, *La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche*, in *federalismi.it*, fasc. n. 10/2021.
- R. DICKMANN, *L'illegittimità delle norme intrusive dei decreti-legge tra conflitto di attribuzione promosso da singoli parlamentari e giudizio di legittimità costituzionale (Osservazioni a Corte cost., ordd. n. 274 e 275 del 2019 e sent. n. 247 del 2019)*, in *federalismi.it*, fasc. n. 2/2020.
- M. DIDIER, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, Parigi, 1987.

- M. DIDIER, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. II, Parigi, 1987.
- A. DI GIOVANE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento – Atti del XV convegno annuale dell'A.I.C.*, Padova, 2001.
- F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. /1988.
- M. DONNARUMMA, *Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française*, in *RFDC*, fasc. n. 93/2013.
- O. DUHAMEL, *Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République*, in ID. – J. L. PARODI (a cura di), *La Constitution de la Ve République*, Parigi, 1985.
- O. DUHAMEL, *Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel*, in *Droits, institutions et systèmes politiques*, 1988.
- M. DUVERGER, *A New Political Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, fasc. n. 8/1980.
- M. DUVERGER, *Échec au roi*, Parigi, 1978.
- M. DUVERGER, *La Ve République et le régime présidentiel*, Parigi, 1961.
- M. DUVERGER, *Le concept de régime semi-présidentiel*, in ID., *Les régimes semi-présidentiels*, Parigi, 1986.
- M. DUVERGER, *Un gramme de démocratie*, in *Le Monde*, 11 ottobre 1974.
- L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004.
- L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE – E. CHELI – S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.
- L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali – Atti del seminario Corte costituzionale (Roma, 31 marzo – 1 aprile 2000)*, Milano, 2001.
- P. ESPLUGAS-LABATUT, *Le Conseil constitutionnel et les retraites : dans le droit fil de sa jurisprudence*, in *Recueil Dalloz*, fasc. n. 18/2023.

- F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, fasc. n. 8-9, 1985.
- C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959.
- F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019.
- F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019.
- F. FABRIZZI, *Le ordd. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020.
- G. FAMIGLIETTI, *Presidente di assemblea “giudice” (della costituzionalità) o “arbitro” (della vita parlamentare)*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2022.
- L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Parigi, 1988.
- L. FAVOREU, *Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Parigi, 1975.
- L. FAVOREU – P. LOÏC, *Liberté d'association. Conformité de la loi au préambule. Protection des libertés publiques*, in ID., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*. Sirey, 1975.
- L. FAVOREU, *Note sous décisions n° 76-69 et n°76-70*, in *Revue de droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*, 1978.
- T. FENUCCI, *Il nesso funzionale quale criterio interpretativo dell'art. 68 comma 1 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/2001.
- J. FERRACUTI, *La «fase» di ammissibilità nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Problemi e prospettive*, Napoli, 2023.
- J. FERRACUTI, *La gestione dell'emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2021.
- H. FEYDEAU, *Les operations entraînant transfert du droit à l'avoir fiscal*, in *Revue de droit fiscal*, 1998.

- D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato: fonti normative, strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale*, Trento, 1994.
- G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986.
- G. G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. XIII, Torino, 1997.
- L. FONTAINE – T. PERROUD – D. ROUSSEAU, *L'impartialité des membres du Conseil constitutionnel en question*, in *Questions constitutionnelles*, 5 gennaio 2024.
- A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel. Étude comparée : France-Allemagne*, Parigi, 2019.
- F. FRANCAVIGLIA, *Il “Green pass” in Parlamento: le acrobazie della Corte tra indirizzi interpretativi e riserva di regolamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2021.
- B. FRANÇOIS, *La question de la majorité parlementaire sous la Ve République*, in *Mélanges Pierre Avril. La République*, Parigi, 2001.
- B. FRANÇOIS, *La Ve République confrontée au «fait majoritaire»*, in M. CHEVRIER, – I. GUSSE (a cura di), *La France depuis De Gaulle*, Montréal, 2010.
- E. FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e “libertà di offesa” nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2000.
- P. GAIA – X. PHILIPPE, *Dix années de saisine parlementaire : genèse d'une réforme*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, fasc. n. 1/1985.
- M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Vol. XVII, 1968.
- G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una “zona franca” nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1985.
- B. GENEVOIS, *Le contrôle a priori de constitutionnalité au service du contrôle a posteriori (À propos de la décision n° 2009-595 Dc du 3 décembre 2009)*, in *RFDA*, fasc. n. 1/201.
- M. E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano, 2000; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001.

- E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.
- E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in ID. – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.
- E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013.
- L. GIANNITI, *Osservazioni sulla qualificazione delle opinioni espresse da un parlamentare “opinionista”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2000.
- L. GIANNITI, voce *Presidente di Assemblea parlamentare*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000.
- J.-E. GICQUEL, *La journée mensuelle réservée aux groupes de l’opposition et aux groupes minoritaires*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif à l’épreuve de la justice constitutionnelle. Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l’Institut Maurice Hauriou*, Université Toulouse 1 – Capitole, Lille, 2014.
- S. GIULI, *Le statut de l’opposition en Europe*, Parigi, 1980.
- T. F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e “green pass”: porte ormai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2022.
- T. F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l’ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2019.
- T. F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/2000.
- C. GOUAD, *Le Conseil des Ministres sous la Ve République*, in *RDP*, 1988.
- S. GRASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. III, Torino, 1989.
- G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandati di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2017.

- L. GRIMALDI, *Questione di fiducia (ad iniziativa governativa) e “unità” dell’indirizzo politico di maggioranza*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2021.
- 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 *Consulta online*, fasc. n. 1/2018.
- T. GROPPI, *Riformare la giustizia costituzionale: dal caso francese indicazioni per l’Italia?*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2010.
- P.F. GROSSI, *I “fondi neri” della Montedison alla Corte costituzionale (cronaca di un conflitto)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1975.
- C.P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020.
- C.P. GUARINI – L. GRIMALDI, *Un altro tassello alle (de)limitazioni soggettive e oggettive del ricorso al conflitto tra poteri per la tutela del giusto procedimento legislativo (ovvero sull’ordinanza della Corte costituzionale n. 60 del 2020)*, in *Nomos*, fasc. n. 2/2020.
- V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959.
- G. GUGLIELMI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in AA. VV. *La Corte costituzionale (Raccolta di studi)*, Roma, 1957.
- L. HABIB, *Bilan de la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel de 1981 à 1986*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 13/1980.
- D. G. HAIMBAUGH, *Was it France’s Marbury vs Madison?*, in *Ohio State Law Journal*, 1974.
- L. HAMON, *Contrôle de constitutionnalité et protection des droits individuels*, in *Recueil Dalloz*, 1974.
- L. HAMON, *Note sous décision n° 62-18 L*, in *Recueil Dalloz*, 1963.
- J. HUMMEL, *Portrait du juge constitutionnel en acteur politique. Sur le rôle institutionnel de la ‘délicatesse’*, in *Le régime représentatif à l’épreuve de la justice constitutionnelle*, sous la direction de S. Mouton, Paris, LGDJ, 2016.
- P. JAN – J.P. ROY, *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Parigi, 1997.
- P. JAN, *Parlement et Cour des comptes.*, in *Pouvoirs*, fasc. n. 146/2013.

- O. JOUANJAN, *Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France. Un bilan critique*, in *Jus Politicum*, fasc. n. 1/2009.
- H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia (1929)*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1981.
- H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (1928)*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981.
- G. KNAUB, *Le Conseil constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'État*, in *RDP*, 1983.
- S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. n. 2/1986.
- A. LAIGNEL, *Intervention – Séance du Mardi 13 Octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Debats parlementaires. Compte rendu integral*, 14 ottobre 1974.
- E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 4/2021.
- E. LAMBERT, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux États-Unis – L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois (1921)*, riediz., Parigi, 2005.
- G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Bari, 2022.
- E. LAURENT, *Faut-il constitutionnaliser la decision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971*, in *RDC*, fasc. n. 130/2022.
- A. LAURO, *Bis in "niet" (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. n. 2/2020.
- A. LAURO, *Il conflitto dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum costituzionale*, fasc. n. 9/2018.
- A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, Bari, 2022.
- A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare, fra circolari presidenziali e norme regolamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 5/2021.

- A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa del singolo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2020.
- A. LAURO, *Tutte le strade portano a Roma? La partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della "certificazione verde"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022.
- P. LAVAUX, *Le parlementarisme*, II ediz., Parigi, 1997.
- B. LECOQ-PUJADE, 1971, *Une revolution de palais ?*, in *RDC*, fasc. n. 130/2022.
- A. LE DIVELLEC, *La fin du parlementarisme négatif? La situation du Parlement français après la révision constitutionnelle de 2008*, in *Okoyama Law Journal*, fasc. n. 4/2011
- A. LE DIVELLEC, *Parlementarisme dualiste: entre Weimar e Bayeux*, in *RDC*, fasc. n. 20/1994.
- P. LEVI, *Se questo è un uomo*, Torino, 1947.
- V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Napoli, 2007.
- V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013.
- V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Riflessioni su Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri – Quaderno 2012-2013*, Napoli, 2013.
- A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018.
- P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 32/2020.
- P. LOÏC, *Loi de finances pour 1998*, in *RFDC*, fasc. n. 33/1998.
- I. LOLLI, *La sospensione cautelare degli atti impugnati nei conflitti tra poteri: ancora un'occasione mancata dalla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1997.
- P. F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del Parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Osservatorio internazionale*, fasc. n. 3/1997.

- A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.
- F. LUCHAIRE – G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Parigi, II ediz., 1987.
- F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel est-il une juridiction?*, in *RDP*, 1979.
- M. LUCIEN VILLA, *Intervention – Séance du 22 octobre 1974*, in *Journal Officiel de la République française. Débats Congrès*, 1974.
- R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. IV, Milano, 1959.
- N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.
- N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Vol. IV, Torino, 2010.
- N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.
- J. MADISON, *Saggio n. 10*, in *Il Federalista* (1787), trad. it., Pisa, 1955.
- E. MALFATTI – R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996.
- E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, in R. ROMBOLI (a cura di), Torino, 2020.
- E. MALFATTI, *La Corte mescola le carte: una pronuncia inedita nel conflitto tra poteri*, in *Il Foro italiano*, fasc. n. 1/2007.
- E. MALFATTI, *La “doppia” pronuncia sul “caso Cossiga”: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/2004.
- E. MALFATTI, *Sui possibili esiti del conflitto promosso dalla Camera dei deputati*, in AA. VV., *Il “caso Previti”. Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000.

- M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rileva una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/2020.
- M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.
- M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016.
- M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1996.
- M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XXXIX, 1988.
- A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2020.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003.
- A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in parlamento*, in AA. VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, 1969, Vol. II.
- A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.
- A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969.
- A. MANZELLA, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Vol. XXXI, 1990.
- A. MARTIN, *Le Président des assemblées parlementaires sous la Ve République*, Parigi, 1996.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Autorità giudiziaria e organi dei giudizi di accusa davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1975.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, Vol. I, 1972.
- M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978.

- M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.
- A. MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1997.
- C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979.
- L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, 1992.
- L. MEZZETTI, voce *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. X, Torino, 1995.
- M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999.
- M. MIDIRI, *Fiducia parlamentare*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, Milano, 2006.
- B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l'exécutif et le régime parlementaire*, in *RDP*, 1930.
- F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1969.
- F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, 1962.
- D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 1/2020.
- P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, 2015.
- A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018.
- M. MORIN, *La présence du Gouvernement dans les Assemblées parlementaires sous la Ve République*, in *RDP*, fasc. n. 5/1986.
- A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2019.

- A. MORRONE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Il “caso Previti” Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000.
- C. NAPOLI, *Uno sguardo al futuro muovendo dagli errori del passato. La sfida del ricorso diretto delle minoranze parlamentari*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2018.
- N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali legibus soluti?*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 1/1985.
- N. OCCHIOCUPO, “Teologia dei corpi separati” e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in , fasc. n. 1/1980.
- M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.
- V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17/2019*, in *federalismi.it*, fasc. n. 3/2019.
- A. PACE, *L’art. 68 comma 1 cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in , fasc. n. 1/2000.
- A. PACE, *L’insindacabilità parlamentare tra la “libertà della funzione” (delle Camere) e la verifica (non più soltanto esterna?) del corretto esercizio del potere*, in , fasc. n. 4/1998.
- F. F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la “suggerione” dell’autodichia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3/2020.
- P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 5/2019.
- L. PEDULLÀ, *M5S: al Senato, in Sicilia, più seggi che candidati*, in *Forum costituzionale*, 13 marzo 2018.
- A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961.
- A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957.
- M. PERINI, *Il seguito e l’efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2004.
- M. PERINI, *L’ordinanza n. 15 del 2022 e la progressiva formalizzazione del processo per conflitto interorganico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/2022.

- L. PESOLE, *La legittimazione al conflitto delle Camere*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002.
- F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6/1996.
- M. PHILIP – GAY, *La decision Liberté d'association est-elle l'équivalent français de l'arrêt Marbury v. Madison ?*, in *RDC*, fasc. n. 130/2022.
- D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/2020.
- G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.
- G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2020.
- P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998.
- F. PIERANDREI, *Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 1/1959.
- V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, fasc. n. 1/2019.
- R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 11-12/1988.
- A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri. Presupposti e processo*, Milano, 1992.
- G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.
- A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA – G. BRANCA (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Bologna – Roma, 1977.
- A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1997; A. MANNINO, *I rapporti tra maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999.

- A. PIZZORUSSO, *Vuoti legislativi e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Il Foro italiano*, 1978.
- M. PRÉLOT, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Parigi, 1959.
- B. QUIRINY, *Le Conseil constitutionnel dans le travaux du Comité consultatif constitutionnel de 1958*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, fasc. n. 117/2019.
- G. U. RESCIGNO, *Referendum, comitato promotore e conflitto tra i poteri dello Stato*, in *Critica del diritto*, 1978.
- A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos*, fasc. n. 2/2022.
- F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982.
- A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997.
- G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III Aggiornamento, tomo I, Torino, 2008.
- G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003.
- G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo meglio*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2023.
- da J. ROBERT, *Propos sur le sauvetage d'une liberté*, in *Revue du droit publique et de la science politique en France et à l'étranger*, 1971.
- M. RODRIQUEZ, *Il conflitto tra commissione antimafia e magistratura*, in *Diritto e società*, 1975.
- G. ROMANO, *I presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008.
- R. ROMBOLI, *In tema di immunità parlamentare*, in *Il Foro italiano*, fasc. n. 1/2001.
- R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., ord. 163/2018*, in *Il Foro Italiano*, fasc. n. 10/2018.
- S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 3/2016.

- D. ROUSSEAU, *La décision du 16 juillet 1971, une ouverture démocratique*, in *RDC*, fasc. n. 130/2022.
- D. ROUSSEAU, *La décision du Conseil constitutionnel s'impose mais, parce qu'elle est mal fondée en droit, elle ne peut pas clore le contentieux*, in *Le Monde*, 15 aprile 2023.
- D. ROUSSEAU, *La réforme du 29 octobre 1974 vue en 1994 : le "big bang" de la démocratie constitutionnelle ?*, in *Le Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris – Aix en Provence, 1995.
- O. ROZENBERG – E. THIERS, *L'opposition parlementaire*, Parigi, 2013.
- E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976.
- A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo...virtuale o in astratto*, in *Consulta online*, fasc. n. 1/2019.
- A. RUSSO, "Leale collaborazione" tra Commissione d'inchiesta e Procura della Repubblica: è la Corte a stabilire "quantum e quomodo", in *Amministrazione in cammino*, 2008.
- A. SAITTA, *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzioni proposti dall'on. le Previti e dalla Camera dei Deputati*, in *Il "caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000.
- A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001.
- A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001.
- A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004.
- A. SAITTA, *La verifica dei poteri nel Parlamento italiano e la possibilità di un sindacato successivo della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2020.
- A. SAITTA, *Le conseguenze politiche delle decisioni della Corte costituzionale nei conflitti tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2014.
- A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.

- L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2020.
- M. A. SANDULLI, *Silenzio assenso e termine a provvedere. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, in *Il processo*, fasc. n. 1/2022.
- G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995.
- F. SAVONITTO, *La protection parlementaire de la Constitution*, Bordeaux, 2018.
- J. E. SCHOETTL, *Loi des finances pour 1998*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 1998.
- M. P. SÉGUIN, *Allocution*, in AA. VV., *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel. Journée d'études du 16 mars 1994*, Parigi, 1995.
- S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1984.
- M. SICLARI, *La riforma della Corte costituzionale*, in *Gazzetta giuridica*, fasc. n. 32/1994.
- S. SIGNORI, *L'autonomia normativa delle Camere: una nuova area di insindacabilità per i comportamenti dei parlamentari?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/1997.
- G. SILVESTRI, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA – M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e costituzione. I tematici, V- 2023. Enciclopedia del diritto*, Milano, 2023.
- V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Parigi, 2002.
- E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Vol. I, *Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958.
- G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in , fasc. n. 4/2001.
- O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, fasc. n. 11/2022.
- J. STAWSKI, *Le principe de la majorité (Son histoire, son fondement et les limites de son application). Etude sur la formation de la volonté collective dans le domaine politique*, Ginevra, 1920.
- N. SUNG, *Les ministres de la Ve République française*, Parigi, 1988.

- A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959.
- S. TOSI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959.
- E. TRAVERSA, *Il principio del “one shot” temperato tra effettività della tutela e inesauribilità del potere amministrativo*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 7/2017.
- M. TRIMARCHI, *L'inesauribilità del potere amministrativo. Profili critici*, Napoli, 2018.
- M. TROPER, *Ceci est bien une pipe*, in S. MOUTON (a cura di), *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle. Actes du colloque organisé les 9 et 10 octobre 2014 par l'Institut Maurice Hauriou, Université Toulouse I – Capitole*, Lille, 2014.
- D. TURPIN, *La présidence du Conseil des ministres*, in *RDP*, 1987.
- P. VERONESI, “Lavori in corso” nella giurisprudenza costituzionale sul conflitto tra poteri, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4/2004.
- P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri. Profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI – M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, Milano, 2003.
- B. VERZICCO, *Riflessioni sull'autotutela decisoria e l'inesauribilità del potere amministrativo nell'ambito delle riforme strutturali dell'emergenza pandemica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, fasc. n. 2/2021.
- G. E. VIGEVANI, *Verifica dei poteri e prospettive di accesso alla Corte da parte dei singoli*, in AA. VV., *Evoluzioni e prospettive della verifica dei poteri*, in *Il Flangieri – Quaderno 2019*, Napoli, 2020.
- M. VOLPI, *Il ruolo del Conseil constitutionnel nella forma di governo francese*, in *Diritto e società*, 1983.
- A. WATSON, *Legal Transplants An Approach to Comparative Law*, Atene-Londra, 1993.
- G. ZAGREBELSKY, *Il controllo di costituzionalità delle leggi in Francia (a priori) e in Italia (a posteriori): alcuni aspetti a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 1/1991.
- G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *federalismi.it*, fasc. n. 21/2004.

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

G. ZAGREBELSKY, voce *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVI, Milano, 1987.

F. ZAMMARTINO, *Ancora una fumata nera sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione. (Notarelle all'ordinanza n. 15 del 2022 della Corte costituzionale)*, in *Nuove autonomie*, fasc. n. 2/2022.

N. ZANON, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4/1998.

V. ZANCARA, *Le prerogative costituzionali (Rilievi e prospettive)*, Padova, 1972.

N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.

N. ZANON, *La Corte costituzionale e la "giurisprudenza" parlamentare in tema di immunità*, in *Legislazione penale*, fasc. n. 2/1989

N. ZANON, *La Corte e la "giurisprudenza" parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 10/1988.

N. ZANON, «*Sfere relazionali*» riservate al Parlamento e magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 3/1998, 1481.

J. C. ZARKA, *La décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1997 relative à la loi de finances pour 1998*, in *La semaine juridique. Édition générale*, 1998.