

Rivista N°: 4/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 12/10/2017

AUTORE: Cosimo Pietro Guarini*

SPUNTI RICOSTRUTTIVI SULLA (PROBLEMATIC) LEGITTIMAZIONE DEL SINGOLO PARLAMENTARE AL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO

Sommario: 1. Frammenti di un mosaico in composizione: la giurisprudenza costituzionale e alcune (invalicabili) "frontiere" soggettive del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. — 2. La sentenza 2 novembre 1996, n. 379, e i «diritti» del singolo parlamentare. — 3. L'ordinanza 20 maggio 1998, n. 177, e la «clausola di sicurezza». La Corte costituzionale "lancia il sasso". — 3.1. (Segue) Altre decisioni (di inammissibilità) su ricorsi di un singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato fondati sui presupposti di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. La Corte costituzionale "nasconde la mano"? — 4. Il "caso Previti" e l'ordinanza 14 aprile 2000, n. 101. L'ipotesi di una legittimazione fondata sui presupposti del libero mandato parlamentare. — 5. Funzione parlamentare, forme di esercizio della funzione parlamentare e forme di tutela delle forme di esercizio della funzione medesima. Il singolo parlamentare e la Camera di appartenenza tra tutela diretta e tutela indiretta: una valutazione d'insieme. — 6. La via stretta della legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare anche alla luce di alcuni spunti offerti dalla successiva giurisprudenza costituzionale. — 6.1. (Segue) L'impatto dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 sulle ipotesi di legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri fondate sui presupposti di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. — 6.2. (Segue) L'inammissibilità dell'intervento volontario del singolo parlamentare nel giudizio per conflitto di attribuzione tra questioni di geometria costituzionale e possibili remore della Corte costituzionale. — 6.3 (Segue) Il "caso Villari" e l'ordinanza 17 luglio 2009, n. 222: un altro (ambiguo) tassello. — 7. L'ordinanza 16 giugno 2016, n. 149: la "partita" si riapre? — 8. Qualche riflessione di sintesi.

1. Frammenti di un mosaico in composizione: la giurisprudenza costituzionale e alcune (invalicabili) "frontiere" soggettive del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

È a tutti noto quanto gli elementi caratterizzanti lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato abbiano avuto a discostarsi, sotto taluni profili anche sensibilmente, dalla più risalente elaborazione dottrinale in materia che, per lungo tempo priva di casi appli-

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro – cosimopietro.guarini@uniba.it

cativi e per nulla agevolata dalla scarna disciplina positiva cui rifarsi¹, aveva cercato di ricostruire le fondamentali regole dell'istituto *de quo* sulla base di argomenti – di cui ancora oggi non può non rilevarsi l'assoluta dignità – ricavati prevalentemente, e per quanto possibile, dal finitimo (almeno *ratione materiae*) strumento del conflitto di attribuzione tra Stato e regioni²,

¹ All'uopo è sufficiente fare cenno al severo giudizio di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 411, secondo il quale l'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, per circa un ventennio, si è retto su di un «disegno appena abbozzato nell'art. 134, seconda alinea, Cost., e malamente ed incompiutamente svolto dalla legge n. 87 [del 1953]». Non così critiche sono, invece, le valutazioni di 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. L'A. rileva come le ampie omissioni degli artt. 37 e 38 della legge n. 87 del 1953, siano troppo evidenti per poter essere attribuite «ad una casuale laconicità o "evasività"» (p. 19). Anzi, da un'ampia analisi dei lavori preparatori della legge in questione, l'A. coglie spunti per asserire che il legislatore, per varie ragioni – non ultima «il convincimento che il Costituente avesse volutamente lasciato indefinito l'oggetto del giudizio per privilegiare un modello di atipicità delle ipotesi» (p. 61) – avrebbe intenzionalmente scelto di autolimitare la portata innovativa delle disposizioni *de quibus* – specie con riferimento all'indicazione dei soggetti legittimati ad essere parte del giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (spec. pp. 25 ss.) – e di rinviare alla «futura "pratica costituzionale"» l'ottimale definizione dei profili soggettivi e oggettivi dell'istituto (spec. pp. 58 ss.). La tesi, che persegue il dichiarato scopo di procedere ad una rilettura esegetica degli artt. 37 e 38 «con un interesse del tutto diverso da quello consueto» (pp. 41 ss.), pone adeguatamente l'accento su questioni essenziali: il rinvio alla «futura pratica costituzionale» non come «mera modalità di attuazione della competenza» della Corte costituzionale, bensì come «connotato essenziale della stessa» (p. 63); l'indeterminatezza e la lacunosità della disciplina positiva quale viatico per l'emersione delle principali virtù applicative dell'istituto (*passim* e spec. pp. 62, 73, 75); lo svolgimento della competenza di giudice dei conflitti come attività ben più che meramente interpretativa (pp. 114 ss.); il rilievo, tutt'altro che marginale, dei potenziali «utenti» nell'attuazione ed evoluzione dell'istituto (pp. 76 ss. e 97 ss.).

² Come constata S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, 10. V., in particolare, G. GROTANELLI DÈ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, 1961, spec. 14 ss., e G. CHIARELLI, *I conflitti di attribuzione*, in AA.VV., *Scritti sulla Corte costituzionale*, Napoli, s. d. ma 1966, 51 ss. Per una valutazione circa la comparazione tra i due tipi di conflitto, al fine di «riflettere sulla esistenza o meno, nel nostro ordinamento costituzionale, di una nozione unica di conflitto», v. R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» fra enti ed «arrivato» tra poteri. (Il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, 203 ss., 204. G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 333 ss., rileva come la differenza tra conflitto fra poteri e conflitto fra Stato e regioni sia fondata su «categorie concettuali divenute ormai grossolane a confronto con la complessità del presente» (p. 335). Diversamente A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 5 ss. e 295 ss., il quale sottolinea l'irriducibilità funzionale dei due tipi di conflitto, pur se temperata dalle problematiche connessioni tra i due istituti che è capace di provocare un atto giurisdizionale «invasivo ad un tempo della competenza delle regioni ma anche delle attribuzioni della pubblica amministrazione» (pp. 298 ss.). In realtà, è diffusa in dottrina l'opinione secondo la quale taluni conflitti tra Stato e regioni (quelli che normalmente vertono sull'adozione di un atto giurisdizionale), benché si prospettino formalmente come controversie intersoggettive, nella sostanza disvelino un conflitto tra poteri, come già notava G. GROTANELLI DÈ SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, 692 ss. Per un'ampia riconsiderazione critica di tali tematiche v. G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le regioni e il potere giudiziario*, Milano, 2001, il quale ricostruisce l'esistenza di un *tertium genus* di conflitti costituzionali quando parti di questo siano le regioni e il potere giudiziario. Sul tema, tra i tanti, v. anche C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giur. cost.*, 2000, 3027 ss.; L. AZZENA, *La questione della rappresentanza degli interessi dell'ordine giudiziario nel conflitto intersoggettivo: è davvero indispensabile l'intervento del legislatore?*, in *Foro it.*, 2001, I, 19 ss.; F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, 30 ss.; T. GIOVANNETTI, *I «soggetti esclusi» nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 27 ss., 37 ss.; F. ELEFANTE, *Davvero un giudice può essere parte di un conflitto di attribuzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, 541 ss. Cfr., da ultimo, P. BIANCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 261 ss.

da preesistenti modelli processuali – *a contrario* o *de residuo* che dir si voglia³ – o da esperienze rinvenibili in altri ordinamenti statuali⁴.

Le omissioni del Costituente, prima, e del legislatore (del 1953), poi, non hanno risparmiato neppure l'indicazione del «più elementare dei riferimenti di una giurisdizione: la precisazione delle parti del giudizio»⁵, provocando la forzata attivazione di percorsi evolutivi (prettamente – e inevitabilmente – giurisprudenziali e dottrinali) al fine di moltiplicare le linee guida originarie che, specie in relazione al profilo soggettivo, hanno presto denotato una stridente insufficienza rispetto alle finalità che il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato era destinato a soddisfare in una prospettiva capace di coniugarsi adeguatamente ad una visione dell'organizzazione statale compiutamente pluralistica⁶.

L'eclettismo che ha connotato la capacità espansiva delle dinamiche del conflitto tra poteri dello Stato, in realtà, pare essersi manifestato per lo più “a strappi”, in tal senso quasi costretto dalla superiore necessità di preservare il «tono costituzionale» del giudizio⁷. Così, se in una rappresentazione diacronica, può dirsi che esso abbia proceduto di pari passo, seppur non proprio parallelamente, con l'evolversi della coscienza del pluralismo (sociale e istituzionale), è in un'ottica sincronica che forse emerge (più agevolmente) la tendenza alla traslazione della logica conflittuale costituzionale dalle categorie dogmatiche al processo di integrazione politica. In altri termini, è per settori tematici che l'operato della Corte costituzio-

³ Il riferimento è alla risalente questione relativa alle differenze di competenza tra Corte di Cassazione e Corte costituzionale in relazione ai conflitti di attribuzione che hanno quale parte un organo giurisdizionale (in argomento v. già P. VIRGA, *I conflitti di attribuzione*, in *Foro pad.*, 1949, IV, 1 ss.; R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 284 ss., 286 ss.; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, 195 ss.; S. POMODORO, *Per una più esatta definizione del conflitto di attribuzioni*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 474 ss.; F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 670 ss., 737 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., 413 ss.). G. GEMMA, *Conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e sindacato sugli atti giurisdizionali*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, 452 ss., ripercorre le tappe del cammino dei due organi giurisdizionali, «partners nella vigilanza – in positivo o in negativo – della frontiera del territorio giurisdizionale» (p. 454). Dello stesso A. v. anche *La Corte quale giudice nei conflitti di attribuzione*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cit., 79 ss. Sulle vicende storico-costituzionali che hanno preceduto l'introduzione nel nostro ordinamento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e sul sofferto percorso dottrinale resosi necessario per giungere ad una chiara differenziazione tra quest'ultimo tipo di conflitto e quello (omonimo) previsto dal c.p.c. già in epoca statutaria v. A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit., 9 ss., e F. BERTOLINI, *L'invasione di competenza nei conflitti costituzionali*, Milano, 2004, 1 ss.

⁴ Segnatamente di quello tedesco i cui tratti essenziali sono ripercorsi, in chiave non solo storica, da J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzioni*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cit., 99 ss. Per un'analisi delle caratteristiche dell'istituto nell'ordinamento spagnolo, v. L. LUATTI, *Il conflitto tra organi costituzionali in Spagna. Aspetti peculiari e problematici*, in Id. (a cura di), *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, 1994, 161 ss.; spunti anche in M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, 1996, 32 ss.

⁵ Così D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio*, cit., 19.

⁶ Cfr., in tal senso, già L. VOLPE, *Organi e conflitti nel sistema costituzionale (Lineamenti di una metodologia per una ricerca)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1969, I, 614 ss., 622 ss., e C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, I, 110 ss., 110 s., e poi S. BARTOLE, *La Corte e i poteri*, in *Quad. cost.*, 1998, 5 ss. Di recente, sul punto, v. le riflessioni di M.G. RODOMONTE, *Evoluzioni di una competenza “flessibile”: i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 30 novembre 2011; 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*, www.giurcost.org, 2017, fasc. 1, 22 ss.

⁷ Secondo la celebre espressione di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di “potere” e di “conflitto”*, cit., 113.

nale quale Giudice dei conflitti tra poteri ha disvelato una certa propensione alla ricognizione sincopata di sollecitazioni ordinamentali⁸, spesso anticipata dalla dottrina più sensibile all'estensione dei confini oggettivi e soggettivi dello strumento in questione⁹.

Non è, peraltro, questa la sede per ripercorrere compiutamente tutti i salti evolutivi sin qui solo evocati, ma, con riguardo a legittimazioni “di frontiera”, risaltano, in particolare, cimenti – non sempre concordi – su ipotesi prognostiche di *non impossibili* ammissioni soggettive al conflitto, talvolta anche “estreme”, tra le quali spicca l'eventualità che esso possa essere promosso da un singolo privato cittadino. La questione si è presentata più volte all'attenzione dei giudici della Consulta che hanno escluso la configurabilità di una tale legittimazione, con modalità, però, che hanno spinto a non considerare assolutamente preclusa, ora e per sempre, l'eventualità che il singolo privato, a certe condizioni, possa fare uso dello strumento del conflitto tra poteri¹⁰.

In un primo momento, difatti, con ordinanza n. 57 del 1971 la Corte costituzionale aveva dichiarato *manifestamente inammissibile* un ricorso prospettato in modo incidentale dando decisivo (e assorbente) rilievo al profilo della estraneità della posizione del ricorrente rispetto ai poteri dello Stato asseriti essere in conflitto¹¹, con ciò distogliendo di primo acchito l'attenzione dalla impossibilità che questo possa essere consentito a un singolo individuo¹². Le successive ordinanze¹³ sono state, invece, caratterizzate dalla perentoria affermazione secondo la quale «in nessun caso il singolo cittadino può ritenersi investito di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87 del 1953», per quanto nell'ordinanza n. 256 del 2016

⁸ Cfr. P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. “Cattivo uso” del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 274 e *passim*.

⁹ Notevoli, in tal senso, sono state, ad esempio, le sollecitazioni prodotte dall'opera di R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996 (sulla quale v. anche, per alcune annotazioni critiche, G. GEMMA, *Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione. Riflessioni critiche su una recente opera di Roberto Bin*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 215 ss.). Tra le più complete trattazioni della tematica dei conflitti tra poteri dello Stato, dalle quali possono evincersi ulteriori pingui approfondimenti, v., poi, oltre alle opere già citate nelle note che precedono, M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2003; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; i contributi, talvolta stesi anche a “quattro mani”, di E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, negli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, curati da R. ROMBOLI e pubblicati a cadenza triennale per i tipi della Giappichelli.

¹⁰ Cfr. già R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 149 s., e D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio*, cit., 255 s.

¹¹ Così l'espresso richiamo alla precedente ordinanza 26 aprile 1968, n. 39, in *Giur. cost.*, 1968, 516 ss. (annotata da G.U. RESCIGNO, *Sulla inammissibilità del conflitto incidentale tra i poteri dello Stato e su altre regole in tema di conflitti secondo l'ord. n. 39 del 1968 della Corte costituzionale*). Diversamente, però, N. ZANON, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione in via incidentale)*, in *Giur. cost.*, 1992, 3286 ss., il quale, dall'analisi coordinata delle ordinanze n. 39 del 1968 e n. 57 del 1971, traeva motivi per ricondurre l'inammissibilità del ricorso all'insussistenza del requisito soggettivo (così anche ID., *A proposito di un'ipotesi particolare di conflitto fra giudici e legislatore*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, cit., 303 ss., 305).

¹² ... anche se il silenzio in proposito non pareva poter avallare una lettura (possibile solo a condizione di forzarne oltremodo la *ratio*) che ricavasse proprio dalla suddetta ‘incidentalità’ – quale motivo dell'inammissibilità – una ipotetica apertura, invece, alla legittimazione del privato cittadino al conflitto tra poteri dello Stato.

¹³ Cfr. le ordinanze 6 luglio 1988, s. n., 14 luglio 2006, n. 296; 11 aprile 2008, n. 99; 30 maggio 2008, n. 189; 16 luglio 2008, n. 284; 23 dicembre 2008, n. 434; 20 marzo 2009, n. 85; 7 aprile 2011, n. 121; e 28 novembre 2016, n. 256, reperibili in *Consulta on line*, www.giurcost.org, ad eccezione dell'ordinanza 6 luglio 1988, s. n., in *Giur. cost.*, 1988, I, 4797 ss.

l'espressione «*in nessun caso*» abbia ceduto il passo ad una affermazione *ad excludendum* più contestualizzata a tenore della quale la «qualità di cittadino elettore non comporta che esso sia "investito" di una funzione costituzionalmente rilevante tale da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione»¹⁴. Inoltre, il richiamo che, più di recente, i giudici della Consulta hanno ripetutamente fatto alla necessità di voler evitare che si inneschi un improprio ricorso in via diretta alla giustizia costituzionale¹⁵, consente di non precludere «in via del tutto astratta (...) il riconoscimento al singolo cittadino della legittimazione a sollevare conflitto in difesa di diritti» e, in particolare, a tutela di quei diritti la cui violazione discenda da atti dei pubblici poteri diversi da quelli che assumono forma legislativa¹⁶.

È pur vero, però, che, al fine di evitare che si snaturi la natura *residuale* dello strumento in questione e che esso perda il proprio immanente riferimento al tono costituzionale della controversia¹⁷, la Corte costituzionale si è pronunciata con chiarezza circa i possibili (risicatissimi) margini entro i quali si potrebbe giungere ad immaginare la legittimazione a ricorrere *uti singulus* di una persona fisica esterna allo Stato apparato, quand'anche a tutela di propri diritti¹⁸.

¹⁴ Anche in passato non è mancato chi abbia ritenuto di attribuire alla Corte costituzionale la prudente volontà di limitare l'affermazione *ad excludendum* all'«ambito specifico del ricorso, e quindi della possibilità di agire dopo la conclusione del procedimento referendario e in ordine al settore legislativo inciso dal *referendum*» (cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 150, il quale, però, ne faceva questione rispetto alla «posizione che il singolo viene a ricoprire rispetto a certi meccanismi decisionali», quindi sia quando, smesse le vesti di privato, assuma una «determinata funzione», sia quando, assunta la «veste di elettore», quest'ultima «si accompagni all'esercizio di un'attribuzione specifica»). Di avviso contrario A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 155 ss., 157. Sul punto, diffusamente, già A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *op. cit.*, 76 ss. e 146.

¹⁵ Cfr. le citate ordinanze nn. 296 del 2006, 189 del 2008, 284 del 2008, 85 del 2009 e 121 del 2011.

¹⁶ Così F. FABRIZZI, *Gli "esclusi" dai conflitti tra poteri dello Stato*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 21 settembre 2011, 6.

¹⁷ Seppur al solo fine di superare i limiti ermeneutici dell'attuale regime (di eccezione alla regola) dell'intervento dei terzi privati nei conflitti di attribuzione, F. MARONE, *Il difficile bilanciamento tra principio del contraddittorio e "tono costituzionale" nella dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2011, n. 4, 9 ss., prendendo spunto dal noto contrasto tra Corte costituzionale e Corte EDU in merito allo schema applicativo domestico della prerogativa della insindacabilità parlamentare e alle connesse questioni inerenti all'effettività della tutela del terzo offeso in tali situazioni, propone una rivisitazione della concezione del «tono costituzionale» del conflitto auspicando che esso – che nella «giurisprudenza costituzionale non sembra possa ricavarsi se non limitatamente alla sua caratterizzazione soggettiva» – si riappropri del suo significato originario di argine all'estensione dei conflitti costituzionali dal punto di vista oggettivo e non influenzi oltremodo (e oltre tempo) il «regolare», per così dire, ampliamento del contraddittorio a vantaggio dei soggetti terzi interessati, giacché «la modulazione dell'applicazione del principio del contraddittorio sembra, in quest'ottica, non assumere rilievo sulla materia costituzionale».

¹⁸ Vi è, tuttavia, da ricordare che, a parziale ristoro delle nette chiusure in ordine alla legittimazione di parti private al conflitto tra poteri dello Stato, la Corte costituzionale ha, invece, ammesso, in questo tipo di giudizio, il loro intervento – pur sempre qualificandolo quale eccezione alla regola secondo la quale non è ammissibile «l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi» – tanto nei conflitti intersoggettivi – a partire dalle sentenze 23 marzo 2001, n. 76, e 14 giugno 2007, n. 195 – quanto nei conflitti interorganici – a partire dalle sentenze 26 maggio 2004, n. 154; 13 luglio 2007, n. 274; 17 luglio 2007, n. 290; 14 ottobre 2007, n. 305, e 7 novembre 2007, n. 368 – a condizione che, come ribadito anche di recente, «l'oggetto del giudizio consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di colui che pretende di essere stato leso dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale» (cfr., da ultima, l'ordinanza 9 giugno 2015 allegata alla sentenza 9 luglio 2015, n. 144).

Gli arresti della giurisprudenza costituzionale, peraltro, non mutano neppure ove il singolo possa vantare un collegamento in qualche modo qualificato con lo svolgimento di una funzione di rilievo costituzionale ancorché non riconducibile a quella posta in essere da componenti di organi costituzionali.

Sotto questo punto di vista, un'occasione di riflessione è stata offerta da un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri sollevato da un singolo avvocato¹⁹ «nella qualità di difensore impedito nell'esercizio del potere costituzionale della difesa» nei confronti della Corte di Cassazione per l'annullamento della sentenza 14 giugno 1996, n. 5479, e della successiva ordinanza relativa alla correzione di errore materiale della predetta sentenza²⁰. La pronuncia di inammissibilità del conflitto 22 luglio 1999, n. 359, una volta di più, non ha affrontato il problema posto dal ricorrente circa la legittimazione di un soggetto esterno all'apparato dello Stato²¹ – ancorché questi potesse vantare una posizione privilegiata nell'ordinamento costituzionale ricavabile dal combinato disposto degli artt. 24 e 41 Cost. – ma si è limitata a rilevare l'insussistenza del requisito oggettivo del conflitto con riferimento alla incensurabilità di pronunce giurisdizionali, che quand'anche contenenti errori ciononostante non superino i limiti posti nell'ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali, sì da evitare che «il conflitto costituzionale si trasformi in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici» e che possa «essere utilizzato come strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema della giurisdizione»²².

In questo filone, poi, si colloca anche il ricorso per conflitto tra poteri promosso da un privato nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura che ne aveva deliberato la decadenza da consigliere²³. La pretesa del ricorrente assumeva un'interferenza rispetto alle

¹⁹ In *Giur. cost.*, 1999, 2774 ss.

²⁰ Entrambe in *Giur. cost.*, 1999, risp. 2788 s. e 2789 ss. Con la sentenza in questione la seconda sezione civile della Corte di Cassazione aveva dichiarato l'inammissibilità di un ricorso presentato dall'avvocato (per invalidità della procura difensiva) omettendo nell'intestazione l'indicazione di uno dei cinque giudici del collegio, circostanza poi sanata con una successiva ordinanza di correzione di errore materiale.

²¹ Lo rileva A. CELOTTO, *Verso la legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato?*, in *Giur. it.*, 2000, 1572 ss. Per P. VERONESI, *Tre ricorsi intrecciati: alla ricerca del "bandolo della matassa"*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *"Il caso Previti". Funzione parlamentare e giurisdizione in conflitto davanti alla Corte*, Torino, 2000, 227 ss., 228, rimane impregiudicata «la quaestio relativa alla natura della funzione svolta dal professionista allorché si tratti di effettivo esercizio del mandato difensivo». G. GEMMA, *Possono gli avvocati sollevare conflitti di attribuzione fra poteri? Una risposta negativa della Corte: giusta, ma non sufficientemente risoluta*, in *Giur. cost.*, 1999, 2791 ss., 2797 s., avversa, invece, l'approccio che consente che sopravvivano ipotetiche aperture in ordine a legittimazioni rispetto alle quali, sussistono, piuttosto, «forti argomenti per affermare una "regola" di esclusione e si possa ritenere ben improbabile un ripensamento».

²² Cfr. i *Considerata* della decisione. Sulla vicenda, *amplius*, A. CELOTTO, *Sulla legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto tra poteri dello Stato (qualche spunto in margine all'ord. n. 359 del 1999 della Corte costituzionale)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *"Il caso Previti"*, cit., 69 ss. Sull'improprio utilizzo dello strumento del conflitto tra poteri come atipico mezzo di gravame v. già F. GABRIELE, *L' "abrogazione sufficiente" fra Corte costituzionale e Ufficio centrale per il referendum in un conflitto di attribuzioni molto simile a un giudizio di appello*, in *Giur. cost.*, 1979, 30 ss.

²³ E. MALFATTI, in E. MALFATTI, M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, cit., 285 ss., 298 s., non colloca, invece, tale caso tra i ricorsi promossi da privati cittadini bensì tra quelli endo-organici. In questa sede si preferisce, invece, annoverarlo tra i primi perché, definito dalla Corte costituzionale «un conflitto "soggettivamente impossibile"» del quale «difettano palesemente i presupposti di ammissibilità tanto sul piano della legittimazione soggettiva che

proprie attribuzioni avente come epilogo la sua estromissione dall'ufficio cui era stato preposto, circostanza che, a suo avviso, non avrebbe dovuto precludergli la legittimazione al conflitto, «dal momento che è proprio la illegittimità degli atti e della spoliazione subita a costituire la ragione della doglianza e, quindi, il fondamento della *causa petendi*». La Corte costituzionale, con ordinanza 21 ottobre 2011, n. 279, ha escluso categoricamente che un consigliere del Consiglio superiore della magistratura, *uti singulus*, possa definirsi potere dello Stato e, a maggior ragione, che possa ritenersi tale «proprio quando, eventualmente, venga “estromesso” dal medesimo»; ha, inoltre, ricordato che un conflitto tra poteri è «“soggettivamente impossibile”, [quando] di carattere esclusivamente e necessariamente “endo-organico”». Con riguardo, poi, al profilo oggettivo, ha richiamato la necessità che sia rispettato il tono costituzionale del conflitto e ha ribadito che «ove il contrasto non attenga direttamente al tema dei “poteri” (...), riguardando, invece, propriamente quello dei relativi “diritti” (...), il rimedio specificamente azionabile è quello del reclamo in sede giurisdizionale comune» per evitare che ai ricorrenti sia offerto «un duplice veicolo di reclamo» «con la concreta possibilità, tuttavia, di utilizzare il primo rimedio (tendente al ripristino dell'ordine costituzionale delle competenze) per obiettivi eventualmente perseguibili, in via esclusiva, con il secondo (diretto alla garanzia delle posizioni individuali asseritamente compromesse)».

Tra i conflitti che hanno disvelato la rivendicazione di pretese in definitiva del tutto assimilabili a quelle di un qualunque comune cittadino, pur essendo sollevati da soggetti che possono già vantare una legittimazione processuale, può farsi rientrare anche quello promosso dal giudice monocratico del Tribunale di Camerino contro il Ministro di grazia e giustizia a seguito dell'adozione di una circolare relativa alla «*Collocazione del crocefisso nelle aule di udienza*» che conteneva il diniego di rimozione dei crocefissi dalle aule giudiziarie. Il magistrato, di fede ebraica, che all'uopo aveva prima adito il TAR Marche e, poi, inviato numerose istanze al Ministro chiedendo la rimozione del crocefisso ovvero, in alternativa, l'esposizione anche della *menorah*, aveva preannunciato il rifiuto di continuare ad espletare le sue funzioni pubbliche per «libertà di coscienza» ove le sue richieste non fossero state accolte. Non avendo ricevuto alcuna soddisfazione nel senso auspicato, si era astenuto dalle udienze e aveva sollevato, in un momento successivo, conflitto di attribuzione tra poteri ritenendo che la circolare ministeriale avesse ecceduto la competenza del Ministro all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia di cui all'art. 110 Cost.

Il Giudice dei conflitti, con ordinanza 24 marzo 2006, n. 127, pur senza rifarsi ad alcuna delle motivazioni utilizzate in precedenza, in punto di legittimazione soggettiva, con argomentare alquanto opinabile sotto diversi punti di vista²⁴, si era limitato a rilevare che l'astensione dalle funzioni giudicanti del ricorrente avesse determinato il venir meno del suo essere parte di un potere diffuso con conseguente perdita di legittimazione a sollevare il conflitto. In concomitanza con una carente prospettazione delle menomazioni alle attribuzioni del

su quello dei requisiti oggettivi», non è mai stato in grado di provocare, anche solo ipoteticamente, il suo “riposizionamento” quale consigliere del CSM.

²⁴ In tal senso cfr. i rilievi critici di E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 344 e nt. 34.

ricorrente, la Corte costituzionale aveva, pertanto, equiparato, seppur non espressamente, il giudice di Camerino a un comune cittadino e derubricato il tono costituzionale del ricorso ritenendo che esso esprimesse «solo il personale disagio di un lavoratore dipendente del Ministro di Giustizia per lo stato dell'ambiente nel quale deve svolgere la sua attività»²⁵.

Nel contesto delle non impossibili legittimazioni di frontiera si inserisce a pieno titolo anche l'esame dell'eventuale apertura al singolo parlamentare del conflitto di attribuzione tra poteri, che è riproposto all'attenzione degli osservatori dall'ordinanza della Corte costituzionale 16 giugno 2016, n. 149, con la quale è stato dichiarato inammissibile il conflitto sollevato dal sen. Giovanardi (e altri) nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e del vice Presidente della Commissione Giustizia del Senato.

2. La sentenza 2 novembre 1996, n. 379, e i «diritti» del singolo parlamentare

Una prima traccia inequivoca della sensibilità della Corte costituzionale nei confronti della tematica qui oggetto di approfondimento si può rinvenire in un inciso che essa ha ritenuto di inserire nella sentenza 2 novembre 1996, n. 379, allorquando – mostrando, per così dire, di aver già ben presente la questione – ha ricordato che in altri ordinamenti «che appartengono a esperienze costituzionali non discoste dalla nostra, lo statuto costituzionale dei parlamentari è tutelabile innanzi agli organi di giustizia costituzionale»²⁶. L'inclusione di tale passo nella decisione *de qua* trovava, probabilmente, la sua principale ragion d'essere nella necessità di temperare il contesto in cui allignava e di contenere gli effetti cui essa conduceva²⁷.

²⁵ Tale circostanza sembra giustificare la differenza di inquadramento qui proposta tra il conflitto citato e quello, pur molto simile, risolto dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 26 settembre 2007, n. 338, sollevato da due giudici della sezione Gip del Tribunale di Milano nei confronti dei Presidenti del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi (uscente) e Romano Prodi (in carica) in occasione dell'adozione di una serie di atti incidenti sull'accertamento processuale dei profili riguardanti la vicenda nota come “caso Abu Omar” (cfr. ancora E. MALFATTI, *op. ult. cit.*, 343, nt. 33). È sì vero che la Consulta ha dichiarato inammissibili entrambi i conflitti facendo perno sull'attualità dell'investitura del processo quale presupposto necessario per poterlo sollevare – così riprendendo l'interpretazione restrittiva in ordine alla legittimazione attiva al conflitto di attribuzione di organi giudiziari inaugurata con l'ordinanza n. 16 maggio 2000, n. 144, (commentata da F. BIONDI, *Le «regole diverse» alla base dei conflitti tra poteri promossi dagli organi giudiziari*, in *Giur. cost.*, 2000, 1377 ss.) –; è anche vero, però, che nel primo caso, a differenza che nel secondo, la richiesta dell'autorità giudiziaria ricorrente si palesava essere più una pretesa a tutela di un proprio diritto individuale che una pretesa a tutela di un'attribuzione costituzionale del potere (diffuso) cui appartiene. Inoltre, la condizione del giudice di Camerino era quella di essersi “spogliato” *in toto*, seppur temporaneamente, dell'esercizio della funzione giudicante e non solo quella di «non essere più titolare in atto del potere giurisdizionale in ordine al giudizio».

²⁶ Cfr. § 8 del *Considerato in diritto*.

²⁷ Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza che la Corte costituzionale tornava ad irrigidire la separazione tra ordinamento generale e ordinamento parlamentare. L'idea di due ordinamenti distinti «risulta dunque non più un'ipotesi polemica ma un dato evidente», come osservava G.G. FLORIDIA, “L'ordinamento parlamentare”. *Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, *Annuario 1998*, Atti del XIII Convegno annuale AIC, Trieste, 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999, 169 ss., 192. G. BUONOMO, *Contrastanti indirizzi sull'insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1999, 61 ss., 61, riteneva che la sentenza n. 379 del 1996 avesse per la prima volta tracciato con estrema perspicuità l'*actio finium regundorum* tra autonomia degli organi costituzionali e salvaguar-

Come evidenziato dai suoi primi commentatori²⁸, con toni anche alquanto critici, chiamata a decidere (nella sostanza) della compatibilità ordinamentale dell'utilizzo (non codificato dai regolamenti parlamentari) della «delega di voto» in Parlamento in occasione di votazioni mediante dispositivo elettronico e della conseguente sorte dei comportamenti messi in atto dai cc.dd. «*parlamentari pianisti*» o «*millemani*» che dir si voglia²⁹, pur potendo escludere la loro giustiziabilità «ordinaria» anche con argomenti differenti, la Corte costituzionale ha preferito una soluzione «dispendiosa» quale quella della rinascita degli *interna corporis*³⁰, non mancando, peraltro, di riconoscerla «inappagante», se rigidamente intesa, in ipotesi di conflitto con beni costituzionali fondamentali per la democrazia³¹. Tra questi essa ha incluso non solo quelli di cui siano titolari individui comuni, ma anche (e soprattutto, per ciò che riguarda la presente analisi) quelli di cui siano portatori i singoli parlamentari tra i quali ha distinto i diritti che spettano loro «come persone» e «i diritti che appartengono loro quali membri delle Camere» e, perciò, immediatamente connessi al loro specifico *status*³².

Per quanto riguarda il primo *genus* di diritti la Consulta non ha messo in dubbio che ogni problema di inquadramento rifluisca nel più generale ambito relativo alla sfera giuridica dell'individuo essendo la qualità soggettiva del portatore (membro di una Camera) accidentale o ininfluyente ai fini della determinazione della disciplina e delle modalità di tutela. È per la

dia dello Stato di diritto. Nello stesso senso S. VUOTO, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sugli atti delle Camere in materia di immunità parlamentari*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997, 150 ss., 171; F. DAL CANTO, *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, *ibidem*, 370 ss., 384. M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, 227, riferendosi alla sentenza n. 379 del 1996, soggiungeva che la conferma di un'ampia autonomia riconosciuta alle Camere sul versante della libertà organizzativa potesse essere dipesa dal contestuale ampio controllo che la Corte costituzionale si era arrogata sul versante dell'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

²⁸ M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3460 ss.; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, *ivi*, 3475 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro it.*, 1997, I, 371 ss.; A. MENCARELLI, *Insindacabilità ex art. 68, 1° comma, Cost. o vizio formale della legge per violazione del principio della personalità del voto parlamentare?*, in *Giur. it.*, 1997, I, 291 ss.; S. SIGNORI, *L'autonomia normativa delle Camere: una nuova area di insindacabilità per i comportamenti dei parlamentari?*, in *Giur. cost.*, 1997, 1104 ss.; F. CASTALDI, *Autonomia delle Camere e sindacato della Corte costituzionale sull'esercizio in concreto dei poteri alla luce di recenti sviluppi giurisprudenziali: arretramento della Corte o monito per il futuro?*, in *Giur. it.*, 1998, 1289 ss.

²⁹ Per la prima espressione v. M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti*, cit., 3464; per la seconda v. F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi ad un collega assente*, cit., 3477 e nt. 12, che attribuisce la paternità della colorita definizione all'on. E. Bonino.

³⁰ Così M. MANETTI, *op. ult. cit.*, 3472, la quale, inoltre, riscontrava che la Corte costituzionale avrebbe potuto raggiungere il medesimo risultato richiamandosi più semplicemente al principio dell'immunità della sede parlamentare (p. 3473). Per G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 156, la sentenza *de qua* «sembrerebbe esprimere uno dei riconoscimenti più compiuti dell'autonomia del diritto parlamentare dall'ordinamento giuridico generale che la storia della giurisprudenza costituzionale ricordi». Secondo A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in *Rass. parl.*, 2001, 65 ss., 76, dalla sentenza in questione emerge «una concezione dell'autonomia di ciascuna Camera [...] così ampia da acquisire, malgrado il nome utilizzato, il contenuto e le caratteristiche della vera e propria sovranità»; F. CASTALDI, *Autonomia delle Camere*, cit., 1292, sottolineava, inoltre, come l'argomentazione su cui la Corte costituzionale ha incentrato la propria decisione «trascende le necessità del caso concreto e delinea una figura dell'autonomia parlamentare che fa pensare ad una rivitalizzazione in termini assai più radicati del principio degli *interna corporis*».

³¹ Cfr. § 8 del *Considerato in diritto*.

³² Cfr. § 6 del *Considerato in diritto*.

categoria di posizioni soggettive aventi quale presupposto la carica di parlamentare che essa ha riconosciuto porsi, invece, questioni maggiormente complesse. Non solo quelle (più tradizionali) legate al regime costituzionale dello *status de quo* e alla sua cogenza, alla *ratio* e alla natura delle deroghe costituzionali alla «grande regola» dello Stato di diritto³³ e al principio di eguaglianza, ma anche quelle relative alla imputazione dei «diritti» legati alla funzione e alla eventuale titolarità del «diritto» di provvedere alla loro tutela.

È appena il caso di osservare che la terminologia utilizzata dalla Corte costituzionale, lì dove ha attribuito ai singoli parlamentari la titolarità di «diritti» che non siano quelli spettanti a qualunque altro individuo, ha suscitato non pochi dubbi esegetici ove si consideri nient'affatto scontato che i membri delle Camere possano effettivamente dirsi titolari di veri e propri diritti subiettivi funzionali essendo, forse, più appropriato discorrere di «poteri, competenze e garanzie proprie della *funzione*»³⁴.

Rimane ancora oscuro, dunque, se la Consulta nell'occasione abbia utilizzato il termine «diritti» in senso improprio ovvero abbia voluto accreditare una prospettiva diversa da quella tradizionalmente invalsa in dottrina³⁵. Se da un lato, infatti, ha affermato che lo *status* di parlamentare è connotato da un insieme di diritti che ne costituiscono «la puntualizzazione in termini di posizioni soggettive», dall'altro, ha, invece, ricondotto queste ultime ad uno *status* «plasmato dal principio di autonomia delle Camere»³⁶, che le rende insuscettibili di essere sottoposte a riscontri di garanzia esterni all'ordinamento parlamentare (e, in particolare, a quelli dell'autorità giudiziaria e della giurisdizione costituzionale) quale presupposto «essenziale dell'equilibrio tra i poteri dello Stato voluto dalla Costituzione»³⁷. In questi brevi passaggi il Giudice dei conflitti ha, ad un tempo, rimesso in discussione la natura di diritti individuali nel senso comunemente inteso che aveva poco prima evocato per i singoli parlamentari³⁸ e rimaneggiato quell'orientamento dottrinale che aveva suggerito di rompere l'unitarietà della configurazione dello *status* di parlamentare, distinguendo al suo interno tra diritti di cui è titolare il *parlamentare-rappresentante della Nazione*, fondati in Costituzione, ricollegabili «alla funzione rappresentativa» e in ipotesi giustiziabili a livello costituzionale, e diritti del *parlamentare-membro dell'Assemblea*, che rinvergono la loro esclusiva fonte attributiva «nelle norme dei regolamenti parlamentari» e, che, se del caso, sono sacrificabili «alle esigenze del Parlamento come «tutto»»³⁹.

³³ Per dirla con un'espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza qui presa in considerazione (cfr. § 7 del *Considerato in diritto*).

³⁴ Così N. ZANON, voce *Parlamentare* (*status di*), in *Digesto disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 616 ss., 619 e 621.

³⁵ Nel richiamare la sentenza in questione, sembra preferire la seconda opzione G.G. CARBONI, *Aggiornamenti in tema di conflitti tra le Camere e il potere giudiziario in ordine alla prerogativa dell'insindacabilità parlamentare*, in *Nomos*, 2000, n. 1, 23 ss., 25 e 26.

³⁶ Cfr. § 6 del *Considerato in diritto*.

³⁷ Cfr. § 8 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Li definisce, difatti, «una sorta di diritti speciali» M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, cit., 27, nt. 70.

³⁹ Ci si riferisce, nello specifico, alla tesi di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 286, 304 s., nt. 153, e 311, poi, in parte, modificata e attenuata dall'A. in scritti successivi. Peraltro, l'idea che esista una differenza tra *funzione parlamentare* e *funzione rappre-*

3. L'ordinanza 20 maggio 1998, n. 177, e la «clausola di sicurezza». La Corte costituzionale «lancia il sasso»

È, però, l'ordinanza della Corte costituzionale 20 maggio 1998, n. 177⁴⁰, ad inaugurare una nuova stagione nella trattazione del tema che, ben noto anche alla dottrina più risalente⁴¹, ha scontato per lungo tempo il vizio d'origine di essere sempre stato retrocesso nel limbo delle ipotesi di scuola⁴².

Ancorché estremamente numerose e ricche siano le pagine scritte sulla legittimazione di organi e soggetti ad essere parti del conflitto di attribuzione tra poteri – e benché non minore dovizia caratterizzi lo studio della posizione dei membri delle Camere nelle dinamiche istituzionali interne e interorganiche – prima dell'ordinanza citata non era dato riscontrare un parimenti fertile dibattito scientifico sulla problematica che il ricorso *de quo* (di un deputato –

sentativa del singolo parlamentare, nel senso che le forme di esercizio della funzione parlamentare non esauriscono le modalità attraverso le quali è possibile svolgere il mandato di rappresentanza politica, è abbastanza controversa. In senso conforme v., ad esempio, P. DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1986, 681 ss., 710, e A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 305 ss., spec. 319 ss. Diversamente G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, 43 ss., il quale esclude che vi possano essere differenze nella valutazione e nella rimozione di limiti allo svolgimento dell'attività politica generale a seconda che si sia rappresentanti di organi elettivi o privati cittadini; nello stesso senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 185, e G. LONG, *Art. 68*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1986, 185 ss., 196, il quale, pur riconoscendo che il mandato parlamentare si esplica anche al di fuori della sede parlamentare, adduce l'assoluta assimilabilità di tale attività «a quella che viene svolta da un qualsiasi cittadino». Diverso, su quest'ultimo punto, è l'intendere di A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare*, cit., 79, secondo il quale il parlamentare nell'esercizio dell'attività politica in senso ampio, a differenza del privato cittadino, «interviene nel dibattito politico generale come soggetto investito di una pubblica funzione».

⁴⁰ Il conflitto, come noto, era stato sollevato dal deputato Vittorio Sgarbi, con ricorso presentato il 9 settembre 1997 (poi «doppiato» dalla Camera dei deputati il 20 gennaio 1998), contro il Tribunale civile di Ferrara e il Giudice istruttore del predetto Tribunale per questioni attinenti ai presupposti di applicazione dell'immunità parlamentare di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. L'ordinanza *de qua* è stata commentata, tra i primi, da N. ZANON, «Sfere relazionali» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.*, 1998, 1481 ss., e G. RIVOCCHI, *Sull'inammissibilità del singolo deputato a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato di fronte alla Corte costituzionale*, in *Gazz. giur.*, 1998, n. 33, I, 1 ss.

⁴¹ Cfr., tra gli altri, V. DI CIOLO, *Incompatibilità parlamentari e conflitto fra poteri*, in *Giur. cost.*, 1966, 662 ss. L'A., prendendo spunto dall'ordinanza 22 dicembre 1965, n. 91 (in *Giur. cost.*, 1965, 1282 ss., con Oss. senza titolo di V. CRISAFULLI) – con la quale la Corte costituzionale ha deciso l'inammissibilità del primo ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di cui è stata investita – già poneva la questione dell'individuazione di forme di tutela, diretta o (sopra tutto) indiretta, a disposizione del singolo membro di una Camera nella materia delle incompatibilità parlamentari (pp. 668 s.), tuttavia senza spingersi a configurare una sua legittimazione costituzionale al conflitto di attribuzione (pp. 670 ss.). V. anche M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, il quale accenna alla tematica con espresso riferimento all'ordinamento tedesco (pp. 230 ss. e 256, ntt. 56 e 57), quindi svolge osservazioni a proposito della posizione del singolo parlamentare nel nostro ordinamento, negandone la legittimazione ad essere parte di un conflitto costituzionale tra poteri (p. 234); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1459, esclude l'ammissibilità di conflitti sollevati da singoli membri nei confronti della Camera di appartenenza, quindi (può anche darsi solo) limitatamente alla ipotesi di un conflitto c.d. «intrapotere» che, peraltro, ritiene invece ammissibile se sollevato da altri organi parlamentari o da minoranze costituzionalmente qualificate.

⁴² Eppure, «la storia costituzionale italiana recente sembra irrimediabilmente orientata nel senso di realizzare tutti i casi di scuola che i docenti di diritto costituzionale sono soliti prospettare agli alunni come ipotesi da esaminare soltanto per comprendere meglio il sistema di regole che essi si accingono a studiare» (A. PIZZORUSO, *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, in *Giur. cost.*, 1998, 2852 ss., 2852).

rivelatosi, poi – decisamente “pervicace”) ha proposto concretamente per la prima volta all’attenzione del Giudice costituzionale.

In effetti, la questione aveva trovato spazio (pur limitato) e spunti – questi, invero, di tutto rilievo – solo in via, per così dire, accidentale e per ragioni rispondenti più che altro ad esigenze di completezza sistematica⁴³ ovvero con riferimento ad analisi di carattere più marcatamente comparatistico, sfruttando, cioè, la diversa consistenza che il tema assumeva (o poteva assumere) in altri ordinamenti costituzionali⁴⁴.

L’ordinanza citata ha, invece, suggerito un’accelerazione dell’indagine in tale settore (in realtà tutt’altro che compartimentale). Anzi, è parsa sottenderla lì dove, pur dichiarando inammissibile il ricorso suddetto per mancanza del presupposto soggettivo, ha inserito «una

⁴³ Così, prima dell’ordinanza n. 177 del 1998, tanto nell’ambito della più generale tematica relativa ai “soggetti” del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (cfr. M. MAZZIOTTI, *op. loc. ult. cit.*; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione*, cit., 270 ss.; R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, 251 ss., 288 s.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1994, 134; D. FLORENZANO, *L’oggetto del giudizio*, cit., 253 s.; R. BIN, *L’ultima forza*, cit., 140 ss.; A. CERRI, voce «Conflitti di attribuzione» (*I: Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*), in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988), quanto nell’ambito di studi precipuamente attinenti alla materia parlamentare (v. più ampiamente G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 32 ss. e 98 s., e N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 285 e 312 ss. Riferimenti, tra gli altri, anche in A. PIZZORUSSO, *Dissonanze e incomprensioni tra la concezione penalistica e la concezione costituzionalistica delle immunità parlamentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 566 ss., 582; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 2377 ss., 2409 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 164; ID., *Non sparate sui pianisti*, cit., 3466 s. e nt. 27; R. PINARDI, *Sul carattere di «insindacabilità» della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1993, 3180 ss., 3191). Immediatamente a ridosso della decisione citata v. anche E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 339 ss., 353 ss.; M. CECCHETTI, *Problemi dell’accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 339 ss., 359 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998, 151 e 344 s.; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, cit., 207 ss.; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2000, 185 ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 289 ss., 314 s.; A. SAITTA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, 217 ss., spec. 236 ss.; C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, spec. 100 ss.

⁴⁴ Sotto tale profilo, uno degli sforzi più rilevanti si può ascrivere a N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1147 ss. L’A., a margine di una sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che ha risolto un (articolato) ricorso per conflitto costituzionale promosso da un singolo parlamentare nei confronti del *Bundestag* di cui era membro, illustra – con il metodo della comparazione – i termini della questione nel nostro ordinamento, sottolineandone gli aspetti maggiormente problematici (pp. 1177 ss.). In argomento v. anche J. LUTHER, *Cenni di diritto comparato sui conflitti di attribuzioni*, cit., 110 ss. Per riferimenti ad esperienze straniere, limitatamente alla più specifica tematica delle immunità parlamentari nel quadro dei conflitti costituzionali, v., più di recente, tra gli altri, M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 1163 ss.; C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell’ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008, spec. 65 ss.; E. FURNO, *L’insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009, 58 ss.; G.L. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari: profili storici e comparativi*, Torino, 2010; alcuni spunti contenuti nei contributi raccolti in M. ANGELINI, M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, Torino, 2014; G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015, spec. 9 ss. ma *passim*.

sorta di clausola di sicurezza»⁴⁵ precisando che resta «*impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato*»⁴⁶.

Un'affermazione di siffatto tenore ha posto la questione se essa, in fondo, potesse far presagire successive inversioni di tendenza rispetto alla decisione citata ovvero orientare verso letture esegetiche capaci di porsi oltre la sola, semplice eventualità o – meglio – *non impossibilità* dell'emersione di «*attribuzioni individuali*» dei membri delle Camere dalle quali (o limitatamente alle quali) mutuare la loro legittimazione all'utilizzo dello strumento del conflitto tra poteri, almeno dal punto di vista attivo⁴⁷.

⁴⁵ Così la definisce N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, Torino 2001, 683 ss., 692; ID., «*Sfere relazionali*», cit., 1487.

⁴⁶ La formula utilizzata sottende, tra l'altro, la coincidenza tra profilo soggettivo e profilo oggettivo del conflitto, con perdita di autonomia del primo, come osserva R. TOSI, *I ricorsi del "caso Previti": tre tentativi di uso atipico del conflitto*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «*Il caso Previti*», cit., 221 ss., 221.

⁴⁷ Con ciò non si vuol dire che se legittimato attivo al conflitto tra poteri il singolo parlamentare non dovrebbe poterlo essere anche in senso passivo, ma in linea di prima approssimazione configurare un caso in cui egli invada la competenza altrui menomandola o si arroghi una attribuzione di altro potere violando la spettanza, pare davvero difficile da configurare, pur dovendosi – specie nella materia dei conflitti di attribuzione tra poteri – utilizzare una particolare cautela. Non esclude in astratto siffatta possibilità N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 314 s., nt. 167, al quale «non pare del tutto peregrina». In linea di principio è ragionevole sostenere che la legittimazione soggettiva al conflitto tra poteri dello Stato cumuli, ad un tempo, il profilo attivo e quello passivo. Il giudizio della Corte costituzionale, infatti, ammesso un soggetto al conflitto, definisce una volta per tutte l'attitudine di questo ad essere comunque parte del giudizio (quindi, indifferentemente, sia attiva che passiva). Ciononostante si palesano ipotesi alla stregua delle quali taluni soggetti, in ragione delle peculiarità che derivano dalla loro posizione nell'ambito dell'organizzazione dello Stato o della funzione che svolgono, possono configurarsi come legittimati al conflitto tra poteri in riferimento ad una sola delle posizioni di ricorrente o di resistente e non all'altra. D'altro canto, tale disgiunzione è già stata da tempo oggetto di analisi da parte della dottrina. In tal senso, ineludibile appare il rimando ad A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 147 ss. e ntt 19 e 20. L'A., infatti, non aveva escluso «che possano verificarsi ipotesi di controversie costituzionali, in cui uno solo dei soggetti sia organo costituzionale» (p. 151), sul presupposto che siano da ritenersi lesive della sfera funzionale di un organo siffatto anche le attività «che, pur non essendo regolate dalla costituzione, risultino in contrasto con una norma costituzionale e siano tali da arrecare turbative nella sfera costituzionale» (p. 150). Ora, al di là del contesto in cui allignava la tesi appena esposta, fondata com'era «su un concetto di potere dello Stato diverso da quello [susseguentemente] accolto» (così M. MAZZIOTTI, *op. cit.*, II, 14), essa comunque presupponeva che l'organo *non* costituzionale del conflitto non potesse che essere sempre e solo parte resistente nel giudizio, cioè parte passiva dello stesso (come sottolineato da F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, cit., 760, nt. 3). La disgiunzione tra la legittimazione attiva e passiva al conflitto costituzionale tra poteri è venuta in rilievo principalmente per quanto attiene alla posizione della Corte costituzionale. Pacifica la sua astratta idoneità ad essere parte di un conflitto tra poteri (cfr., esplicitamente in tal senso, già le ordinanze della Corte 26 maggio 1981, n. 77, e 19 giugno 1998, n. 220; implicitamente, v. anche l'ordinanza 26 aprile 1968, n. 39, cit., secondo quanto ritenuto dal primo commentatore di quest'ultima decisione, G.U. RESCIGNO, *Sulla inammissibilità del conflitto incidentale tra i poteri dello Stato*, cit.), noti sono, invece, i dubbi che si agitano in dottrina circa l'*opportunità* che essa decida di dichiarare ammissibile un conflitto di cui sia parte, considerato che non potrebbe fare a meno di esserne anche 'naturalmentE giudice (diversamente, invece, S. BARTOLE, *La Corte, la sua storia*, cit., 1680 ss., il quale propone che questo genere di conflitti sia risolto dal legislatore costituzionale. V., però, su quest'ultimo suggerimento, l'obiezione di R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 166, nt. 14, nonché le altre più generali riflessioni sulla *vexata quaestio*), così contravvenendo al principio *nemo iudex in causa propria* (però, sulla derogabilità in concreto di tale principio, con particolare riferimento all'art. 137, ultimo comma, Cost., v. già R. LUCIFREDI, voce *Attribuzioni (conflitto di)*, cit., 298; *amplius* F. PERGOLESÌ, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanolini*, III, Milano, 1965, 457 ss., 470 s., il quale parla di «breccia sul principio»; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali (rilievi e prospettive)*,

Stante la formula dubitativa utilizzata, inoltre, è rimasto imperscrutabile quale grado di riflessione abbia realmente animato il Giudice costituzionale⁴⁸.

Ad ogni modo, tale affermazione ha fatto preferire, almeno ad un primo approccio, la lettura che ne ha escluso l'assoluta gratuità e, ancorché «lasciata cadere quasi per caso»⁴⁹, ha sortito l'effetto di saper aprire lo scenario su di un altro capitolo della giustizia costituzionale⁵⁰.

3.1. (Segue) Altre decisioni (di inammissibilità) su ricorsi di un singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato fondati sui presupposti di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. La Corte costituzionale "nasconde la mano"?

Milano, 1972, 110 ss., spec. 121 ss.). Altrettanto conosciuta è la soluzione secondo la quale la Corte costituzionale non potrebbe avere altro ruolo che quello di soggetto attivo del conflitto (ci si riferisce, in particolare, alle conclusioni cui giungono, per diversa via, A. RUGGERI, *La Corte costituzionale: un "potere dello Stato" ... solo a metà*, cit., 647 ss., e G. PITRUZZELLA, *La Corte costituzionale giudice e parte nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 583 ss.). La problematica ha, poi, avuto modo di riproporsi tanto nella sede del conflitto interorganico, quanto in quella del conflitto intersoggettivo, ma i conflitti sono stati dichiarati tutti inammissibili dalla Corte costituzionale avendo rilievo decisivo l'impedimento oggettivo rappresentato dall'inoppugnabilità delle sue decisioni ex art. 137, ultimo comma, Cost., che i ricorsi in questione, se ammessi, avrebbero violato (cfr., da ultima, l'ordinanza 13 dicembre 2016, n. 261). Sulla questione da ultima menzionata, v. già R. ROMBOLI, *È ammissibile un conflitto contro la Corte costituzionale?*, in *Foro it.*, 1998, I, 1364 ss.; L. PESOLE, *A proposito della legittimazione passiva della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1998, 2521 ss.; P. VERONESI, *Conflitti di attribuzione, giudicato costituzionale e referendum regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1338 ss. Sul valore di giudicato delle sentenze della Corte costituzionale più ampiamente v. M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali*, cit., spec. 160 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, 243 s.

⁴⁸ L'ordinanza liminare di ammissibilità di un conflitto tra poteri in linea di principio non consente di conoscere il livello di analisi ad essa sotteso ed anzi, quando accade che esorbiti dai limiti che le sono propri fornendo un'argomentazione più esauriente, puntualmente ciò viene rimarcato. Sulla usuale «massima stringatezza ed ermeticità» della motivazione delle ordinanze di ammissibilità/inammissibilità, quando addirittura questa non sia «assorbita» ovvero «omessa in tutto o in parte», v. già D. FLORENZANO, *L'oggetto del giudizio*, cit., 124 ss. Per un recupero della «utilità» della prima fase del giudizio *de quo* v. le osservazioni di M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali*, cit., spec. 132 ss.

⁴⁹ L'espressione è di A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 175. L'A. aggiunge che «la Corte, probabilmente consapevole delle potenzialità e della forza argomentativa delle sue affermazioni, assai spesso (...) fa cadere affermazioni non strettamente pertinenti all'oggetto del giudizio in esame, (...) proprio perché ritiene che potranno essere utilizzate in futuro».

⁵⁰ Non è casuale, difatti, che tale decisione abbia suscitato nell'immediato un diffuso interesse della dottrina e, unitamente ad altre successive pronunce relative a vicende di analogo tenore, abbia funto da moltiplicatore per dibattiti (v. quello che – «animatamente», secondo quanto riferisce A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Giur. it.*, 2000, 1110 ss., nt. 1 – ebbe a svolgersi durante il Seminario di Ferrara del 28 gennaio 2000, i cui Atti sono raccolti in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «Il caso Previti», cit.) e approfondimenti (in questa prospettiva tematica si collocano, tra i primi, oltre agli studi già citati, anche quelli di N. ZANON, *Il caso Previti non è un conflitto tra poteri. Esigenze della giustizia e indipendenza del Parlamento*, in *Dir. e giust.*, n. 15, 2000, 48 s.; G. BRUNELLI, «Caso Previti», *atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al Deputato*, in *Giur. cost.*, 2000, 963 ss.; M. MEZZANOTTE, «Pregiudizialità parlamentare» e legittimazione al conflitto del singolo parlamentare, in *Giur. it.*, 2000, 146 ss.).

L'ordinanza n. 177 del 1998 non rappresenta, però, l'unica decisione in ordine a un conflitto tra poteri sollevato da un singolo membro del Parlamento. Essa, infatti, forma assieme alle ordinanze 20 maggio 1998, nn. 178 e 179, 17 luglio 1998, n. 284, 27 novembre 1998, nn. 388 e 389, 23 dicembre 1998, n. 446, e 16 aprile 1999, n. 131, una teoria di pronunce 'gemellE con le quali la Corte costituzionale ha dovuto decidere sull'ammissibilità di diversi ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri proposti da uno stesso singolo membro della Camera dei deputati avverso differenti organi giurisdizionali⁵¹ per questioni relative al potere di valutare i presupposti di applicazione della insindacabilità parlamentare. Ad avviso del ricorrente i giudici erano in procinto di intentare nei suoi confronti – o lo avevano già fatto, anche condannandolo – procedimenti di responsabilità (penale e civile) per opinioni espresse (secondo il suo convincimento) durante l'esercizio delle funzioni. E qui, ad un apprezzamento di massima, potrebbero considerarsi esaurite le similitudini in quanto, se nei casi decisi con le ordd. nn. 178, 179, 388, 389, 446 del 1998 e 131 del 1999 il Giudice costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi per *assenza della materia del conflitto* – rimandando, semmai, a questioni inerenti alla tutela dell'organo di cui il ricorrente è membro – solo per le vicende che hanno dato corso alle ordinanze nn. 177 e 284 del 1998 è venuta in rilievo la decisione di inammissibilità per *mancaanza di legittimazione attiva del singolo parlamentare* ad essere parte di *quel* conflitto tra poteri dello Stato, pur con la non sottile differenza di non ribadire, nella seconda decisione, la «clausola di sicurezza» inserita nell'occasione precedente⁵².

In realtà, l'accostamento delle ordinanze non può non imporsi ugualmente. Difatti, il diverso '*tipo di inammissibilità*' dei conflitti *de quibus* non è idoneo a travalicare il nesso teleologico che lega tra loro le pronunce citate e sembra palese che esso sia dipeso, sostan-

⁵¹ Nel dettaglio: l'ordinanza n. 177 del 1998 decide dell'inammissibilità del ricorso depositato dal deputato Sgarbi in data 9 settembre 1997 nei confronti del Tribunale civile di Ferrara; le ordinanze nn. 178, 179, 284, 388, 389, 446 del 1998 e 131 del 1999 decidono dell'inammissibilità dei ricorsi depositati dal medesimo deputato in data rispettivamente 27 dicembre 1997 (i primi due), 20 marzo 1997, 14 maggio, 16 maggio, 28 luglio e 3 dicembre 1998 nei confronti, il primo, del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano; il secondo, della Corte d'appello di Brescia; il terzo, del Pretore di Roma, Giudice dell'esecuzione; il quarto, del Tribunale di Treviso; il quinto, del Tribunale di Brescia; il sesto, del Tribunale di Reggio Calabria; l'ultimo, del Tribunale di Caltanissetta.

⁵² Vi sono, peraltro, ulteriori dissomiglianze tra la vicenda che ha condotto all'ordinanza n. 284 e quella che ha provocato l'ordinanza n. 177: l'autorità giurisdizionale contro la quale il ricorso era stato proposto aveva proceduto contro il parlamentare ricorrente nonostante, nelle more del giudizio, fosse sopraggiunta una delibera della Camera dei deputati che riconduceva al primo comma dell'art. 68 le opinioni da quello espresse, rifiutandosi «non solo di dichiarare l'estinzione della procedura esecutiva, ma anche di disporne la sospensione»; in secondo luogo, al momento dell'adozione dell'ordinanza n. 284 la Corte di Cassazione, nel pieno rispetto della giurisprudenza costituzionale in materia, aveva annullato senza rinvio la sentenza della Corte di appello di Reggio Calabria, confermativa della sentenza del Pretore di Palmi (che aveva condannato il deputato in questione); ancora, la Camera di appartenenza del parlamentare non aveva "doppiato" con un proprio autonomo ricorso alla Corte quello del proprio membro come, invece, avvenuto in occasione della vicenda che ha contrassegnato l'adozione dell'ordinanza n. 177; infine, nessun accostamento risulta essere stato fatto dal ricorrente tra la posizione costituzionale di un singolo organo giurisdizionale e quella di un singolo parlamentare; accostamento, invece, proposto nel ricorso che ha dato seguito all'ordinanza n. 177, sebbene non sia sfuggito quanto esso, in tale occasione, sia stata semplicistico (cfr. E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996–1998)*, cit., 354, nt. 54). Sul parallelismo tra funzione parlamentare e funzione giurisdizionale al fine di considerare il singolo rappresentante della Nazione potere diffuso v., pur problematicamente, già N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 312 ss.

zialmente, dagli elementi di fatto che hanno caratterizzato i casi in concreto sottoposti a giudizio⁵³, fatta sempre salva la discrezionalità che la Corte costituzionale si riconosce nel preferire di dichiarare un conflitto tra poteri inammissibile per assenza del presupposto oggettivo o, invece, soggettivo lì dove tali requisiti manchino entrambi⁵⁴.

Diversamente detto, appare ragionevole presumere che la Consulta avrebbe dichiarato anche i conflitti risolti con le ordd. 178, 179, 388, 389 e 446 del 1998 e 131 del 1999 inammissibili per carenza in concreto del presupposto soggettivo ove la Camera di appartenenza del singolo parlamentare avesse in precedenza deliberato di ricondurre le opinioni di questo alla prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost. Allo stesso modo, per ragioni speculari, l'inammissibilità per carenza del presupposto oggettivo del conflitto avrebbe connotato le decisioni nn. 177 e 284 del 1998 se non fosse stata precedentemente pronunciata una delibera camerale favorevole alla insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato interessato dal procedimento giurisdizionale, con la conseguenza di procrastinare oltre l'assunta (o, se si preferisce, presunta) apertura della giurisprudenza costituzionale di cui si sta qui discorrendo⁵⁵.

In altri termini, appare giustificata tutta la cautela con cui furono accolti lo spirito e il senso delle affermazioni del Giudice dei conflitti⁵⁶ circa l'astratta configurabilità «di attribuzio-

⁵³ Come notavano N. ZANON, *Il "caso Previti": conflitto tra poteri dello Stato o questione "privata"?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il caso Previti*, cit., 1 ss., 3 ss., e L. PESOLE, *Sulla legittimazione al conflitto del singolo parlamentare*, ivi, 145 ss. Quanto ai ricorsi cui si riferiscono le ordinanze di inammissibilità nn. 178, 179, 388, 389, 446 del 1998 e 131 del 1999, non è apparso alla Corte costituzionale necessario soffermarsi sulla carenza del presupposto soggettivo per la corretta incardinazione del conflitto avendo essa ritenuto decisivo (e sufficiente) riscontrare la mancata realizzazione del presupposto oggettivo del medesimo dovuta all'assenza di una deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare ricorrente circa la insindacabilità delle opinioni da questo espresse, da cui l'assenza dell'attualità della materia del conflitto. Quanto, invece, ai conflitti che hanno condotto alle ordinanze nn. 177 e 284 del 1998, non potendo ricorrere alla formula dell'assenza della materia del conflitto, alla Consulta non è rimasta che la forma dell'inammissibilità del ricorso del deputato per carenza del presupposto soggettivo (nel primo caso dichiarando, però, contestualmente l'ammissibilità del ricorso, invece, promosso dalla Camera di appartenenza del singolo parlamentare, riunito a quello del proprio membro, poi deciso nel merito con la sentenza 20 luglio 1999, n. 329, con la quale è stata annullata la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati in data 14 settembre 1995).

⁵⁴ Discrezionalità sull'uso della quale v. già il critico giudizio di A. RUGGERI, *Un conflitto di attribuzioni «deciso», ma non ancora definitivamente «risolto»*, in *Giur. cost.*, 1986, 268 ss., 278 s., secondo il quale se essa risponde ad un principio di economia processuale «universalmente accolto in tutte le sedi giudiziarie», «complessivamente e retrospettivamente considerata, finisce con l'imprigionarsi, nei suoi esiti interpretativi come nelle sue premesse teoriche, in un perfetto circolo chiuso dal quale mostra di non intendere (o di non sapere) ancora svincolarsi». Della stesso A. v., però, su tale profilo, considerazioni meno severe in *Un conflitto inammissibile per l'impossibilità di "bilanciare" gli interessi evocati in campo (Nota minima a proposito del "caso Previti")*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il caso Previti*, cit., 195 ss., 196, nt. 1.

⁵⁵ Secondo N. ZANON, *«Sfere relazionali»*, cit., 1482 s., la circostanza che la Corte costituzionale abbia preferito rifarsi alla oggettiva assenza della materia di un conflitto – a ciò peraltro costretta dalla sua precedente giurisprudenza – e non, invece, alla mancanza di legittimazione soggettiva del singolo parlamentare è stato «ancora più letale per la configurabilità di una sua titolarità (sia pur indiretta o riflessa) della garanzia dell'insindacabilità» (p. 1483).

⁵⁶ Invitava a non ammantare di eccessiva enfasi l'*obiter* della Corte costituzionale, né ad attribuirvi particolari aspettative dal momento che essa, già in altre occasioni, «aveva prospettato la possibilità di svolte giurisprudenziali, poi in concreto non attuate» F. DONATI, *Tre brevi osservazioni sul "caso Previti"*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il caso Previti*, cit., 81 ss., 81. Di avviso differente, invece, N. ZANON, *Conclusioni*, ivi, 239 ss., 241. Concorda sulla sostanziale impenetrabilità del processo logico che la Corte costituzionale segue quando adotta ordinanze di inammissibilità e sulla conseguente arbitrarietà di deduzioni dottrinali

ni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato», anche se, sin da subito, assunse trasparente valore la sua intenzione di sfruttare a pieno l'occasione che le si era presentata per esternare quella che può definirsi ancora oggi una interessante ipotesi di lavoro.

4. Il “caso Previti” e l’ordinanza 14 aprile 2000, n. 101. L’ipotesi di una legittimazione fondata sui presupposti del libero mandato parlamentare

Nonostante le pronunce fin qui ricordate non deponessero in senso particolarmente favorevole, non si è dovuto attendere troppo per registrare nuovi ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri promossi da un singolo parlamentare⁵⁷ dichiarati inammissibili con ordinanza 14 aprile 2000, n. 101⁵⁸. Benché essi non abbiano avuto, dunque, sorte migliore, si ritiene che qualche considerazione debba essere ugualmente spesa al fine di sottolinearne le differenze rispetto a quelli precedenti. Innanzitutto, l’ambito oggettivo non riguardava controversie propriamente riconducibili all’immunità di cui al primo comma dell’art. 68 Cost.⁵⁹ e, a ben vedere, neppure a quelle relative ai commi successivi dell’articolo medesimo, sebbene a tali disposizioni si facesse spesso riferimento nei ricorsi che hanno attivato la pronuncia della Corte costituzionale⁶⁰ e sebbene la vicenda in questione non difettesse di un precedente diniego di autorizzazione all’arresto del parlamentare interessato⁶¹. La controversia, a volerla sinteticamente definire, è apparsa piuttosto una questione di conflitto «tra funzione parlamentare e funzione giurisdizionale»⁶² e, certo, in tal senso, suscettibile di evocare anche

che su tale scelta intendano fondare argomentazioni decisive, A. CELOTTO, *Sulla legittimazione del singolo cittadino a proporre conflitto tra potere dello Stato*, cit., 73 s.

⁵⁷ I ricorsi che hanno promosso il conflitto sono due, molto simili tra loro (alcune differenze, peraltro marginali, sono indicate da N. ZANON, *Il “caso Previti”*, cit., 17 s.). Il primo è stato depositato in data 16 settembre 2000, il secondo, in data 4 ottobre 2000; entrambi sono stati sollevati dall’on. Previti nei confronti del medesimo Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano ed avevano ad oggetto fatti verificatisi nel medesimo processo penale; per tali motivi sono stati opportunamente riuniti dalla Corte costituzionale (cfr. il *Considerato in diritto* dell’ordinanza n. 101 e i ricorsi suddetti pubblicati in *Giur. cost.*, 2000, rispettivamente 953 ss. e 958 ss.). Essi, ad ogni modo, sono stati “doppiati” da un ricorso per conflitto di attribuzione della Camera dei deputati, ammesso con ordinanza 14 aprile 2000, n. 102, analogamente a quanto era avvenuto in occasione della vicenda che aveva dato corso all’ordinanza n. 177 del 1998.

⁵⁸ In *Giur. cost.*, 2000, 949 ss. e in *Giur. it.*, 2000, 1985 ss., con nota senza titolo di T.F. GIUPPONI.

⁵⁹ Così già G. GEMMA, *Principio di eguaglianza, conflitti di attribuzioni e “caso Previti”*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 85 ss., 88 s.; M. D’AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento nel giudizio?*, *ivi*, 77 ss., 77; L. PESOLE, *Sulla legittimazione al conflitto del singolo parlamentare*, cit., 145; G. BRUNELLI, *«Caso Previti», atto I*, cit., 963; A. MORRONE, *Il “privilegio” dell’imputato parlamentare*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2001.

⁶⁰ ... tanto nei ricorsi promossi dal deputato Previti, quanto in quello connesso presentato dalla Camera dei deputati (cfr. R. TOSI, *I ricorsi del “caso Previti”*, cit., 221 ss.). Per condivisibili valutazioni sul probabile errore di opportunità processuale compiuto dai ricorrenti nel rifarsi ai precedenti della Corte costituzionale in materia di immunità parlamentari v. E. Malfatti, *Sui possibili esiti del conflitto promosso dalla Camera dei deputati*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 103 ss.

⁶¹ Sulla scarsa congruenza con il conflitto in questione degli «argomenti mediante i quali la Giunta per le autorizzazioni a procedere ha proposto – e l’Assemblea ha approvato – la delibera contraria alla proposta di arresto» v. P. VERONESI, *Tre ricorsi intrecciati*, cit., 229.

⁶² Così, efficacemente, N. ZANON, *Il “caso Previti”*, cit., 7.

taluni problematici profili peculiari della garanzia delle immunità parlamentari⁶³, ma ben più ampia nelle sue implicazioni complessive. Gli interessi contrapposti erano, da una parte, «la speditezza del processo e l'effettività della giurisdizione»⁶⁴, dall'altra parte, il diritto-dovere del parlamentare di svolgere in libertà e senza condizionamenti gli atti inerenti alla propria funzione in ossequio al mandato conferitogli, cosa non consentitagli da convocazioni in udienze penali fissate negli stessi giorni in cui sarebbe stato impegnato in attività funzionali⁶⁵. Come correttamente notato, però, avendo egli preferito non rinunciare all'attività parlamentare, ha visto sacrificato, semmai (o – se si preferisce – anche), il proprio diritto di difesa in quanto privato cittadino imputato in un procedimento penale⁶⁶.

Al ricorrente, però, non inutile è apparsa la scelta di sollevare un conflitto fondato su presupposti diversi da quelli ricavabili dall'art. 68, Cost. per evitare, quanto meno, di trovare sulla propria strada l'ostacolo, ancora oggi difficilmente sormontabile, rappresentato dal consolidato orientamento in ordine alla titolarità delle prerogative parlamentari che la Corte costituzionale individua esclusivamente nell'organo di cui il parlamentare è membro⁶⁷.

⁶³ V., in particolare, le osservazioni di M. MANETTI, *Conflitto tra poteri e galateo costituzionale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 113 ss., la quale, partendo dall'analisi della ratio della modifica dell'art. 68 Cost. del 1993, suggerisce una chiave di lettura per la corretta individuazione del *discrimen* tra l'adozione di provvedimenti giurisdizionali liberi e quella di provvedimenti giurisdizionali condizionati nei confronti di singoli parlamentari. In *medias res*, v. pure gli interventi, raccolti nel volume collettaneo ora citato, di L. CARLASSARE, *Principi del sistema e concretezza dell'interesse: due criteri per la Corte in un difficile conflitto*, 63 ss., spec. 65 ss., e R. ORLANDI, *Osservazioni estemporanee di un processualista*, 139 ss.

⁶⁴ Cfr. l'ordinanza 17 settembre 1999 del Gip presso il Tribunale di Milano (in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., allegato 6, 283 ss., 286) con la quale è stata respinta la richiesta di rinvio dell'udienza giurisdizionale che avrebbe dovuto celebrarsi in concomitanza con lo svolgimento di attività parlamentari alle quali l'on. Previti sosteneva di dover partecipare in adempimento del mandato parlamentare. Il rigetto della richiesta è stato motivato sulla base dell'impossibilità di assimilare l'impedimento che deriva dalla partecipazione all'attività parlamentare all'«impedimento assoluto» disciplinato dal c.p.p. (sul punto v. le riflessioni di A. TOSCHI, *Tempus regit actum ... et iuvat reum*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 213 ss.) e dalla prevalenza in concreto e in astratto (tra i due valori costituzionalmente tutelati) del principio dell'effettività della giurisdizione su quello dell'impegno derivante dallo svolgimento della funzione parlamentare. Similmente anche nell'ordinanza del medesimo Gip del 20 settembre 1999 (*ibidem*, 288 ss., 290).

⁶⁵ Tale circostanza fa ritenere, difatti, a E. ROSSI, *Diritto alla difesa vs. obblighi parlamentari?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 191, e ad A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile*, cit., 198, che i ricorsi dell'on. Previti celino, in realtà, un inappropriato conflitto tra diritto alla difesa del singolo (che svolge anche funzioni di parlamentare) e «diritto-dovere di rappresentanza». Sulla difficoltà, nella fattispecie in esame, di operare una netta separazione di ruoli in capo allo stesso soggetto v. F. RIGANO, *Tre domande*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 183 s., 183, e A. MORRO-NE, *Note sul ricorso del singolo parlamentare per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, *ivi*, 121 ss., 133 s.; ma sui dubbi che sorgerebbero rinunciando a una distinzione siffatta v. ancora E. ROSSI, *op. cit.*, 192 s.

⁶⁶ Sul punto, nitidamente, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 203. Cfr., inoltre, N. ZANON, *Il caso Previti non è un conflitto tra poteri*, cit., 49; ID., *Il “caso Previti”*, cit., 18 ss.; ID., *Conclusioni*, cit., 240; R. BIN, *Un esperimento mentale*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 37 ss., 38 s.; A. CARIOLA, *Il diritto di difesa del deputato inquisito (una controversia costituzionale che si svuota per la possibilità del potere di operare un apprezzabile bilanciamento dei valori coinvolti)*, *ivi*, 55 ss., 58 e 60 s.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 223 s.

⁶⁷ All'uopo valgono ancora le nette conclusioni di A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, in *Giur. cost.*, 2004, 3890 s., secondo il quale «la Corte ha sempre ribadito (...) che le prerogative costituzionali parlamentari non costituiscono né diritti individuali né tanto meno privilegi personali (...) e poiché le prerogative ex art. 68 Cost. perseguono il comune obiettivo di garantire l'indipendenza delle Camere del Parlamento, ne discende che garantire il singolo (...) serve innanzi tutto a tutela-

Si poteva, dunque, opinare che i ricorsi in oggetto avrebbero imposto, nella fase liminare del conflitto, un sindacato incentrato sulla sussistenza del requisito soggettivo⁶⁸; ciò solo, però, in assenza di altri e diversi problemi sul versante oggettivo che, agevolmente rilevabili a seguito di un'analisi più circostanziata, sono stati puntualmente notati dalla dottrina, prima⁶⁹, e dalla Consulta, poi. Questa, difatti, ha dichiarato l'inammissibilità del conflitto sollevato dal singolo parlamentare per carenza del carattere di residualità⁷⁰, non senza ribadire un assunto, già esposto nella citata ordinanza n. 359 del 1999, a tenore del quale l'istituto processuale di cui si discute «non può essere usato quale strumento generale di tutela dei diritti costituzionali, ulteriore rispetto a quelli offerti dal sistema giurisdizionale»⁷¹.

In realtà, la decisione in un suo passaggio offriva anche qualche spunto interessante sul versante soggettivo del conflitto pur sempre, però, nella forma dell'*obiter dictum* sì da relegare ogni suggestione da essi scaturente ad una, per così dire, mera "congettura qualificata"⁷².

In primo luogo, riproponeva quella «clausola di sicurezza» già presente nell'ordinanza n. 177 del 1998 e vi aggiungeva qualcosa di nuovo lì dove ipotizzava l'astratta sussistenza di specifiche attribuzioni del singolo parlamentare «in ipotesi difendibili mediante lo strumento

re l'indipendenza del Parlamento. E questa sarà la conclusione giuridicamente corretta fino a quando le immunità parlamentari saranno irrinunciabili e indisponibili da parte dei singoli deputati e senatori» (p. 3891).

⁶⁸ Non essendo nel caso di specie argomentabile o, perlomeno, non essendo con nettezza rilevabile «l'esistenza di una *sfera relazionale riservata* a camera d'appartenenza e autorità giudiziaria» (così N. ZANON, *Il "caso Previti"*, cit., 6).

⁶⁹ Cfr., fra gli altri, L. PESOLE, *Sulla legittimazione al conflitto del singolo parlamentare*, cit., 150, e R. ROMBOLI, *Tre ricorsi inammissibili*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il caso Previti*, cit., 185 ss., 185.

⁷⁰ Critico su questa specifica scelta è N. ZANON, *Il "caso Previti"*, cit., 21 s., il quale ha rimarcato l'insufficienza della praticabilità dei rimedi endoprocessuali quale ragione di per sé decisiva ad elidere il necessario carattere residuale del conflitto tra poteri, considerato che, «se le minacce causate da un esercizio distorto e persecutorio della funzione giurisdizionale sono alla base della stessa previsione di garanzie e immunità dei parlamentari», non è fugata la difficoltà di cogliere la coerenza sistematica nel negare l'utilizzo dello strumento del conflitto «in tutti i casi in cui siano esperibili mezzi di gravame in sede giudiziaria "comune"» affidando così «la gestione delle garanzie di libertà costituzionalmente attribuite al parlamentare alla stessa autorità dalla quale può provenire, per quelle garanzie, il maggior pericolo» (p. 22) (su tale serio "paradosso", evidenziato con nettezza anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze 16 dicembre 1993, n. 443, e 2 novembre 1996, n. 379, cfr. già N. ZANON, «*Sfere relazionali*», cit., 1485 s.; C.P. GUARINI, *Vicende storiche, problemi attuali e prospettive future della insindacabilità parlamentare per opinioni e voti*, in *Amm. pol.*, 1996, 317 ss., 338; ID., *L'ordine delle competenze di Camere e autorità giudiziaria in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Rass. parl.*, 1998, 945 ss., 982 s.).

⁷¹ Lo sottolineano, difatti, nel commento all'ordinanza G. BRUNELLI, «*Caso Previti*», *atto I*, cit., 964 ss., e N. ZANON, *Il caso Previti non è un conflitto tra poteri*, cit., 48. Lo ricorda, da ultimo, G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone*, cit., 63, nt. 14.

⁷² Quanto all'uso degli *obiter dicta* e al rilievo che essi assumono nell'impianto sistematico delle motivazioni delle pronunce della Corte costituzionale, al loro rapporto con la formula della *ratio decidendi* e al loro intrinseco significato (anche con riferimenti ai sistemi di *common law*) v., ad esempio, C. SALAZAR, *Ratio decidendi e obiter dicta nella più recente giurisprudenza costituzionale (1986-1992): due formule "antiche" (forse troppo) per un processo "nuovo" (ma non troppo?)*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 305 ss. L'A., in particolare, «secondo una definizione di massima» chiarisce che «nel corpus di una sentenza costituisce *obiter* (o *gratis* o *incidenter dictum*) quanto, in contrapposizione alla *ratio decidendi* della medesima, non influisce direttamente sulla decisione finale» (pp. 308-309). In senso parzialmente diverso sul concetto di *obiter dictum* che «viene utilizzato come se fosse una componente essenziale della *ratio decidendi* della sentenza-fonte», v. A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, cit., 171 ss., spec. 176.

del conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria», autorizzando così ad immaginare non impossibili conflitti tra membri delle Camere e altri poteri dello Stato, e, in particolare, tra quelli e l'autorità giudiziaria. Non trascurabile, sotto tale punto di vista, è il punto in cui la Corte costituzionale sembrava rimproverare al ricorrente di aver dedotto la menomazione di sue attribuzioni «non già per individuare gli atti con riguardo ai quali solleva il conflitto, sibbene all'unico fine di arricchire il lungo elenco dei sintomi dell'asserito *"furor persecutionis"*» del magistrato procedente, quasi che dovesse avere a che fare con la Giunta competente, prima, e con la Camera d'appartenenza, poi, al fine di dimostrare l'intento persecutorio dell'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti.

In secondo luogo, il Giudice dei conflitti ricordava che la questione proposta dal deputato era stata "doppiata" da un ricorso della Camera di appartenenza «onde denunciare la menomazione della propria posizione costituzionale». Tale annotazione era collocata, pur se tra parentesi, immediatamente dopo la «clausola di sicurezza» di cui prima, quasi a suggerire che l'azione successiva della Camera non fosse stata una circostanza del tutto influente ai fini della sua decisione sull'esito dei ricorsi del singolo parlamentare⁷³. Potrebbe, però, aggiungersi che, a differenza di quanto avvenuto nella vicenda processuale che aveva condotto all'ordinanza n. 177 del 1998, è mancata la riunione del ricorso del singolo parlamentare a quello analogo della Camera di appartenenza così lasciando sullo sfondo l'impressione che, anche sotto questo profilo, la Corte costituzionale possa essersi voluta garantire una via praticabile per un eventuale proprio successivo ripensamento relativamente alla concreta ammissione di un conflitto tra poteri sollevato da un singolo parlamentare.

5. Funzione parlamentare, forme di esercizio della funzione parlamentare e forme di tutela delle forme di esercizio della funzione medesima. Il singolo parlamentare e la Camera di appartenenza tra tutela diretta e tutela indiretta: una valutazione d'insieme

Con riferimento agli argomenti che possono trarsi dalle decisioni ora ricordate, da tempo la dottrina più avvertita ha colto la problematicità insita nell'analisi della sovrapposizione, a tratti chiara nel dettato costituzionale, tra indipendenza e autonomia funzionale delle Camere e indipendenza e autonomia funzionale del singolo parlamentare⁷⁴ e, quale precipitato di tale impostazione, nella indagine sulla distinzione tra titolarità delle *forme di esercizio*

⁷³ Cfr. N. ZANON, «*Sfere relazionali*», cit., 1482, e ID., *Il "caso Previti"*, cit., 3 s. e 8 s., secondo il quale una lettura possibile dell'inaammissibilità dei conflitti sollevati da singoli parlamentari poteva rinvenirsi nell'intenzione della Corte costituzionale di voler assorbire il ricorso del singolo in quello equivalente promosso dalla Camera di appartenenza (così, peraltro, sembra sottendere anche T.F. GIUPPONI, *Nota senza titolo*, cit., 1985), per una «sorta di principio di economicità dei ricorsi per conflitto». L'A. riteneva, però, «ardita», «azzardata» e difficilmente configurabile la tesi dell'inaammissibilità del ricorso del parlamentare quale «sopravvenuta» e non quale «originaria». Essa, oltre ad essere smentita dalle pronunce successive all'ordinanza n. 177, «presupporrebbe, infatti, una sorta di strana alternatività nella difesa di *attribuzioni*, o meglio di *garanzie costituzionali condivise* da più soggetti, quali in fin dei conti sono le immunità parlamentari (...), una sorta di singolare diritto di precedenza nello stare in giudizio davanti alla Corte».

⁷⁴ Cfr. A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, cit., 71, e M. MANETTI, *Non separate sui pianisti*, cit., 3466.

della funzione parlamentare e titolarità (e, quindi, azionabilità) delle *forme di tutela delle forme di esercizio* della funzione medesima⁷⁵.

Sostenere che quest'ultima debba potersi svolgere liberamente⁷⁶ significa con ogni logica, ad un tempo, sottolineare che tanto il singolo parlamentare quanto l'organo di cui è membro debbano godere di tale riconoscimento essendo impensabile – in linea di principio – che le Camere possano dirsi effettivamente indipendenti ove in tale situazione non versino anche i suoi componenti⁷⁷; analogamente, significa riconoscere che ogni atto o comportamento svolto da singoli parlamentari, purché riconducibile alla funzione parlamentare «intesa nella sua continuità e globalità»⁷⁸, costituisca una sua *forma di esercizio*, una sua manifestazione, e goda, dunque, delle *forme di tutela* ad essa riconosciute.

Sotto altra prospettiva, vi sono *forme di esercizio* della funzione parlamentare la cui imputazione sembra riferita principalmente ai singoli deputati – quali l'espressione di opinioni e voti ex art. 68, primo comma, Cost.; l'iniziativa legislativa ex art. 71, primo comma, Cost. e le altre che, pur fissate nelle norme dei regolamenti parlamentari, possono giungere ad integrare l'ordinamento costituzionale ex art. 1 e 67 Cost. – e *forme di esercizio* della funzione stessa riconducibili immediatamente alle Assemblee o ad altri organi camerali.

Ora, a prescindere dalla maggiore coerenza che deriverebbe dal riconnettere al titolare delle singole *forme di esercizio* della funzione parlamentare anche la titolarità (dell'azionabilità) delle *forme di tutela delle forme di esercizio* della stessa, non è possibile

⁷⁵ V., per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 39 ss., 53 ss. e *passim*; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 285 s., 312 ss., 316; ID., «Sfere relazionali», cit., 1481 ss.

⁷⁶ Questione dibattuta è quella relativa all'ampiezza da attribuire alla "libertà funzionale" di cui si discorre. Sotto tale punto di vista, è dato riscontrare un orientamento dottrinale che osteggia una visione della funzione parlamentare quale funzione pubblica «libera nel fine» e «generale» che, invece, è stata rappresentata in più occasioni dalla Corte costituzionale (v., in particolare, le forti perplessità manifestate già 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 *Giur. cost.*, 1998, 2214 ss., 2217 s., il quale ritiene contraddittorio e produttivo di confusione affermare che una funzione possa essere «libera», non meno di quanto risulti essere ambiguo parlare della funzione parlamentare come di una funzione «generale», «posto che una funzione è tale solo se, della correlativa attività, si specificano il contenuto e lo scopo». Dello stesso A. v. anche *Problematica delle libertà costituzionali, Lezioni, Parte speciale*, Padova, 1992, 400 s., e *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare*, cit., 302). Più in generale già F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, 301 ss., aveva affermato che «il significato proprio e più comprensivo del termine funzione consiste nell'indicazione di un'attività globalmente rilevante: il che significa attività attribuita ad un *munus*, ad un *officium*, ad un ente, pubblico o privato, prefigurata nel contenuto e nello scopo, vertente su un certo effetto, anche se liberamente prescelta, alla quale acceda una potestà» (p. 303 ma anche p. 307) o, come l'A. più sinteticamente precisa oltre, «il concretarsi del potere o della potestà, attraverso gli atti formalizzati dal diritto, nella realizzazione del fine o nel soddisfacimento dell'interesse perseguito» (p. 311).

⁷⁷ In questo senso già G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 56; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato*, cit., 325. Cfr. anche L. CIAURRO, voce *Parlamentare (status di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano 2006, 4092 ss., secondo il quale «il tasso di democraticità di un ordinamento – in un'ottica liberale – non può non tener conto del complesso dei livelli di garanzia attribuiti ai singoli parlamentari per un libero, effettivo ed efficace esercizio delle loro funzioni» (p. 4092). *Mutatis mutandis*, si potrebbe richiamare a conforto l'impostazione dell'art. 137 Cost. dal quale emerge, con limpida chiarezza, l'interrelazione tra indipendenza dei singoli e indipendenza dell'organo, la quale, anzi, in tal caso pare emanazione della prima al punto che «le garanzie di indipendenza dei componenti sono essenziali all'indipendenza complessiva dell'organo» (così M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, 105).

⁷⁸ L'espressione è di F. MODUGNO, voce *Funzione*, cit., 302 e *passim*.

che *forme di tutela* approntate a favore dell'autonomia dell'organo non salvaguardino, seppur in via mediata, anche la posizione dei suoi membri, persino quando attivate nei confronti di qualcuno di questi, così come, nel contempo, *forme di tutela* viceversa approntate a tutela del singolo parlamentare non riverberino, almeno in via mediata, il loro positivo effetto anche a vantaggio dell'organo di cui fanno parte, persino quando attivate nei confronti di quest'ultimo.

Tanto premesso, sembrerebbe derivarne la considerazione che non tutte le *forme di tutela delle forme di esercizio* della funzione parlamentare debbano essere imputate esclusivamente alle Camere, le quali non necessariamente dovrebbero sempre esserne titolari o, quantomeno, uniche titolari.

D'altronde, ove si acceda alla tesi che ritiene ogni singola manifestazione – e persino «ciò che sta dietro tali manifestazioni (moventi, motivi, cause)» – come rilevante al fine di considerare un'attività quale funzione (continua e globale) «sotto il profilo dell'attitudine dei mezzi scelti per il conseguimento del fine»⁷⁹, e ove, inoltre, si consideri che i singoli parlamentari pongono in essere manifestazioni che, prescindendo da ulteriori sovrapposizioni da parte delle Camere, sono in grado di caratterizzare la funzione parlamentare e puntualizzarne l'attività così come concretamente predeterminata⁸⁰, non appare del tutto infondato sostenere che la loro autonomia funzionale debba potersi esprimere in chiave “difensiva”, esterna all'organo di cui sono membri, ma, non di meno, anche (e soprattutto) interna. In altri termini, tanto in quei casi in cui l'eventuale inerzia delle Camere sia suscettibile di pregiudicare la tutela della funzione globalmente intesa, con inevitabili riflessi negativi sulla posizione costituzionale del parlamentare, quanto in quelle ipotesi in cui la medesima funzione, quale concretizzazione di manifestazioni di attività imputate al singolo, sia vieppiù lesa da manifestazioni di attività delle Assemblee o di altri organi camerale non spettanti loro in via diretta ovvero non corrispondenti, nell'oggetto e nello scopo, a modelli predeterminati ovvero, infine, non assimilabili neppure nell'aspetto ad atti funzionali.

Vi è, però, un argomento che la Corte costituzionale, dal canto suo, ha fino ad oggi sempre speso per superare il problema rappresentato dalle sovrapposizioni che potrebbero giustificare l'idea di una «concorrenza potenziale» tra singolo parlamentare e organo di cui egli è parte ai fini dell'attivazione dello strumento del conflitto tra poteri⁸¹. Essa ha costantemente argomentato l'indisponibilità da parte del singolo parlamentare delle *forme di tutela delle forme di esercizio* della funzione parlamentare (e della relativa azionabilità) in nome del superiore principio di indipendenza e autonomia della funzione stessa, che sarebbe il bene che l'ordinamento costituzionale intende salvaguardare in via principale, giustappunto presi-

⁷⁹ F. MODUGNO, *op. loc. ult. cit.*, secondo il quale, inoltre, sarebbero talora rilevanti al fine di considerare un'attività come funzione anche i risultati ottenuti.

⁸⁰ Ancora F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, 305.

⁸¹ Non è mancato, difatti, chi, con riferimento al libero esercizio della funzione parlamentare che «qualifica un interesse afferente ad un potere in senso oggettivo, rilevante ai sensi dell'art. 37, l. n. 87 del 1953», ha sostenuto l'ammissibilità del conflitto quale precipitato di una situazione di «concorrenza potenziale» tra la legittimazione tanto del singolo parlamentare quanto della camera di appartenenza», escludendo «la tesi dell'assorbimento dell'interesse del singolo parlamentare nell'organo assembleare, stante non solo l'autonomia rilevante di esso, ma anche l'attualità dell'interesse» (così A. MORRONE, *Note sul ricorso*, cit., 134).

diato da una serie di «situazioni di prerogativa di tipo “difensivo”» le quali possono definirsi tali solo ove siano dirette «ad assicurare una particolare salvaguardia all'esercizio di determinate funzioni nella direzione dell'esclusività e della protezione da condizionamenti ed interferenze esterne»⁸².

E che le prerogative parlamentari, per quanto riverberino i propri effetti protettivi sui singoli, siano state previste innanzitutto per evitare la compromissione dello svolgimento dell'attività dell'organo elettivo emerge con maggiore nitidezza ponendo mente alla previsione delle immunità cc.dd. extra-funzionali (di cui al secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost.)⁸³.

Diversamente detto, se comportamenti “comuni”, potenzialmente illeciti, posti in essere da singoli parlamentari presuppongono sempre la titolarità del solo *plenum* in ordine alla valutazione dell'eventuale danno alla propria indipendenza funzionale che può comportare la soggezione di uno (o di più di uno) dei suoi membri a *persecutorie* misure di restrizione delle libertà personale⁸⁴, a maggior ragione ciò sembrerebbe dover valere per comportamenti funzionali dei singoli che connotano, anche solo *pro quota*, l'*ubi consistam* del bene costituzionale tutelato dalle prerogative *de quibus*.

Peraltro, tale assioma, che la Corte costituzionale sancisce, come noto, già a partire dalla sentenza 28 gennaio 1970, n. 9⁸⁵, non sembra decisivo e appare, anzi, reversibile.

⁸² Così G.F. CIAURRO, voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 1 ss., 5, 2 e *passim*, il quale distingue questo *genus* di prerogative da quelle di tipo organizzatorio «consistenti in determinate modalità di funzionamento interno degli organi costituzionali, che ne assicurino la reciproca indipendenza e autonomia», nonché dai «poteri di prerogativa», «attribuiti a soggetti costituzionali in deroga ad altri principi dell'ordinamento» (pp. 4 s.). Sulla prerogativa di autorganizzazione degli organi costituzionali, v. M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 435 ss.

⁸³ Esclude che il sistema di prerogative e di garanzie di una determinata funzione sia riconducibile ad uno *ius singulare* già V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare e organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 1933, 27 ss. Sulla portata del pensiero orlandiano in merito v. M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, cit., 1009 ss., 1021 ss. Più in generale, tra gli altri, v. poi P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Riv. dir. civ.*, 1961, spec. 422 ss., e V. ONIDA, *Autorizzazione a procedere e principio di uguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1971, 735 ss. Il problema della natura, per così dire, “privilegiata” delle prerogative parlamentari è stato affrontato da numerosissimi Autori. Tra i primi ad esaminare la questione a seguito del “nuovo corso” del regime delle immunità parlamentari v. G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 93 ss., spec. 127 ss.; G. BUCCI, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Pol. dir.*, 1999, 71 ss.; A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro it.*, 2000, V, 302 ss.

⁸⁴ Ed anzi, ad opinione di A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 98, la strumentalità delle immunità extra-funzionali alla preservazione dell'autonomia e indipendenza dell'agire parlamentare è talmente marcata che in occasione di richieste di autorizzazioni di cui al secondo comma dell'art. 68 Cost. il *plenum* non dovrebbe limitarsi a valutare l'intento persecutorio dell'azione giudiziaria al fine di negarle o meno, ma estendere il sindacato anche alle concrete ripercussioni che deriverebbero ai propri lavori da un mancato diniego.

⁸⁵ Nella specie la Corte costituzionale, con riferimento all'immunità dell'inviolabilità, ha affermato che la prerogativa «protegge la sfera di autonomia delle Camere e garantisce l'esercizio della funzione parlamentare» (§2 del *Considerato in diritto*) e che di essa «soltanto la Camera può disporre perché è prevista a favore di essa o per lo svolgimento regolare e libero della sua funzione, nell'interesse dell'ordinamento, e soltanto strumentalmente a favore di coloro che sono investiti dell'esercizio di quella funzione». Tant'è che è stata prevista dalla «necessità di proteggere la funzione dell'organo costituzionale anche contro atteggiamenti del suo componente, che vulnererebbero l'essenza stessa della garanzia e la sua efficienza, anche se ispirati ad un soggettivo vantaggio immediato» (§3 del *Considerato in diritto*).

È sì vero, difatti, che nell'attuale contesto democratico tutte le immunità si collocano «in un'ideale area di tensione tra le differenti esigenze della legalità e della legittimità»⁸⁶, ma quelle extra-funzionali parecchio più di quelle funzionali si pongono a ridosso del limite estremo in cui una prerogativa costituzionale cessa di essere tale per divenire privilegio scaturente dal potere. È altrettanto vero, inoltre, che le immunità extra-funzionali possono ritenersi ancora «costituzionalmente compatibili» in ragione della loro compartecipazione al mantenimento di «quel sistema di *checks and balances* che rappresenta l'imprescindibile presupposto per un'efficace garanzia dei valori costituzionali» nella misura in cui consentono «l'esercizio di quei legittimi poteri che l'ordinamento riconosce ai titolari di cariche politiche»⁸⁷, ma è similmente evidente che la loro caratteristica stia «proprio in una sorta di ribaltamento dei termini giuridici del ragionamento che contraddistingue le prerogative funzionali: una tutela della funzione esercitata mediata da sfere di immunità riconosciute ai titolari di determinate cariche costituzionali, quanto una diretta tutela di questi ultimi a garanzia dell'esercizio di funzioni costituzionalmente rilevanti»⁸⁸.

Potrebbe, pertanto, opinarsi che, proprio alla luce delle profonde differenze qui poste in rilievo, le *forme di tutela delle forme di esercizio* della funzione parlamentare non possano accumunarsi *tout court* alle *forme di tutela* della funzione medesima quando attivate per comportamenti materialmente ad essa non riconducibili, così rompendo il sillogismo dialettico da cui si sono prese le mosse.

V'è, però, da rimarcare che la ricostruzione seguita dalla Corte costituzionale accomuna «l'intero sistema organizzativo degli organi posti al vertice del nostro ordinamento»⁸⁹ ed è, altresì, ampiamente accolta dalla dottrina giuspubblicistica, seppure con sfumature differenti⁹⁰, sì che non sembrerebbe più così rilevante stabilire se esse siano direttamente imputate (o imputabili) al singolo ovvero all'organo di cui questi è membro⁹¹.

⁸⁶ Per dirla con T.F. GIUPPONI, *Le immunità costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2016, 16.

⁸⁷ Così T.F. GIUPPONI, *Le immunità costituzionali*, cit., 13 e 18.

⁸⁸ Ancora T.F. GIUPPONI, *Le immunità costituzionali*, cit., 12.

⁸⁹ Così M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari*, cit., 8, ma già prima G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, 1951, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea (Del fare diritto per cinquant'anni)*, I, Napoli, 1994, 307 ss., 325 ss., e G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 30 ss.

⁹⁰ Vi è, difatti, chi considera le prerogative riferibili ai soli organi costituzionali (cfr. G.F. CIAURRO, voce *Prerogative costituzionali*, cit., 4; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, cit.; F. POSTERARO, voce *Prerogative parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991); e chi, invece, allarga ad altri soggetti costituzionali il sistema di prerogative costituzionali (cfr., tra gli altri, G. GUARINO, *Autonomia e controlli*, 1951, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., 411 ss.; ID., *Il Presidente della Repubblica italiana, loc. op. ult. cit.*; S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122, comma 4, Cost.)*, in AA.VV., *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Milano, 1977, 711 ss.); chi esclude che le prerogative possano dirsi «garanzie costituzionali» sebbene nell'accezione di garanzie «indirette o interne» alla Costituzione (cfr. S. GALEOTTI, voce *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, 490 ss., 509, e G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 317); e chi, invece, le considera vere e proprie garanzie (cfr. M. PACELLI, *La posizione giuridica di membro del Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 461 ss., 515 e 562 ss.) ovvero chi le ritiene «un sottosistema di garanzie «ulteriori» e derogatorie» del più generale sistema di garanzie (così G.F. CIAURRO, *op. loc. ult. cit.*); chi individua quali elementi della garanzia costituzionale l'interesse, il pericolo e il congegno, sebbene sia quest'ultimo «che per metonimia o sineddoche del linguaggio» è denominato «garanzia» (cfr. ancora S. GALEOTTI, voce *Garanzia costituzionale*, cit., 493) e chi esclude che il pericolo possa intendersi quale «elemento del concetto giuridico di garanzia, che è solo il presupposto logico dell'idea astratta» (in tal senso G. FERRARI, *Gli organi*

In realtà, se il nesso teleologico che lega tutte le immunità parlamentari⁹² consente di superare le critiche culturali e giuridiche all'esistenza di determinate prerogative in uno Stato di diritto, egualitario, democratico e pluralista⁹³ – ed assume contorni teorici indefettibili per legittimarne la sopravvivenza⁹⁴ – esso lascia comunque irrisolto il problema della fondatezza della scelta di sottrarre ai singoli membri – per affidarle unicamente alle Camere di cui fanno parte – la titolarità e l'azionabilità delle *forme di tutela* delle *forme di esercizio* della funzione parlamentare rinviando, dunque, al rapporto tra libertà della funzione e libertà del mandato rappresentativo di cui la prima costituisce solo una parte, per quanto ampia e qualificata⁹⁵.

Pur non trascurando le obbiettive «difficoltà di tracciare linee di discriminazione chiare tra comportamenti "parlamentari" e comportamenti "comuni" e [...] l'estrema delicatezza del problema, gravido di conseguenze in ordine alla stessa concezione dell'autonomia della funzione parlamentare»⁹⁶, potrebbe essere, forse, utile discostarsi da irrigidimenti pregiudiziali

ausiliari, cit., 317). Più in generale, sul concetto di garanzia costituzionale quale strumento di tutela di un interesse costituzionalmente meritevole, v. inoltre G. CHIARELLI, *Appunti sulle garanzie costituzionali*, in AA.VV., *Studi Crosta*, I, 1960, 530 ss.; V. ZANGARA, *Prerogative costituzionali (nozione e spunti)*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Ambrosini*, III, Milano, 1970. Per un'approfondita trattazione di tale tematica si rinvia senz'altro a T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

⁹¹ Rileva l'apparente inutilità pratica della distinzione A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare*, cit., 71, a condizione, appunto, che vi sia «piena identità tra le funzioni dei parlamentari e quella delle Camere», cosa della quale ha motivo di dubitare (pp. 72 ss.).

⁹² Cfr. ancora G.F. CIAURRO, *op. ult. cit.*, 2. Per una ricostruzione teorica della *ratio* delle immunità parlamentari nel corso dell'evoluzione della storia costituzionale italiana v. senz'altro M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit.

⁹³ In ciò M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti*, cit., 3466, nt. 26, pare rinvenire una delle principali ragioni sottese alla su scritta impostazione. Sulla specifica questione cfr., tra gli altri, M. MIDIRI, *Autonomia delle Camere*, cit., 105 s., e A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare*, cit., 67 ss. e 79 ss. Quest'ultimo A., in particolare, ravvisa come «un istituto apparentemente marginale, sulla cui utilità nel sistema democratico taluni potrebbero nutrire dei dubbi, ritenendolo un relitto di altre epoche e di altri ordinamenti, possa acquistare un rilievo ed un'importanza del tutto particolari, trasformandosi da garanzia individuale del parlamentare a garanzia di una forza politica e addirittura dello stesso schieramento dell'opposizione, così assicurando il valore fondamentale nell'organizzazione di governo di uno Stato democratico: la piena libertà della dialettica politica» (p. 83).

⁹⁴ Cfr., in special modo, il monito che la Corte costituzionale ha inteso rivolgere al Parlamento nelle sentenze 2 novembre 1996, n. 379 (cfr. § 9 del *Considerato in diritto*) e 5 dicembre 1997, n. 375 (cfr. § 7 del *Considerato in diritto*), quest'ultima commentata da F. PETRANGELI, *Insindacabilità parlamentare: una "nuova fase" inaugurata con qualche incertezza*, in *Giur. cost.*, 1997, 3597 ss.; A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari*, *ibidem*, 3613 ss.; C.P. GUARINI, *Con il nuovo articolo 68 della Costituzione manca un meccanismo di interpello parlamentare*, in *Guida al diritto*, 1997, n. 48, 44 s. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, cit., 375, ritiene che la Corte costituzionale esprima «"pesantemente" il proprio biasimo nei confronti del Parlamento, assumendo, di fatto, una "posizione" quasi sproporzionata rispetto a quella che, invece, sembrava ricavarci da tutto il resto della decisione».

⁹⁵ Per un'analisi in tal senso cfr., pur problematicamente, A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare*, cit., il quale, «dal raccordo tra la prerogativa dell'insindacabilità e l'art. 67, a sua volta espressione dell'art. 1 Cost. e del connesso principio democratico», trae ragioni per ritenere che «il mandato parlamentare non può più esaurirsi all'interno delle Camere, ma deve espandersi verso la società» (p. 73), anche per non rifluire verso un'interpretazione, per così dire, "spaziale" del mandato medesimo riferibile, piuttosto, al contesto storico e ordinamentale pre-costituzionale (pp. 69 s.) sul quale v. diffusamente, tra gli altri, E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., 27 ss. Si ricorda, infine, che autorevole dottrina riteneva fossero esercizio di funzioni parlamentari anche atti, non tipizzati, posti in essere al di fuori delle Camere e, ciononostante, comunque riconducibili all'esercizio del mandato parlamentare o svolti in esplicazione dello stesso (P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1995, 7° ed., 195).

⁹⁶ G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit., 71.

dettati da *topoi* contingenti – politici o giurisprudenziali – e porsi sul piano della ricerca del ragionevole e sistemico equilibrio tra poteri dello Stato, nonché tra diritti costituzionalmente irrinunciabili, senza con ciò pregiudicare «il collegamento fra le prerogative costituzionali del mandato parlamentare e la libertà del processo politico che si svolge attraverso le dinamiche del principio rappresentativo»⁹⁷. È sì vero che in nome di tale assunto la “giurisprudenza parlamentare” non ha lesinato esempi di utilizzazione distorta o strumentale, quando non sciagurata, del collegamento tra attività politica in senso lato e libertà del mandato rappresentativo⁹⁸. Questo, però, non appare motivo sufficiente per rinunciare alle virtù che potrebbero derivare dalla «presa d’atto che il mandato parlamentare è uscito da una condizione di separazione per *diffondersi* nella società civile»⁹⁹, né per aderire ad una visione, per così dire, “minimalista” delle modalità di libera esplicazione dello stesso, specie ove si ritenga che «la libertà del singolo parlamentare è uno dei prerequisiti perché il sistema sia (e resti) democratico»¹⁰⁰.

La Corte costituzionale ha, invece, fino ad oggi preferito, per un verso, optare per un approccio alle vicende parlamentari di tipo tutt’altro che selettivo, ritenendo la nozione di funzione parlamentare assorbente ogni specificità legata alle diverse *forme di esercizio* della stessa e, per altro verso, acuire la separazione del diritto parlamentare.

Così, il vuoto e l’esigenza di tutela del singolo deputato o senatore si evincono in tutta la loro urgenza sia nel caso in cui eventuali menomazioni della funzione provengano dall’interno, non rimanendo, in tal caso, che affidarsi all’utilizzazione della disciplina sanzionatoria e delle (spesso insufficienti) forme di tutela proprie dell’ordinamento parlamentare, sia nell’ipotesi in cui, provenendo esse da soggetti esterni, il competente organo camerale ritenga indifferente per la tenuta della propria autonomia funzionale (complessivamente intesa) la menomazione subita e decida di ignorarne le conseguenze su quella del singolo parlamentare.

Ecco, allora, che la legittimazione di quest’ultimo all’utilizzo dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato potrebbe rappresentare, in astratto, una garanzia non solo per la sua posizione costituzionale, ma anche per il corretto svolgimento della funzione che gli è, per sua parte o per l’intero, affidata, per quanto ciò potrebbe, come già rilevato in dottrina, comportare il rischio di «“scomposizione” della funzione parlamentare in attività di vario profilo, strumentali in diversa misura allo svolgimento del mandato»¹⁰¹ e dare la stura ad una sorta di configurazione gerarchizzata della funzione al proprio interno¹⁰².

⁹⁷ P. RIDOLA, *L’insindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999, 3663 ss., 3674.

⁹⁸ Cfr. in merito la severa critica, tra le altre, di G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale” in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2014, n. 4, 9.

⁹⁹ Ancora P. RIDOLA, *L’insindacabilità parlamentare*, cit., 3673.

¹⁰⁰ A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni*, cit., 77.

¹⁰¹ G. RIVOSCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 244.

¹⁰² Cfr. G. BRUNELLI, «Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto), in *Giur. cost.*, 2001, 2012 ss., 2016 ss.

6. La via stretta della legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare anche alla luce di alcuni spunti offerti dalla successiva giurisprudenza costituzionale

Ancorché, dunque, non manchino elementi interpretativi per accreditare un'apertura alla legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri, essa, però, non può correre solo su binari di politica costituzionale, ricondotta cioè alla valorizzazione del ruolo del membro di una delle due Camere nell'attuale dinamica istituzionale, essendo ineludibile anche il confronto con il livello giuridico-formale, che deve tener conto della concretezza e del tono costituzionale del conflitto con riferimento all'oggetto del medesimo, del suo utilizzo come strumento residuale di (ri)composizione di controversie costituzionali, della rispondenza del soggetto ai parametri di accesso al conflitto e, nondimeno, della tollerabilità sistemica di un'opzione in tal senso favorevole.

Sebbene, sotto tali profili, la posizione della Corte costituzionale abbia scoraggiato per lungo tempo nuove iniziative analoghe a quelle fin qui illustrate, l'attenzione della dottrina sul tema non è cessata e, per quanto possibile, ha sempre cercato di cogliere – a margine delle pronunce rese in occasione di conflitti tra Camere e autorità giudiziaria – elementi di continuità con le aposiopesi di cui, come si è detto, la Corte stessa è stata artefice.

Non a caso, all'indomani del deposito della sentenza 6 luglio 2001, n. 225, con cui veniva deciso il conflitto che la Camera dei deputati aveva sollevato contro il Tribunale di Milano (ammesso con ordinanza n. 102 del 2000)¹⁰³ “doppiando”, per così dire, quello individuale del proprio membro, autorevole dottrina si chiedeva se l'inammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dall'on. Previti in quella sede non fosse da intendersi quale suggerimento in ordine «alla concreta possibilità di un autonomo ricorso del singolo parlamentare in relazione alla tutela del suo libero mandato, ex art. 67 Cost.», pur dovendo rilevare che la sentenza *de qua*, per altro verso, rimarcava l'inadeguatezza di una distinzione tra diversi aspetti dell'attività del parlamentare «tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali»¹⁰⁴.

In effetti, l'ipotesi che l'inammissibilità dell'intervento volontario in giudizio del singolo parlamentare non costituisse una “pietra tombale” sulla possibile ammissibilità, in occasioni

¹⁰³ Con riferimento al conflitto “connesso” sollevato dalla Camera dei deputati, le opinioni espresse in dottrina oscillavano fra chi lo riteneva assimilabile ad una «richiesta di “mera consulenza”» (così A. ANZON, *Ragioni di inammissibilità dei conflitti di attribuzione del “caso Previti”*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERNESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 25 ss., 31); chi, invece, lo collocava «su un sottile crinale tra infondatezza e inammissibilità» (R. BIN, *op. ult. cit.*, 40); chi, ancora, lo intendeva «virtuale» perché non «supportato dalla dimostrazione che la limitazione della libertà d'azione del parlamentare sia stata intollerabile o gravemente pregiudizievole» (M. MANETTI, *Conflitto tra poteri*, cit., 119) oppure non verificabile per il tramite della c.d. «prova di resistenza» (così, pur problematicamente, L. CARLASSARE, *op. cit.*, 64; e chi, infine, con diversa intensità, non dubitava della sussistenza dell'attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere dell'organo ricorrente (cfr., cautamente, F. RIGANO, *op. cit.*, 184; più vigorosamente, G. BRUNELLI, *«Caso Previti», atto I*, cit., 967 s.). Di diverso avviso sulla necessità di tale riscontro *a posteriori* nel caso di specie A. RUGGERI, *Un conflitto inammissibile*, cit., 202, nt. 14, il quale privilegiava comunque l'opinione della virtualità del conflitto promosso dall'Assemblea.

¹⁰⁴ A. BARBERA, *Apertura del dibattito sul caso ‘Previti’*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2001

successive, di un conflitto principale individuale poteva reggersi su un passo della sentenza in cui la Corte costituzionale non negava la prospettazione in astratto di quest'ultima¹⁰⁵. A ben vedere, però, l'affermazione del Giudice dei conflitti appare, oggi come ieri, di tenore puramente retorico, innanzitutto quale secca replica al verso della richiesta del deputato che pretendeva di presupporre «una risposta positiva alla domanda circa la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare individualmente un conflitto di attribuzioni»¹⁰⁶ cercando di creare una corrispondenza necessaria tra due situazioni che, invece, si nutrono di presupposti tra loro diversi¹⁰⁷. È con riferimento a tale “forzatura” che verosimilmente la Corte costituzionale ha ribadito che «le posizioni giuridiche protette dell'interveniente nella sua qualità di imputato (...) e i correlati diritti di impugnazione e di difesa, restano sempre suscettibili di essere fatti valere con gli ordinari strumenti processuali» e che non poteva essere aggirato il disposto dell'ordinanza n. 101 del 2000 con una domanda rivolta a difendere le attribuzioni rivendicate «attraverso la via dell'intervento volontario in altro giudizio, promosso dalla Camera dei deputati per la lamentata lesione delle attribuzioni costituzionali di quest'ultima». La Consulta, dunque, “trascinata” ad esprimersi anche in tale occasione, seppur incidentalmente, sulla questione della legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri, per quanto sia corretto dire che non lo abbia escluso in astratto, non sembra, neppure retrospettivamente, che abbia voluto far emergere profili speculativi di maggior spessore ed incisività di quelli precedentemente rilevati.

La circostanza che la sentenza n. 225 sia stata, nel suo complesso, un evidente caso di pronuncia in concreto assistita dalla «preoccupazione principale (...) di non enunciare regole generali derogatorie del diritto comune» manifestata a più riprese da locuzioni quali «in linea di principio» o «almeno di norma»¹⁰⁸, è stata poi confortata dai successivi analoghi casi in cui non è emersa come preminente la posizione costituzionale del singolo parlamentare¹⁰⁹,

¹⁰⁵ ... ma neppure la ammetteva, se non in forma – appunto – puramente retorica (cfr. § 2 del *Considerato in diritto*).

¹⁰⁶ Lo ricorda G. BRUNELLI, «Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto), cit., 2019.

¹⁰⁷ Cfr. M. D'AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare o intervento nel giudizio?*, cit., 78; S. CATALANO, *Porte chiuse all'intervento del singolo parlamentare nei conflitti ex art. 68, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.*, 2006, 3297 ss., 3300 ss.

¹⁰⁸ Cfr. ancora G. BRUNELLI, «Caso Previti»: ultimo atto (del conflitto), cit., 2014; EADEM, *La sentenza Previti: una decisione “ritagliata” sul caso*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2001, 1. Diversamente, invece, A. MORRONE, *Il «privilegio» dell'imputato parlamentare*, *ivi*, e T.F. GIUPPONI, *I «legittimi impedimenti» del parlamentare imputato, tra leale collaborazione e deroghe allo stato di diritto*, *ivi*. Molto critica sul tenore della scelta in concreto operata dalla Corte costituzionale anche M.A. CABIDDU, «Ceci n'est pas l'arrêt Previti», o del surrealismo costituzionale, in *Giur. cost.*, 2001, 2005 ss.

¹⁰⁹ Ci si riferisce al “caso Mataracena” definito con sentenza 22 luglio 2003, n. 263, commentata da G. SMURRA, *La sentenza Mataracena e la «post-giudiziale» parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2005, 1420 ss.; al “caso Cito” definito con sentenza 28 luglio 2004, n. 284, commentata da F. BIONDI, *Il caso “Cito”: l'interesse astratto della Camera sussiste ancora, ma il passaggio in giudicato della sentenza diventa un limite all'intervento della Corte*, in *Giur. cost.*, 2004, 2882 ss.; al “caso Previti-bis” definito con sentenza 15 dicembre 2005, n. 451, commentata da A. MASARACCHIA, *Il conflitto sugli impedimenti parlamentari dell'imputato Previti: questa volta la Corte annulla solo parzialmente*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.archivio.rivistaaic.it, 10 gennaio 2006. Per un'analisi complessiva dei conflitti costituzionali in tema di legittimo impedimento parlamentare a comparire in giudizio v. L. TRUCCO, *Teoria e pratica dell'impedimento parlamentare*, in *Rass. parl.*, 2006, 209 ss., e, più di recente, V. TALLINI, *Cosa resta del “legittimo impedimento” per i componenti del Governo dopo la sentenza della*

considerato all'uopo nulla più che un «privato cittadino»¹¹⁰ al quale, tuttavia, in ragione dell'esercizio della funzione che svolge, viene riconosciuto un regime processuale in tema di impedimenti parzialmente diverso da quello di altri soggetti sottoposti a giudizio penale¹¹¹.

Sbarrata, dunque, la strada della legittimazione al conflitto costituzionale del singolo parlamentare in occasione di questioni attinenti al legittimo impedimento a comparire in giudizio, per riaprire qualche spiraglio non rimaneva molto altro se non di attendere il verificarsi di un ulteriore *casus belli*, che richiedesse una nuova ponderazione (soprattutto da parte della Corte costituzionale) degli elementi esegetici cristallizzati negli anni precedenti¹¹².

6.1. (Segue) L'impatto dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 sulle ipotesi di legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri fondate sui presupposti di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Le speranze, però, che ciò potesse accadere utilizzando la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost. sono state funestate quasi del tutto dall'entrata in vigore della legge 20 giugno 2003, n. 140 *“Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato”*.

Come ormai ampiamente noto, l'art. 3 di tale legge re-introduce nell'ordinamento giuridico una delle varianti di quella «pregiudizialità parlamentare» che – in ossequio allo schema delineato nella sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988¹¹³ e all'indomani del-

Corte costituzionale n. 23/2011 e il referendum abrogativo della legge n. 51/2010?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, dicembre 2011, § 2.

¹¹⁰ Cfr. E. MALFATTI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, cit., 376, nt. 101. La posizione assunta dalla Corte costituzionale risulta, peraltro, confortata, in via di principio, dalla stessa Camera dei deputati che, nell'atto di replica alle eccezioni sollevate con l'atto di costituzione dalla Corte di Assise di primo grado di Reggio Calabria, asserisce: «né potrebbe sostenersi che l'interesse al ricorso abbia perduto la propria attualità, in ragione della perdita della qualità di deputato dell'on. Matarazzo, non riconfermato alle elezioni politiche del 13 maggio 2001. Infatti, il conflitto è strumento funzionalizzato alla tutela delle attribuzioni dei poteri dello Stato, non certo dei singoli loro componenti, sicché le vicende personali di costoro non inciderebbero minimamente sul *vulnus* inferito alle loro prerogative, né sull'interesse a restaurare il corretto rapporto tra i poteri» (cfr. § 5.1 del *Ritenuto in fatto* della sentenza n. 263 del 2003).

¹¹¹ Cfr. P. GIANGASPERO, *La definizione del “caso Previti” chiude anche il problema dell'impedimento del parlamentare nel processo penale?*, in *Cass. pen.*, 2006, 1324 ss., 1331 s.

¹¹² T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e «ingerenza qualificatoria» della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3882 ss., nella sentenza n. 379 del 2003 rinviene elementi che «sia pure indirettamente» sembrano «valorizzare le esigenze di tutela del singolo parlamentare rispetto a quelle più generali dell'autonomia dell'organo parlamentare complessivamente inteso». Anzi, vi rinviene una «ulteriore apertura nei confronti dell'eventuale enucleazione delle possibili attribuzioni riferite esclusivamente al singolo parlamentare, in questo caso proprio di fronte alla Camera di appartenenza» (p. 3889).

¹¹³ Quanto ai fondamentali contenuti della sentenza capostipite dei conflitti di attribuzione tra Camere e autorità giudiziaria in materia di prerogative costituzionali e alle implicazioni che ne sono gradualmente scaturite v., più ampiamente, M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, cit., 129 ss.; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., 41 ss.; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 136 ss.; E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., 101 ss.

la revisione costituzionale dell'art. 68 Cost. del 1993¹¹⁴ – era stata sperimentata attraverso una lunga catena di decreti legge, l'ultimo dei quali emanato il 23 ottobre 1996, n. 555¹¹⁵.

Quell'esperienza, aspramente criticata dalla dottrina sia con riferimento ai suoi contenuti che alla fonte utilizzata per dare attuazione all'art. 68 Cost., aveva avuto il merito di stimolare una profonda riflessione sul riparto di competenze tra Camere e autorità giudiziaria in ordine ai presupposti di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità che, per il tramite delle decisioni rese dalla Corte costituzionale e per successivi aggiustamenti¹¹⁶, aveva condotto «tutt'altro che lontano dall'aver realizzato un qualche ragionevole equilibrio tra i due poteri in conflitto»¹¹⁷. Non v'è, dunque, da stupirsi se la legge n. 140 del 2003 abbia, nell'imminenza della sua entrata in vigore, attirato tutte le critiche che avevano afflitto le precedenti disposizioni d'urgenza d'attuazione dell'art. 68 Cost.¹¹⁸ e ne abbia alimentato di nuove, come emerso anche a seguito del noto disallineamento interpretativo tra Corte EDU e Corte costituzionale con riferimento alle condanne dell'Italia per violazione del “diritto al tri-

¹¹⁴ Quanto al contesto storico-istituzionale in cui ha attecchito la repentina spinta alla modifica dell'art. 68 Cost., v. le riflessioni di M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, cit., 419 ss., 425 ss.

¹¹⁵ Sul contenuto dei decreti legge di attuazione dell'art. 68 Cost. reiterati tra il 1993 e il 1996 cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Nota minima in tema di «pregiudizialità parlamentare» (a margine del d. l. 15 novembre 1993, n. 455)*, in *Pol. dir.*, 1994, 103 ss.; S. PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1994, 592 ss.; M.C. GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle Camere “per le opinioni espresse e i voti dati”. Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Dir. soc.*, 1995, 25 ss.; E. CASTORINA, *Appunti sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 63 ss.; S. VUOTO, *L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi e i ricorsi delle «disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione»*, in *Giur. cost.*, 1996, 1975 ss.; F. PETRANGELI, *Sulla sindacabilità giurisdizionale degli “Sgarbi quotidiani”*, *ibidem*, 1996, 2003 ss.; C.P. GUARINI, *Vicende storiche, problemi attuali e prospettive future della insindacabilità*, cit.; G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 127 ss.

¹¹⁶ Con frequenti tentativi di mediazione nei contrasti tra giurisdizione e politica anche con riferimento ai conflitti di cui all'art. 68 Cost. In questa prospettiva v. le riflessioni di M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, 288 ss., spec. 321 ss. Sull'incedere, lento ma significativo, della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare a ridosso dell'anno 2000, v., per tutti, A. PACE, *L'art. 68, comma 1, Cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss., e G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 2001, 585 ss.; poi E. ROSSI, V. CASAMASSIMA, voce *Immunità parlamentari*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., vol. IV, 2918 ss., 2919 ss. Per una recente ed ampia ricognizione critica dell'evoluzione dei criteri sviluppati negli ultimi vent'anni dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della perimetrazione dell'art. 68, primo comma, Cost., in termini sostanziali e processuali, v. Y.M. CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e procedurali*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 29 luglio 2015.

¹¹⁷ Così M.C. GRISOLIA, *Una pausa di riflessione su «immunità e giurisdizione» in un Seminario organizzato dalla Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2000, 758 ss., 761. N. ZANON, *Il “caso Previti”*, cit., 7, riteneva, invece, che la Corte costituzionale stesse per superare «la tesi per cui la prerogativa dell'art. 68, comma 1, Cost., attribuisce alla camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata al proprio componente, con il ben noto effetto inibente che ne deriva» e che non si fosse molto distanti da un «completo overruling della sentenza n. 1150 del 1988».

¹¹⁸ La bibliografia sui tanti profili problematici della legge n. 140 del 2003 è semplicemente sterminata. Si rimanda, per ulteriori richiami dottrinali, ai più recenti studi monografici di C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, cit., spec. 30 ss.; E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., spec. 219 ss. ss.; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari*, Soveria Mannelli, 2011; G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone*, cit., spec. 59 ss.

bunale” (ex art. 6, primo comma, Carta EDU) del terzo offeso dalle opinioni di un parlamentare¹¹⁹.

Ciononostante, per quanto ampiamente criticabile nel suo impianto, l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 così come è stato poi “letto” dai giudici della Consulta nella celebre sentenza interpretativa di rigetto a “quattro mani”¹²⁰ 16 aprile 2004, n. 120¹²¹, ha, per un verso, delineato uno schema chiaro di competenze in concreto tra Camere e autorità giudiziaria¹²² e, per altro verso, contribuito ad una riduzione sistemica dei conflitti di attribuzione ex art. 68, primo comma, Cost., facendoli ritornare a numeri, per così dire, fisiologici¹²³ se considerata

¹¹⁹ Il riferimento è al noto filone inaugurato dai casi *Cordova c. Italia* n. 1 e n. 2, poi seguiti da numerosi casi analoghi. Anche su questo profilo la letteratura è amplissima. Per una introduzione alla tematica sia consentito rinviare, *ex multis*, a D. CABRAS, *Insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2006, 553 ss.; P. CAPPELLO, *L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, *ibidem*, 571 ss.; N. PIGNATELLI, *Il terzo dinanzi all'autonomia parlamentare: debolezze e incertezza del “diritto ad un giudice”*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 596 ss., 606 ss.; L.G. SCIANNELLA, *Una nuova sentenza in materia di insindacabilità parlamentare e diritto di azione in giudizio. Corte europea v. giudice costituzionale: incentivo ad un ripensamento della materia a livello normativo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 780 ss.; R. DICKMANN, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei parlamentari in Italia...con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni addotte*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 marzo 2009; e più di recente, a G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, 1300 ss.; G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale in tema di insindacabilità parlamentare*, cit., 9 ss.; Y.M. CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare*, cit., 26 ss.; C. PINELLI, *Gli adattamenti costituzionali attraverso il contributo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti fondamentali*, www.dirittifondamentali.it, 2016, fasc. 1, § 3.4.

¹²⁰ Così A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 2004, trattandosi di una delle rare sentenze della Corte costituzionale in cui compaiono due Giudici redattori (nell'occasione Carlo Mezzanotte e Piero Alberto Capotosti).

¹²¹ E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare*, cit., 252 s., rileva come con la sentenza n. 120 del 2004 la Corte costituzionale abbia, ad un tempo, «sterilizzato l'intervento del legislatore, depurandolo degli abusi più macroscopici e confinandolo nel campo dell'irrelevante» e riconfermato il proprio ruolo arbitrale nella materia *de qua*. Rimarca le “virtù” della sentenza F. GIRELLI, *La sentenza n. 120 del 2004 come esempio di mediazione*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., 504 ss. Si concorda pienamente con tutta quella dottrina secondo la quale l'obiettivo perseguito dalla legge in questione fosse quello di rendere impraticabile «la possibilità per i giudici di sollevare conflitto contro la ritenuta ingiustificata applicazione della prerogativa. E a questo risultato si sarebbe certamente giunti se la Corte non avesse provveduto, con la sentenza n. 120 del 2004, a depotenziare la portata di questo impatto voluto dalla legge» (così C. MARTINELLI, *Nodi interpretativi in tema di esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2007, 1385 ss., 1405, il quale individua la riprova di quanto sostenuto in due sentenze della Corte di Cassazione, V sezione penale, adottate immediatamente a seguito dell'emanazione della legge di attuazione dell'art. 68 Cost.). Solleva, invece, tutta una serie di perplessità sulla linea interpretativa scelta dalla Corte costituzionale P. RIDOLA, *Le «parole della politica» e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2004, 1220 ss., al quale essa è apparsa «troppo preoccupata di restringere l'interpretazione dell'art. 68, comma 1, Cost. alla querelle relativa al carattere tipizzato o «innominato» degli atti di esercizio delle funzioni parlamentari, lasciando in ombra proprio quelle argomentazioni «di contesto» che si erano gradualmente fatte strada nella giurisprudenza anteriore al 2000» (pp. 1224 s.).

¹²² ... giungendo a semplificare di molto anche la natura del sindacato della Corte costituzionale che, con la «svolta del 2000», era apparsa non proprio «agevole da percorrere, ma, al contrario assai accidentata» (così P. RIDOLA, *Le «parole della politica»*, cit., 1222).

¹²³ Cfr. G. M. FLICK, *Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008*, in www.cortecostituzionale.it, 3, il quale, inoltre, definisce «di fisiologica patologia» il margine entro cui sono stati ricondotti i conflitti *de quibus*. Lo rilevano già, tra gli altri, L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giur. cost.*, 2009, 2153 ss., spec. 2170 ss., e A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, c. 1, e art. 122, c. 4,*

la complessiva scarsa inclinazione dei rappresentanti della Nazione ad ottemperare pienamente ai diffusi auspici di maggior contegno verbale nell'esercizio delle forme della critica *lato sensu* politica.

Ciò che, però, rileva ai fini del tema qui affrontato è che, all'interno dello schema procedurale contemplato dall'art. 3 *de quo*, lo spazio residuo a favore dell'individuazione di concrete e specifiche attribuzioni del singolo parlamentare difendibili mediante lo strumento del conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria si vaporizza¹²⁴.

Ove, difatti, l'autorità giudiziaria procedente, ai sensi del comma 3 dell'art. 3, non ritenga applicabile l'art. 68, primo comma, Cost., «provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto» (comma 4) affinché deliberi in ordine ai presupposti di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità. Qualunque inadempienza nell'applicazione della disposizione citata (o delle altre di cui all'art. 3) può essere censurata dalla Camera competente, e *solo da questa*, innanzi alla Corte costituzionale una volta assunta la legge in questione quale parametro integrativo (o interposto) per il giudizio¹²⁵.

Come già emerso dalla vicenda risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza 4 maggio 2007, n. 149¹²⁶, nel caso in cui un giudice "ignori" il meccanismo della pregiudizialità *de qua*, prima ancora che la menomazione della funzione costituzionalmente attribuita alle Camere di pronunciarsi ai sensi del primo comma dell'art. 68 Cost.¹²⁷, viene in rilievo la vio-

Cost., in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 19 ottobre 2011, 4 s. Tale riduzione, peraltro, è anche da inquadrarsi nel più generale fenomeno di riduzione del ricorso allo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (cfr. M.G. RODOMONTE, *Evoluzioni di una competenza "flessibile"*, cit., 7 ss.). Da segnalare, a conferma di quanto detto, che i conflitti di attribuzione insorti tra autorità giudiziaria e Camere per questioni relative a delibere d'insindacabilità nell'anno 2014 sono stati solo cinque e hanno costituito, tra l'altro, la totalità dei conflitti interorganici su cui la Corte si è espressa con ordinanza liminare in tale anno (cfr. A. CRISCUOLO, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2014*, in www.cortecostituzionale.it, 89); nel 2015 nessuna pronuncia della Corte costituzionale nella fase dell'ammissibilità ha riguardato questioni riferibili all'art. 68, primo comma, Cost. e solo tre sono stati i conflitti interorganici ammessi, quattro quelli decisi nel merito (cfr. P. GROSSI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in www.cortecostituzionale.it, 103 ss.). Nove sono state nell'anno 2016 le ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di cui, però, solo due in materia d'insindacabilità parlamentare e due i conflitti decisi nel merito di cui uno solo riguardante l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. (cfr. P. GROSSI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2016*, in www.cortecostituzionale.it, 106 ss.).

¹²⁴ Rimarca il forte ridimensionamento «della possibilità che il parlamentare sollevi egli stesso il conflitto di attribuzioni nei confronti della magistratura procedente» G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone*, cit., 63.

¹²⁵ Sulla questione della «decostituzionalizzazione» del parametro del giudizio per conflitto di attribuzione v. già R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 66 ss. Quanto alla condivisibile affermazione che essa costituisca «un falso problema» cfr. S. PARISI, *Parametro e oggetto nei conflitti di attribuzione*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., 51 ss., 83 ss.

¹²⁶ Nel caso di specie, il Tribunale di Messina aveva ignorato l'eccezione sollevata dalla difesa del parlamentare convenuto in ordine all'applicabilità del primo comma dell'art. 68, procedendo oltre nel giudizio per sospenderlo al fine di sollevare questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

¹²⁷ Non è irrilevante sotto tale profilo la circostanza che ai sensi del comma 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 «la questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1». Non è, dunque, l'autorità giudiziaria procedente l'introduttore necessario della delibera camerale relativa ai presupposti di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità e la sua omissione, pertanto, non impedisce alle Camere di pronun-

lazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato¹²⁸ cui il singolo parlamentare risulta completamente estraneo. Per tale ragione l'inosservanza della legge da parte del giudice comune può essere censurata dalle Camere innanzi al Giudice dei conflitti a prescindere dall'approvazione di una previa delibera che riconduca i fatti oggetto del procedimento nell'ambito di applicazione del primo comma dell'art. 68 Cost.¹²⁹.

La violazione dei presupposti di applicazione della prerogativa in questione, pertanto, appare indefettibilmente ancorata al *modus operandi* camerale. Alla luce della novella legislativa, pare che unicamente da parte della Camera di appartenenza possano essere messi in atto comportamenti (anche omissivi) a fronte dei quali porsi la questione dell'individuazione dei presupposti per la legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri fondati sul primo comma dell'art. 68 Cost. Volendo fare uno sforzo di fantasia, potrebbe, difatti, verificarsi:

a) l'eventualità – estremamente remota – che innanzi ad una situazione analoga a quella or ora richiamata, la Camera competente non sollevi conflitto di attribuzione. In assenza di questa, la falsa o erronea applicazione in giudizio dei precetti dell'art. 3 più volte citato si connoterebbe come vizio dell'operato dell'organo procedente. Il singolo parlamentare non potrebbe, però, censurarlo nella sede del conflitto tra poteri in quanto tenuto a farlo valere con gli opportuni rimedi endoprocessuali nelle successive fasi del procedimento giurisdizionale. Sarebbe, inoltre, difficile, in tale evenienza, configurarlo come “sostituto” o “supplente” della Camera di appartenenza, unico organo leso dal mancato rispetto da parte del giudice procedente del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

b) L'eventualità – decisamente remota – che la Camera di appartenenza investita della questione pregiudiziale inerente alla valutazione della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68 Cost. non si pronunci affatto. In disparte la problematica del rispetto del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato alla stregua del quale la Camera competente dovrebbe *sempre* deliberare se investita della questione dal giudice proceden-

ciarsi altrimenti ai sensi del primo comma dell'art. 68 Cost. Sotto tale profilo, viene, peraltro, osservato da E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., che la Corte costituzionale ha perso una ghiotta occasione «per riprendere e testare la tenuta del principio dell'efficacia “inibente” della delibera di insindacabilità» e per rivalutare «la scelta di diritto positivo che in pratica tende ad anticipare l'effetto paralizzante dell'attività giudiziaria, incentrandolo non su un provvedimento concreto dell'organo parlamentare ma su una mera iniziativa del singolo implicato nel procedimento civile o penale» (p. 371).

¹²⁸ Cfr. § 5 del *Considerato in diritto*. Nelle motivazioni della sentenza n. 149 del 2007, difatti, così come in quelle dell'ordinanza di ammissibilità del conflitto del 27 gennaio 2005, n. 44, la Corte costituzionale decide prescindendo dalla circostanza che vi fosse o meno delibera camerale di insindacabilità e, in definitiva, si trova coinvolta in un conflitto che non ha ad oggetto un riscontro del nesso funzionale» che, «del resto, non rientrava nel *petitum* del ricorso» (così E. Malfatti, *op. ult. cit.*, 373). Secondo R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss., 5 s., il principio di collaborazione tra poteri è l'imprescindibile «grasso» che fa scorrere gli ingranaggi delle forme di governo nonché il «rovescio» indefettibile della separazione dei poteri.

¹²⁹ Come rimarca L. Pesole, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, cit., 2187. Ad ogni buon conto, la Camera dei deputati, prima di sollevare il conflitto, aveva proceduto, in data 13 novembre 2003, all'approvazione di una delibera che riconduceva i fatti oggetto del procedimento nell'ambito di applicazione del primo comma dell'art. 68 Cost.

te¹³⁰, ove una delibera camerale all'uopo utile mancasse, il singolo parlamentare potrebbe in astratto dolersi della sostanziale elusione della possibilità di fruire dell'immunità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. In realtà, sotto questo profilo, risulterebbe difficile configurare una concreta menomazione della posizione costituzionale di quest'ultimo dal momento che l'assenza della delibera parlamentare non precluderebbe la competenza del giudice in ordine alla ulteriore verifica dell'applicabilità della prerogativa una volta ripreso il procedimento giurisdizionale prima sospeso a termini di legge. Ciò che mancherebbe, diversamente detto, è solo l'effetto inibente prodotto dalla delibera d'insindacabilità; permarrebbe, invece, la specificità del ruolo del parlamentare che potrebbe dimostrare l'inerenza alla funzione dell'opinione supposta illecita facendo ricorso agli opportuni rimedi endoprocessuali come, peraltro, già evidenziato dai giudici della Consulta a partire dall'ordinanza n. 177 del 1998.

c) L'eventualità – remota – che la Camera competente si pronunci escludendo la riconducibilità all'immunità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. di fatti contestati in giudizio al proprio membro invece senz'altro ad essa riferibili. In questo caso, alla luce del pregresso orientamento della giurisprudenza costituzionale, la posizione del singolo parlamentare si allineerebbe a quella del comune cittadino dovendo (e potendo) egli ricorrere all'interno del processo comune alla più generale tutela offerta dall'art. 21 Cost., «prima che l'atto estraneo alla funzione parlamentare sfoci nell'illecito di cui rispondere civilmente o penalmente»¹³¹. Ciò, peraltro, non mitigherebbe gli effetti derivanti dalla delibera illegittima della Camera di appartenenza di cui sopra che escluderebbe l'applicazione in giudizio dell'insindacabilità¹³². Potrebbe, allora, anche in questo caso ipotizzarsi la concretezza dell'interesse del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale affinché questa annulli la delibera parlamentare lesiva della sua posizione (seppur di riflesso) costituzionalmente protetta anche se ciò comporterebbe non pochi dubbi in ordine al séguito istituzionale (e procedimentale) di una pronuncia siffatta.

Queste congetture, però, si ritiene rendano plasticamente conto tanto dell'alto tasso di ipoteticità del radicamento di una possibile e futura legittimazione al conflitto del singolo

¹³⁰ Si deve presumere che quanto la Corte costituzionale (nella sentenza 149 del 2007) ha stabilito valga per l'autorità giudiziaria debba, per ragioni speculari, valere anche per la Camera competente ove ricorrano i presupposti previsti dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003. Sarebbe, peraltro, realistico pensare che l'organo in questo caso simmetricamente competente a sollevare il conflitto, e cioè l'autorità giudiziaria, procederebbe senz'altro a sollevare il conflitto di attribuzione? Pertanto, ove dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 si assuma derivare l'obbligo della Camera competente di deliberare sull'insindacabilità una volta investita dal giudice procedente della questione, si potrebbe ipotizzare la necessità di un conflitto intrapotere sollevato dal singolo parlamentare volto a sanzionare il comportamento omissivo dell'organo di cui è parte al fine di provocarne una deliberazione. Solo che, in tale evenienza, a tacer d'altro, egli dovrebbe – non senza una dose di curioso surrealismo – fare le veci dell'autorità che lo sta giudicando e contro la cui azione la prerogativa dovrebbe operare e, invece, costituirsi contro l'organo di cui è parte e che dovrebbe avere tutto l'interesse a “scudarlo” sussistendo il nesso funzionale presupposto.

¹³¹ Così E. Malfatti, *op. ult. cit.*, 360.

¹³² D'altronde, se l'autorità giudiziaria procedente dovesse ritenere applicabile il primo comma dell'art. 68 provvederebbe ai sensi del comma 3 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 senza sospendere il procedimento in corso per investire della questione la Camera competente. È impensabile, pertanto, ipotizzare che il giudice procedente possa poi ritornare a valutare positivamente l'applicabilità della prerogativa in caso di delibera negativa dell'organo parlamentare competente.

parlamentare fondata sui presupposti di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., quanto del fatto che essa ha prospettive di emergere sostanzandosi, in definitiva, in una esigenza difensiva *solo* infrapotere¹³³. In altri termini, le disposizioni della legge n. 140 del 2003 rafforzano il nucleo centrale del modello costruito nell'ultimo ventennio intorno all'insindacabilità parlamentare – secondo cui essa «attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato»¹³⁴ – e liberano, quale unico spazio disponibile per l'individuazione di una legittimazione del singolo parlamentare al conflitto tra poteri ancorata al primo comma dell'art. 68 Cost., una tutela, per così dire, di secondo livello, subordinata, riflessa. Essa potrebbe attivarsi *solo* quando l'organo a tutela del quale la prerogativa è innanzitutto disposta ponga in essere atti o comportamenti (anche omissivi) che, menomando l'interesse sotteso alla sua previsione costituzionale, riverberino i propri effetti dannosi su chi, in concreto, è chiamato a rispondere in sede giudiziaria di fatti di per sé illeciti, che possono essere ricondotti alla funzione parlamentare.

Sembra che un tale spazio non sia “coperto” dalle disposizioni costituzionali in ragione della prospettiva del Costituente di apprestare strumenti che tutelassero le Camere da “attacchi” ostili di altri poteri e, più nello specifico, come noto, dell'autorità giudiziaria. Tale spazio dovrebbe, dunque, essere delineato in via interpretativa, ma non in modo indiscriminato dovendosi, piuttosto, tener conto dei limiti connaturati ad un conflitto di tipo endo-organico in cui il singolo dovrebbe contestare non la menomazione di un'attribuzione costituzionale a sé imputabile, bensì la violazione della sua *ratio* perpetrata dall'organo di cui è membro ove il suo utilizzo fosse piegato da quest'ultimo (o dalla maggioranza dei suoi com-

¹³³ Alle radici del dibattito su questo punto specifico, ipotizzano che il singolo parlamentare possa dolersi solo nei confronti dell'organo cui appartiene e solo contro di questo ricorrere allo strumento del conflitto M.C. GRI-SOLIA, *Sui possibili esiti del conflitto*, cit., e A. SAITTA, *Alcune considerazioni in tema di ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposte dall'on. Previti e dalla Camera dei deputati*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *“Il caso Previti”*, cit., 207 ss. La prima Autrice rileva che «quando un parlamentare solleva conflitto nei confronti di un altro potere, e in particolare nei confronti dell'autorità giudiziaria, evidentemente tutela una prerogativa che non è solo sua, ma anche della camera d'appartenenza»; ne consegue che «solo le camere sono in grado di determinare in maniera certa quando e perché sono state lese nell'esercizio di funzioni istituzionali (...) e non il singolo parlamentare il quale potrebbe essere mosso da motivazioni a carattere personale e non a carattere generale». Si pone, allora, il problema del rischio che il membro delle Camere potrebbe correre «di vedersi sacrificato alle ragioni che sottendono i rapporti tra maggioranza e opposizione» (p. 100). Il secondo Autore argomenta la sua opinione partendo dal presupposto che l'art. 67 Cost. attribuisce al singolo parlamentare, e ad esso soltanto, una serie di funzioni e compiti essenziali alla dinamica democratica che si esauriscono all'interno dell'organo di appartenenza ma che non possono essere soggette «alla maggioranza di turno (...) in insanabile contraddizione con l'essenza stessa della dialettica democratica costituzionale». Così, il singolo parlamentare, ad esempio, «ha una posizione costituzionalmente qualificata, un vero e proprio diritto costituzionale, a pretendere, quando chiede una pronuncia sull'insindacabilità, che la camera dichiari motivatamente se la manifestazione di pensiero contestata rientri o meno nell'ambito di copertura dell'art. 68, primo comma, Cost.», da cui scaturirebbe la legittimazione a sollevare conflitto nei confronti dell'organo a cui appartiene (e non dell'autorità giudiziaria) quando «si ritenga insoddisfatto della risposta data dalla camera o, peggio, del silenzio da quella serbato sulla sua richiesta di “copertura”» (p. 208).

¹³⁴ Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1150, § 2 del *Considerato in diritto*.

ponenti) a fini politici del tutto estranei al suo spirito e completamente inconferenti rispetto all'interesse da essa costituzionalmente tutelato.

Anche chi, più di recente, reinterpreta il primo comma dell'art. 68 «come norma che *conferisce* al singolo parlamentare una specifica *attribuzione* costituzionale» con conseguente legittimazione a sollevare il conflitto nei confronti dell'autorità giudiziaria¹³⁵ – rimarcando la possibilità che «la maggioranza politica potrebbe utilizzare l'istituto dell'insindacabilità per colpire l'avversario politico di turno», inducendo «i parlamentari di opposizione a esercitare la propria libertà, rinforzata, di manifestazione del pensiero in modo, forse, più timido rispetto ai colleghi appartenenti alla maggioranza»¹³⁶ – non può non rilevare che ogni soluzione in tal senso non sia al momento praticabile¹³⁷.

6.2. (Segue) L'inammissibilità dell'intervento volontario del singolo parlamentare nel giudizio per conflitto di attribuzione tra questioni di geometria costituzionale e possibili remore della Corte costituzionale

Intrecciata alla questione qui affrontata sembra essere quella della consolidata inammissibilità dell'intervento volontario del singolo parlamentare nel giudizio per conflitto tra poteri. Essa, piuttosto che offrire argomenti utili a dipanare la matassa in ordine ai concreti margini di tutela di un deputato o di un senatore innanzi alla giustizia costituzionale, presenta taluni elementi intrinsecamente distonici, che contribuiscono a complicare ulteriormente il quadro ambiguo fin qui delineato.

A prima vista l'orientamento della Corte costituzionale di non consentire al parlamentare di intervenire nel giudizio instauratosi tra Camere e autorità giudiziaria sembrerebbe coerente con la scelta di non averlo mai ammesso ad esserne parte principale. In realtà, esso pare cozzare con l'apertura al riconoscimento dell'astratta (se si vuole, potenziale) attitudine del singolo parlamentare a essere legittimato al conflitto tra poteri ove ne ricorrano i presupposti. Di più, tale posizione sembra porsi irragionevolmente in contrasto sia con l'aver, invece, ammesso nello stesso tipo di giudizio l'intervento del terzo privato¹³⁸, sia con l'aver

¹³⁵ Così M. LOSANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l'applicazione dell'art. 68 comma 1 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2008, 2821 ss., 2837. La tesi in questione trova spunto in alcune sentenze della Corte costituzionale (e, più in particolare, nella sentenza 23 febbraio 2007, n. 53) che reciderebbero «ogni legame tra l'istituto dell'insindacabilità e gli organi (parlamentari) all'interno dei quali il senatore o il deputato svolge il proprio mandato» interpretando la prerogativa *de qua* «come istituto che protegge il concreto interesse del singolo senatore o deputato a divulgare la *propria* attività parlamentare e non l'astratta sfera di autonomia dell'organo (collegiale) al quale lo stesso parlamentare appartiene» (p. 2832). Da qui la configurazione della libertà rinforzata di manifestazione del pensiero ex art. 68, primo comma, Cost. «come attribuzione che la Costituzione conferisce direttamente in capo al singolo parlamentare» (p. 2833).

¹³⁶ M. LOSANA, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità*, cit., 2835 e nt. 41.

¹³⁷ Ancora M. LOSANA, *op. cit.*, 2840.

¹³⁸ A partire dalle sentenze 23 marzo 2001, n. 76, nel giudizio per conflitto tra enti (commentata, *ex multis*, da R. ROMBOLI, *Immunità per le opinioni espresse dai parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*,

ammesso quello di consiglieri regionali (nella qualità di presidenti di gruppi consiliari) nel conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni che verta su questioni relative all'applicazione (nel giudizio comune) della prerogativa dell'insindacabilità contemplata dall'art. 122, quarto comma, Cost.¹³⁹.

Non è questa la sede per approfondire l'istituto dell'intervento volontario nel giudizio per conflitto tra poteri di terzi che non possono esserne parti sostanziali sebbene interessati in concreto all'esito del medesimo¹⁴⁰, né per ripercorrere le ragioni della generale tendenza della Corte costituzionale a contenere il più possibile l'estensione del contraddittorio al suo cospetto. È, invece, più limitato intendimento rilevare che, ad onta di un astratto riconoscimento (ancora incerto nel *quando* e nel *quomodo*) ad essere potere dello Stato, il singolo parlamentare non possa godere di una forma di partecipazione al processo costituzionale che, in fondo, si configura, in taluni casi, quale ristoro all'impossibilità di esserne parte sostanziale e, in talaltri casi, quale strumento processuale necessario alla piena attuazione, anche nella sede dei giudizi costituzionali, del principio, ora costituzionalizzato, del giusto processo¹⁴¹.

Tanto più ciò desta perplessità ove si pensi che, come già anticipato, l'intervento in giudizio, almeno limitatamente alla sede del conflitto di attribuzione: a) è riconosciuto a tutti gli organi legittimati ad esserne parte sostanziale in quanto poteri dello Stato (*rectius*: assorbito in tale qualità) condizionatamente al ricorrere di un interesse qualificato; b) è riconosciuto a soggetti (privati) condizionatamente al ricorrere di un interesse concreto che si sostanzia nell'eventualità, dipendente dall'esito del giudizio costituzionale, di non poter accedere ad una compiuta tutela di diritto comune¹⁴²; c) è riconosciuto a soggetti, i consiglieri regionali, che, pur non essendo (e non potendo essere) parte di un giudizio per conflitto di attribuzioni intersoggettivo, possono vantare uno *status* diverso da quello del comune cittadino in ragio-

in *Giur. cost.*, 2001, 496 ss.; G. GEMMA, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e regioni: la Corte dà via libera*, *ivi*, 509 ss.; A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, *ivi*, 515 ss.; M. MEZZANOTTE, *La Corte e le immunità dei consiglieri regionali: nascita di un conflitto "sui generis"?*, in *Giur. it.*, 2002, 679 ss.; A. MORELLI, *Insindacabilità del consigliere regionale e diritti di azione e di resistenza del terzo offeso: cade il dogma del contraddittorio «chiuso» nei giudizi per conflitti costituzionali?*, in *Rass. parl.*, 2002, 781 ss.) e 26 maggio 2004, n. 154, nel giudizio per conflitto tra poteri (commentata, quanto al profilo che qui rileva, tra gli altri, da F. SALMONI, *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la "storia infinita" del c.d. caso Cossiga*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 29 luglio 2004; T.F. GIUPPONI, *«Uno, nessuno e centomila»*. *Personaggi ed interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 1 giugno 2004).

¹³⁹ V. sentenza 9 giugno 2015, n. 107, commentata da F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale? (Corte costituzionale 9 giugno 2015, n. 107)*, in *Consulta online*, www.giurcost.org, 2016, fasc. 2, 224 ss.

¹⁴⁰ Per un approfondimento sistematico v. F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, 2011.

¹⁴¹ Per una introduzione alla tematica ed altri riferimenti dottrinali v. A.M. NICO, *Riflessioni in tema di applicabilità del giusto processo al giudizio di costituzionalità*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 157 ss.

¹⁴² ... se, come ribadito di recente, «l'oggetto del giudizio consiste proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di colui che pretende di essere stato leso dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale» (cfr. l'ordinanza 9 giugno 2015 allegata alla sentenza 9 luglio 2015, n. 144).

ne della tutela per loro tramite apprestata all'organo di cui sono componenti dalla prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost.¹⁴³.

Ebbene, pare che la posizione del singolo parlamentare assommi tutte le condizioni ora enunciate: egli è *in pectore* legittimato al conflitto al ricorrerne dei presupposti o, quantomeno, non è escluso che possa esserlo; potrebbe vantare una situazione in cui abbia un interesse concreto all'esito del giudizio costituzionale simile a quello che consente l'intervento volontario del terzo privato, parte del giudizio comune da cui la controversia costituzionale trae occasione¹⁴⁴; può vantare una prerogativa in tutto analoga dal punto di vista sostanziale¹⁴⁵ a quella che, *mutatis mutandis*, permette che si instauri un conflitto intersoggettivo nel quale i consiglieri regionali possono intervenire al ricorrerne dei presupposti.

V'è da dire, ancora, che il singolo parlamentare ha sempre un interesse specifico a meglio delineare i presupposti per l'applicazione della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost.¹⁴⁶. In tal senso, la sua partecipazione al giudizio in forma di interventore sarebbe utile innanzitutto, più in generale, alla completezza del contraddittorio del processo costi-

¹⁴³ Circostanza che non ha impedito, ciononostante, alla Corte costituzionale di accogliere l'istanza di intervento volontario in giudizio dei consiglieri regionali per ragioni in tutto simili a quelle che avrebbero determinato l'ammissione in giudizio dell'intervento volontario di una qualunque altra parte privata: «nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare» (cfr. la citata sentenza n. 107 del 2015, § 4 del *Considerato in diritto*).

¹⁴⁴ Come già notato in dottrina, nell'ipotesi «in cui fosse negata la sussistenza dell'insindacabilità, nessun giudice potrebbe giungere ad una conclusione diversa da quella indicata dalla Consulta» (cfr. S. CATALANO, *Porte chiuse all'intervento del singolo parlamentare*, cit., 3304), ma, soprattutto, come puntualmente verificatosi, nell'ipotesi in cui la Camera di appartenenza dispieghi un intervento tardivo a tutela della prerogativa (sentenza 13 ottobre 2006, n. 329). In questo caso, peraltro, la Consulta ha escluso che l'esito del conflitto potesse pregiudicare la posizione di una parte ad esso estranea (giustappunto del parlamentare), presupposto necessario al fine di derogare alla regola dell'inammissibilità dell'intervento volontario nel giudizio per conflitto di attribuzione di un soggetto che non sia legittimato a promuoverlo o a resistervi (cfr. ordinanza letta il 26 settembre 2006, allegata alla sentenza n. 329 del 2006).

¹⁴⁵ In tal senso è sufficiente il richiamo all'osservazione, esplicitata dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 76 del 2001, secondo la quale è indubbio che vi sia «identità di *ratio* che sta alla base della irresponsabilità che presidia le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle rispettive funzioni, dai membri del Parlamento, da un lato, e dai consiglieri regionali, dall'altro; e se si tiene conto della identità testuale che ora caratterizza – a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 1993 – la immunità sancita dall'art. 68, primo comma, per i parlamentari e quella sancita dall'art. 122, quarto comma, Cost. per i consiglieri regionali, è evidente come i risultati cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte con riguardo ai primi, valgano anche a contrassegnare l'ambito della garanzia di "irresponsabilità" che assiste i secondi» (cfr. § 2.1. del *Considerato in diritto*). È noto, peraltro, che a «una costante e continua convergenza tra il contenuto delle prerogative dei parlamentari e quelle dei consiglieri» non faccia da *pendant* la parificazione degli organi di cui essi fanno parte (cfr., *ex multis*, sentenza 14 giugno 2007, n. 195), con «un qualche sconcerto dell'interprete che fatica a comprendere come [ciò] sia possibile» (v. A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 205 ss., 210). Non mancano, tuttavia, in dottrina dubbi intorno all'«esistenza di un fondamento costituzionale comune delle due prerogative in esame, al di là dell'identità di formulazione letterale» (così, tra gli altri, T.F. GIUPPONI, «Avanti il prossimo!». *L'insindacabilità dei consiglieri regionali e il diritto di azione e di difesa: il giusto processo "bussa", e la Corte "apre" le porte del conflitto*, in *Giur. it.*, 2002, 682 ss., 685).

¹⁴⁶ Cfr. le osservazioni di P. VERONESI, *Il «terzo incluso» nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in *Le Regioni*, 2001, 735 ss., 746.

tuzionale o alla realizzazione del suo diritto di difesa¹⁴⁷ o, ancora, al rafforzamento del quadro dell'autonomia dell'organo di cui è componente e dell'indipendenza della funzione pubblica che svolge¹⁴⁸; vieppiù, egli potrebbe anche essere interessato a che continui il processo comune del quale è parte per rendere palese che il fatto contestatogli non sia illecito, circostanza che gli sarebbe preclusa ove la Corte costituzionale non annullasse la delibera di insindacabilità che produce l'effetto inibente sul giudizio di responsabilità presupposto¹⁴⁹.

È lecito, pertanto, domandarsi perché la Corte costituzionale sia arroccata su questa posizione pur sussistendo non irragionevoli motivi per pensare di ampliare la sfera del contraddittorio nel senso sopraindicato. Potrebbe sostenersi che essa abbia il timore che un'apertura ai singoli parlamentari possa intaccare il tono costituzionale dei conflitti di attribuzione ovvero tendere a trasformare l'intervento volontario da eccezione a regola? Oppure la sua principale remora è data dalla circostanza che da una siffatta apertura potrebbe discendere, quasi quale vincolo logico-giuridico, anche la concreta legittimazione del membro di una Camera legislativa a sollevare il conflitto tra poteri incrinando, così, l'assioma secondo cui la prerogativa parlamentare è assolutamente indisponibile al singolo?

Non sembra che l'impatto attuale (in termini numerici e processuali) dei conflitti scaturiti dall'art. 68, primo comma, Cost. sia tale, a differenza di come poteva esserlo in passato, da modificare, di fatto, il senso e il verso del contingentamento del contraddittorio nella sede dei conflitti di attribuzione che, dunque, potrebbe ben tollerare una ulteriore deroga; e neppure sembra che il ruolo di potere dello Stato e quello di interventore in giudizio possano essere sovrapposti solo perché il primo assorbe (processualmente) il secondo non essendo vero il contrario e non potendo i due istituti ricondursi ad un comune fondamento, circostanza che, tra l'altro, non metterebbe neppure in crisi il principio dell'indisponibilità individuale della prerogativa.

Le remore del Giudice dei conflitti, peraltro, permangono. Si ha l'impressione che neppure la recente ammissibilità dell'intervento volontario dei consiglieri regionali – slegata «dall'effetto preclusivo sulla prosecuzione del giudizio comune» e collegata, invece, «al solo interesse, inteso come possibilità di subire le conseguenze, positive o negative, della decisione della Corte nell'ambito di un processo comune»¹⁵⁰ – possa essere colta quale sicuro preludio di un'apertura all'ammissibilità dell'intervento del singolo parlamentare nei conflitti ex art. 68, primo comma, Cost.¹⁵¹ in considerazione delle differenze tracciate dalla giurispru-

¹⁴⁷ Cfr., in tal senso, G. BRUNELLI, «Caso Previti», *atto I*, cit., 971 ss.; EAD., «Caso Previti»: *ultimo atto (del conflitto)*, cit., 2019; A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità*, cit., 520 s.

¹⁴⁸ Cfr. M. D'AMICO, *Legittimazione del singolo parlamentare*, cit., 79 s.

¹⁴⁹ In tale evenienza non prenderebbero corpo anche per il singolo parlamentare quelle stesse condizioni che hanno condotto alle condanne dell'Italia da parte della Corte EDU per violazione del "diritto ad un tribunale" di soggetti privati coinvolti in vicende processuali in tema di insindacabilità parlamentare?

¹⁵⁰ Così F. MARONE, *L'intervento nei conflitti costituzionali*, cit., 230.

¹⁵¹ In tal senso F. MARONE, *op. loc. ult. cit.* L'occasione per tale verifica poteva essere offerta dal conflitto sorto tra Camera dei deputati e Tribunale di Prato a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Barani nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali. L'intervento del deputato, però, è stato tardivo e, ad ogni buon conto, il giudizio è stato dichiarato estinto dalla Corte costituzionale con ordinanza 7 luglio 2015, n. 167, a seguito della rinuncia al ricorso da parte dell'autorità giudiziaria proponente.

denza costituzionale tra assemblee rappresentative nazionali e consigli regionali nonché tra singolo parlamentare e singolo consigliere, al netto della costante convergenza sul contenuto della loro comune prerogativa¹⁵².

6.3. (Segue) Il “caso Villari” e l’ordinanza 17 luglio 2009, n. 222: un altro (ambiguo) tassello

Un ulteriore riferimento al singolo parlamentare nella dinamica dei conflitti tra poteri è, poi, emerso in occasione di una situazione davvero molto singolare: il c.d. “caso Villari”. La vicenda è nota¹⁵³ e il suo dipanarsi non avrebbe particolare rilievo per l’approfondimento in oggetto se non fosse per la chiosa, apparentemente non necessaria, con la quale la Corte costituzionale verga le conclusioni dell’ordinanza 17 luglio 2009, n. 222, che dichiara inammissibile un conflitto sollevato dalla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, nella persona del suo Presidente *pro tempore*, nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica *pro tempore* e (ove fosse occorso) del Presidente della Camera dei deputati *pro tempore*.

È il caso di ricordare che la delibera con la quale la predetta Commissione aveva deciso di proporre ricorso era stata assunta solo da tre componenti – Presidente (sen. Villari) incluso – dal momento che gli altri trentasette avevano rassegnato le dimissioni al fine di sbloccare una situazione di stallo dovuta, in definitiva, al rifiuto del sen. Villari di dimettersi dal ruolo di Presidente della stessa al quale era assunto in violazione della consuetudine costituzionale secondo la quale il Presidente «è espresso dai gruppi di opposizione e non già un membro di uno dei gruppi dell’opposizione scelto dalla maggioranza»¹⁵⁴.

Nell’impossibilità di raggiungere una diversa soluzione politica, il Presidente del Senato, d’intesa con il Presidente della Camera, in conformità al parere all’uopo espresso dalle Giunte per il Regolamento delle due Camere, aveva, dapprima, proceduto a dichiarare la revoca di tutti i componenti dell’organo e, in un secondo momento, aveva (ri)nominato tutti loro quali «nuovi membri», ad eccezione del sen. Villari e di altri quattro, convocando la Commissione *de qua* per la riunione che avrebbe eletto quale nuovo Presidente il sen. Zavoli¹⁵⁵.

¹⁵² In tema, più di recente, v. A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare*, cit.

¹⁵³ Ripercorrono le tappe salienti della vicenda D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all’inizio della XIV legislatura. Tra anomalie di composizione, poteri di revoca e scioglimento degli organismi bicamerali (Cronaca di un’elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, 3581 ss.; A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il caso Villari alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 69/2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 20 maggio 2009.

¹⁵⁴ Cfr. S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, in *Astrid*, www.astrid-online.it, 2009, n. 85. Con preciso riferimento alla natura della Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi nel quadro istituzionale e costituzionale v. P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul ‘caso Villari’*, in *Costituzionalismo.it*, www.constituzionalismo.it, 2009, fasc. 1.

¹⁵⁵ La fattispecie non era codificata, ma la dottrina ha ritenuto che gli adempimenti all’uopo posti in essere dai Presidenti d’Assemblea – al fine di evitare la «evidente, permanente e irreversibile impossibilità per la

Di qui le ragioni del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri ad opera della Commissione esautorata che, però, a detta del Presidente ricorrente, «doveva ritenersi ancora in vita, ultrattivamente rispetto al suo formale scioglimento», almeno limitatamente alla funzione di impugnazione dell'atto di rimozione dalla carica in quanto «è proprio l'illegittimità degli atti (lesivi) e della spoliazione subita a costituire la ragione delle doglianze e quindi il fondamento della *causa petendi*»¹⁵⁶.

La Corte costituzionale ha, tuttavia, rigettato tale impostazione ritenendo dirimente il mancato rispetto dell'art. 12 del regolamento interno della Commissione di vigilanza a norma del quale, per la validità delle deliberazioni, è richiesta la presenza della metà più uno dei suoi componenti. Il mancato raggiungimento del *quorum*, pertanto, ha impedito di ritenere che la decisione di sollevare il conflitto fosse «ascrivibile ad una volontà ritualmente e validamente espressa dalla Commissione nella sua configurazione collegiale»¹⁵⁷.

Tanto sarebbe bastato per suggellare l'inaammissibilità del ricorso.

La Consulta, invece, ha ritenuto non inutile aggiungere che il ricorso «non riguarda propriamente la lesione di quelle attribuzioni istituzionali (derivanti da norme e principi costituzionali) a tutela delle quali la Commissione di vigilanza si configura», ma che, essendo «essenzialmente diretto a contestare la legittimità dell'atto inteso a far "cessare" dalla carica il presidente e/o il membro della Commissione chiamato a farne parte (...), attiene esclusivamente alla posizione "interna" del singolo parlamentare, presidente o componente della Commissione, che – in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie – non può essere ritenuto potere dello Stato»¹⁵⁸.

La controversia, pertanto, è stata derubricata da conflitto sollevato formalmente dalla Commissione di vigilanza (un potere dello Stato) a conflitto sollevato da un componente della stessa, cioè da un singolo parlamentare, che, «*in quanto tale e con riferimento alla peculiarità della fattispecie*», non può essere ritenuto potere dello Stato. Tale inciso, lungi dal poter essere inteso quale endiadi, mette l'osservatore che da esso voglia trarre un'indicazione di sistema univoca nella difficile condizione di dover coniugare due sintagmi *prima facie* discor-

Commissione di svolgere le rilevanti funzioni che l'ordinamento le assegna, a tutela di valori costituzionali primari quali la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà ed il pluralismo dell'informazione» (cfr. ordinanza n. 222 del 2009) – siano stati legittimi in quanto senz'altro rientranti nei loro poteri impliciti (cfr. S. CECCANTI, *Osservazioni sul caso Villari*, cit.).

¹⁵⁶ Cfr. il *Ritenuto in fatto* dell'ordinanza n. 222 del 2009.

¹⁵⁷ Cfr. il *Considerato in diritto* dell'ordinanza n. 222 del 2009. Nessun rilievo, inoltre, la Consulta ha attribuito alla questione, accentata dalla ricorrente, secondo la quale «per consuetudine parlamentare, il numero dei componenti va misurato su quello dei membri rimasti in carica perché non dimissionari (i quali tutti, nella specie, si sono regolarmente riuniti e hanno votato all'unanimità la proposizione del conflitto)» dal momento che tale assunto – cioè di non conteggiare nel suddetto *quorum* i componenti dimissionari – «oltre a non trovare dimostrazione in relazione ad una sua forza derogatoria rispetto a quanto espressamente previsto dalla citata norma regolamentare, appare, di fatto, smentito sia dalla rilevata impossibilità di un regolare funzionamento dell'organo per la ripetuta assenza dei membri dimissionari, sia dalla circostanza che la convocazione per la seduta del 23 gennaio 2009 è stata disposta nei confronti di tutti i membri della Commissione, anche quindi di quelli dimissionari».

¹⁵⁸ Cfr. il *Considerato in diritto* dell'ordinanza n. 222 del 2009. Ad opinione di D. PICCIONE, *La Commissione di vigilanza RAI all'inizio della XIV legislatura*, cit., 3594, tale ulteriore precisazione avrebbe avuto l'intento di «attirare la rilevanza dei dubbi sull'esistenza di un potere di revoca del Presidente di un organo bicamerale, da parte dei Presidenti di Camera e Senato».

danti. Da un lato, infatti, l'espressione «*con riferimento alla peculiarità della fattispecie*» suggerirebbe, una volta di più, che l'inammissibilità di un conflitto sollevato da un singolo parlamentare non precluda in astratto la sua futura configurabilità quale potere dello Stato e limiterebbe espressamente gli effetti della decisione al caso concreto. Dall'altro lato, invece, l'espressione «*in quanto tale*» risulterebbe difficilmente armonizzabile con i precedenti *obiter dicta* della Corte sia che la si voglia riferire «alla posizione "interna" del singolo parlamentare», dunque ricordando i limiti di eventuali conflitti endo-organici o intrapotere, sia che la si voglia riferire *tout court* alla condizione di singolo parlamentare, a prescindere dunque dalla sua relazione con l'organo/potere con il quale può entrare in conflitto. Quale che sia l'interpretazione preferibile in ordine al reale contenuto di quest'ultimo sintagma, nessuna delle due pare porsi in continuità con quanto desumibile dalla precedente giurisprudenza costituzionale in tema ed, anzi, sembra costituire un esplicito *revirement* rispetto a quanto fino ad allora evocato seppur solo in forma di *obiter dictum*. Sta di fatto che esso, peraltro, deve pur sempre trovare un coordinamento logico con il sintagma successivo («*con riferimento alla peculiarità della fattispecie*») lasciando spazio ad un temperamento del giudizio di netta chiusura riguardo alla circostanza che il singolo parlamentare possa – anche solo astrattamente e sempre che ne ricorrano, in futuro, i presupposti – essere un potere dello Stato legittimato al conflitto costituzionale.

7. L'ordinanza 16 giugno 2016, n. 149: la "partita" si riapre?

L'occasione di ritornare *funditus*, dopo più di un lustro, sulla questione è stata offerta, di recente, da un ricorso per conflitto tra poteri promosso da un cospicuo gruppo di senatori, *uti singuli*, nei confronti del Presidente del Senato della Repubblica, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato e del vice Presidente della Commissione Giustizia del Senato in occasione delle concitate vicende (non solo) parlamentari¹⁵⁹ che hanno condotto all'approvazione della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante «*Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze*»¹⁶⁰. La doglian-za dei ricorrenti si incentrava sulle numerose e reiterate (presunte) violazioni di norme regolamentari e prassi camerali nel procedimento di formazione dell'atto legislativo interessato¹⁶¹,

¹⁵⁹ Quanto al rovente clima, anche istituzionale, che ha accompagnato l'approvazione della discussa legge c.d. Cirinnà cfr. le osservazioni di A. SCHILLACI, *Le unioni civili in Senato: diritto parlamentare e lotta per il riconoscimento*, in *Genius*, www.articolo29.it, 2016, n. 2, 18 ss.; M. D'AMICO, *L'approvazione del ddl Cirinnà fra riconoscimento dei diritti e scontro ideologico*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, 2016, n. 5.

¹⁶⁰ Per un commento ampio e articolato della legge v. M. GORGONI (a cura di), *Unioni civili e convivenze di fatto* (L. 20 maggio 2016, n. 76), Rimini, 2016.

¹⁶¹ La vicenda è ricostruita da S. Rossi, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio AIC*, www.osservatoriocostituzionale.it, 2016, fasc. 3. Rileva come «per le grandi questioni *de iure condendo* o quando emergono laceranti contrasti fra le forze politiche (...) le regole parlamentari del gioco diventano frequentemente e disinvoltamente del tutto ondivaghe» L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. parl.*, 2016, 103 ss., 104. Con riferimento alla prassi dei cc.dd. emendamenti premissivi che «consente di evidenziare in modo molto efficace il tentativo di usare strumenti previsti dal diritto parlamentare per fini diversi da quelli ai quali gli stessi dovrebbero essere subordinati», di recente, v. F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Osservatorio AIC*, www.osservatoriocostituzionale.it.

che avrebbero menomato la sfera costituzionale attribuita al singolo parlamentare dal combinato disposto degli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, Cost.

Il ricorso e l'ordinanza 16 giugno 2016, n. 149, con cui la Corte costituzionale lo ha dichiarato inammissibile, offrono alcuni elementi di novità rispetto allo stato dell'arte del tema qui affrontato. Innanzitutto, la Corte, sollecitata in maniera esplicita sul punto, si trova a dover esprimere con riferimento ad un parametro differente da quelli che aveva dovuto valutare in giudizi precedenti. L'art. 67 Cost., in questo caso, viene combinato in disposto con gli artt. 1, secondo comma, e 71 e 72, primo e quarto comma, Cost., in modo da far emergere la specificità del potere attribuito ad ogni singolo parlamentare di pretendere di poter partecipare al procedimento legislativo, in assemblea come in commissione (pur non facendovi parte), nel rispetto delle norme regolamentari all'uopo previste (e delle prassi parlamentari all'uopo consolidate) che, uniche (in quanto in attuazione dell'art. 72 Cost.), garantiscono le attribuzioni di cui egli è *uti singulus* portatore.

Il rilievo è apparso sin da subito serio¹⁶² e il Giudice dei conflitti non lo ha pretermesso se è vero che, all'atto di valutare la sussistenza della materia del contenzioso, ha riconosciuto che dalle disposizioni costituzionali richiamate deriva «la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di iniziativa legislativa, che si estrinseca non solo con la presentazione di proposte di legge, ma altresì con la formalizzazione di emendamenti ai progetti di legge in discussione e con la partecipazione ai lavori delle Commissioni parlamentari, anche se di esse non si faccia parte». Ciò che, peraltro, sembra costituire un'apertura nuova e più ampia delle precedenti, quantomeno perché non resa nella forma dell'*obiter dictum*, è rinvenibile nel passaggio immediatamente successivo del *Considerato in diritto*, in cui la Corte sembra quasi sottolineare l'occasione persa per trasporre l'indisputabile riconoscimento di attribuzioni costituzionali in legittimazione attiva del singolo parlamentare al conflitto costituzionale in quanto «è altresì vero che i ricorrenti, dopo aver invocato le suddette disposizioni costituzionali, sviluppano le censure lamentando una serie di violazioni dei regolamenti e della prassi parlamentare dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge n. 2081». Ed è questo «errore», per così dire, a divenire esiziale per le sorti del ricorso che, difatti, viene rigettato perché «non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte costituzionale» dal momento che «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei

2017, fasc. 2. Sulla più generale tendenza del Governo Renzi a forzare, in forme diverse e non sempre ortodosse, l'approvazione in Parlamento di atti di normazione primaria ritenuti qualificanti per l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza, v. M.P. IADICICCO, *Jobs act e riforma costituzionale: riflessioni su alcune linee di congiunzione*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, 2016, 337 ss.

¹⁶² Cfr., in proposito, le osservazioni di S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del «giusto procedimento legislativo»: tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, 369 ss., svolte prima che la Corte decidesse con ordinanza, secondo il quale, per quanto «inedito», il conflitto non per questo doveva ritenersi «inatteso, inammissibile e infondato» (p. 369), potendosi anche legittimamente attendere il suo accoglimento (p. 372).

lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti»¹⁶³.

A cadere è, dunque, la prospettazione dei ricorrenti *nei termini in cui è stata articolata*, cercando di forzare l'orientamento della Consulta in ordine alla (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella sede del contenzioso costituzionale e, così, consentendo di eludere la questione relativa al profilo soggettivo, assorbito dal rilievo in ordine all'assenza dell'oggetto del conflitto¹⁶⁴.

Alquanto improvvidamente, dunque, i ricorrenti non hanno dimostrato come e perché la violazione delle regole interne (regolamentari e in via di prassi) di approvazione del disegno di legge c.d. Cirinnà-*bis* abbiano in concreto inciso sulle loro attribuzioni costituzionali indugiando sull'elevazione a parametro interposto di *interna corporis acta* senza indicare validamente la loro idoneità a integrare i parametri costituzionali invocati¹⁶⁵. Sono questi ultimi, come già sottolineato in dottrina, che devono essere intaccati da «macroscopiche violazioni delle regole del giuoco», che potrebbero essere sindacate dal Giudice dei conflitti «non in astratto, bensì in occasione del giudizio sui singoli atti delle Assemblee» specie ove rendessero «puramente apparente» l'esercizio dei poteri spettanti ad ogni singolo parlamentare¹⁶⁶.

Non è, dunque, la tutela *tout court* del «giusto procedimento legislativo» a poter innescare le condizioni necessarie a rendere ammissibile un conflitto tra poteri sollevato da un singolo parlamentare¹⁶⁷ dal momento che la Corte costituzionale non sembra voler assumere, in questa sede, il ruolo di giudice «politico» delle dinamiche parlamentari di approvazione della legge, né rinunciare ai rassicuranti e sperimentati effetti prodotti dalla dottrina degli *interna corporis acta*¹⁶⁸. La strada, semmai, potrebbe essere perseguita nella misura in cui,

¹⁶³ Molto critico sulla «derubricazione» della fattispecie a «mera controversia regolamentare» è S. CURRERI, In memoriam *dell'art. 72, comma 1, Cost. (ordinanza n. 149/2016)*, in *Quad. cost.*, 2017, 384 ss., secondo il quale, inoltre, «sostenendo la natura esclusivamente regolamentare, e non costituzionale, del conflitto, la Corte ha dato per dimostrato ciò che invece avrebbe dovuto dimostrare, e cioè che dall'obbligo preliminare di esame in Commissione, sancito dall'art. 72.1. Cost per ogni disegno di legge, non possa trarsi alcun contenuto precettivo, in grado come tale d'imporsi sulle contrarie norme e prassi parlamentari» (p. 385).

¹⁶⁴ In tal senso M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss., 1107, e L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *L'ordinanza 149 del 2016 della Corte costituzionale*, cit., 29.

¹⁶⁵ Rimarca, peraltro, S. CURRERI, In memoriam *dell'art. 72, comma 1, Cost.*, cit., 387, che, per superare tale «vizio» oggettivo del ricorso e far assurgere il conflitto al rango costituzionale suo proprio, sarebbe stato sufficiente un «pur minimo sforzo interpretativo» che, invece, il giudice costituzionale si sarebbe «volutamente precluso».

¹⁶⁶ Così M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit., 1114 e 1109, la quale soggiunge efficacemente che le «poche, ma fondamentali, disposizioni previste dalla Costituzione in materia di procedimento legislativo sono bensì suscettibili di applicazione elastica e mutevole, ma non sino al punto di essere eluse o negate» e che spetterebbe alla Corte valutare nella sede del conflitto di attribuzione tali eventuali eccessi disponendo essa «di tutti gli strumenti necessari per appurare se il comportamento tenuto in concreto dall'Assemblea e dai suoi organi ecceda l'ambito – per quanto ampio – di discrezionalità riconosciuto dalla Costituzione, interferendo indebitamente con i poteri/diritti di partecipazione dei parlamentari».

¹⁶⁷ Di analogo tenore le conclusioni di S. ROSSI, *Tra politica e procedura*, cit., 10, secondo il quale non è agevole prospettare una possibile estensione della sfera di legittimazione al conflitto «sino a ritenerla comprensiva di un asserito diritto alla regolarità delle procedure parlamentari».

¹⁶⁸ Per quanto non manchino segnali di possibili *revirement* in ordine a tale granitica posizione della Corte costituzionale, come sottolineato da alcuni degli Autori che hanno commentato la sentenza 9 maggio 2014, n. 120, tra cui M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti par-*

all'interno del procedimento legislativo, risalti la soppressione – che è cosa diversa dalla compressione – dei poteri/diritti attribuiti dalla Costituzione ai singoli parlamentari, che non dovrebbe poter essere “scudata” dalle capacità taumaturgiche della riserva di regolamento. A tal proposito, non manca, inoltre, chi, nell'ordinanza *de qua*, ha rinvenuto, in «controluce» una «possibile “apertura”» della Corte lì dove essa ricorda che a ciascuna Camera è riservata la potestà di disciplinare con proprio regolamento il procedimento legislativo *solo* «in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione», per quanto tale confine interpretativo non possa che essere davvero molto sottile e incerto¹⁶⁹.

Un altro elemento di non indifferente rilievo ai fini della legittimazione di cui si discorre è rinvenibile nel fatto che l'ordinanza n. 149 del 2016 non lascia trasparire alcuna pregiudiziale preclusione all'ammissione di un conflitto sollevato da un singolo deputato nei confronti di altri organi parlamentari. Vero che il Giudice dei conflitti non si è soffermato specificamente neppure su tale profilo, ma la circostanza che un conflitto sia stato promosso per la prima volta da singoli parlamentari contro organi dell'Assemblea cui essi appartengono avrebbe senz'altro avuto maggiore considerazione da parte della Corte costituzionale ove essa avesse voluto sbarrare l'accesso dei deputati al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Come si è cercato di dimostrare, infatti, non poteva (e non può) sfuggirle la considerazione che le ipotesi di menomazione della sfera costituzionale di un rappresentante della Nazione siano in massima parte da ricondursi a comportamenti provenienti dall'istituzione di cui egli fa parte sicché gioco facile avrebbe avuto nel ricondurre l'inammissibilità del conflitto alla posizione interna dei ricorrenti dando continuità all'ambiguo inciso contenuto nell'ordinanza relativa al “caso Villari”. Alla luce di ciò, può, dunque, convenirsi con chi arguisce che, pur «con la dovuta cautela, si può dire che il giudice costituzionale apre all'ammissibilità dei conflitti c.d. intra-potere promossi da un parlamentare»¹⁷⁰.

8. Qualche riflessione di sintesi.

Gli elementi fin qui emersi (e il percorso della giurisprudenza costituzionale fin qui esaminato) consentono di affermare che i singoli parlamentari possano dirsi soggetti astrattamente legittimati al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La circostanza che, ad oggi, mai siano stati ammessi conflitti da loro sollevati non sembra, di per sé sola, ostativa ad una ricostruzione che li iscriva tra gli organi/potere i cui tratti sommari sono delineati dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953. Gli impedimenti a che sia riconosciuta nel corso di una controversia costituzionale la loro posizione processuale di parte paiono, semmai, derivare, innanzi-

lamentari e l'autodichia), in Osservatorio AIC, www.osservatoriocostituzionale.it, 2014, n. 3; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, 2014, n. 3; più critico su tale apertura R. IBRIDO, “In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, *ibidem*.

¹⁶⁹ Cfr. G. BRUNELLI, *Lo “spazio” dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in Osservatorio sulle fonti, www.osservatoriosullefonti.it, 2017, n. 2, 6.

¹⁷⁰ Ancora M. MANETTI, *La tessera mancante*, cit., 1107.

zitutto, dalla difficoltà di tradurre le potenzialità legittimanti che potrebbero ricavarsi dall'art. 67 Cost. in attribuzioni del singolo, autonome e/o distinte da quelle dell'Assemblea o di altri organi camerali di cui è componente. Senza voler necessariamente perpetuare la controversa distinzione, di cui si è già fatta menzione¹⁷¹, tra il *parlamentare-rappresentante della Nazione* – le cui attribuzioni troverebbero fondamento nella Costituzione in combinato disposto con l'art. 67 Cost. – e il *parlamentare-membro dell'Assemblea* – le cui attribuzioni rinverrebbero, invece, la loro esclusiva fonte attributiva nelle norme dei regolamenti parlamentari¹⁷² – sta, di fatto, che ogni attribuzione riconducibile alla sfera giuridico-soggettiva del singolo appare *quodammodo* mediata dal diritto parlamentare e, in ragione di ciò, “fatichi” in concreto ad emergere quale quota di potere individuale di livello costituzionale la cui menomazione (o usurpazione) sia giustiziabile innanzi alla Corte nella sede del conflitto tra poteri.

Al netto delle ipotesi di conflitti inammissibili perché viziati da carenza di residualità¹⁷³ – e in disparte le controverse ipotesi in cui potrebbe configurarsi una «concorrenza» o una «supplenza» del singolo nelle attribuzioni del *plenum*¹⁷⁴ – tale corto circuito sembra risiedere, inoltre, negli effetti connessi alla scelta della Corte costituzionale di astenersi dal sindacare gli *interna corporis acta* parlamentari. Essa ridonda, nel caso di specie, in primo luogo, sul profilo oggettivo di un contenzioso costituzionale di cui un singolo deputato o senatore potrebbe essere parte nella misura in cui il diritto parlamentare è potenzialmente capace di assorbire ogni ipotetica menomazione (o usurpazione) da quello subita nell'esercizio di atti funzionali quand'anche non imputabili esclusivamente (o non imputabili affatto) all'Assemblea o ad altri organi camerali, persino quando cristallizzati in disposizioni costituzionali di tale chiarezza da non richiedere l'integrazione del parametro del giudizio stesso.

Nondimeno, essa incide anche sul versante soggettivo della concreta legittimazione al conflitto almeno nella misura in cui non consente di delineare con sufficiente chiarezza quell'alterità funzionale fra singolo parlamentare e organo di appartenenza che si riflette in autonoma titolarità dell'attribuzione ed è presupposto necessario per la sua difesa nella sede del conflitto tra poteri.

Sullo sfondo di tale quadro si rafforza, infine, l'idea che un conflitto costituzionale di cui un singolo parlamentare sia eventualmente parte non possa che vedere quest'ultimo legittimato solo attivo del medesimo e non possa che atteggiarsi quasi esclusivamente come intrapotere – circostanza sulla quale, peraltro, la Consulta non risulta porre rilievi esiziali, come sembrerebbe sottendere, da ultima, l'ordinanza n. 149 del 2016¹⁷⁵ – o endo-organico, rinviando, però, in tal caso, alla questione di quei conflitti «soggettivamente impossibili» (quando e) proprio perché «di carattere esclusivamente e necessariamente» tale¹⁷⁶.

¹⁷¹ Cfr. *infra* par. 5.

¹⁷² Cfr. *infra* par. 2 e *passim*.

¹⁷³ Cfr. *infra* par. 4.

¹⁷⁴ Cfr. *infra* parr. 6 e 6.1.

¹⁷⁵ Cfr. *infra* par. 7.

¹⁷⁶ Come ricordato nella citata ordinanza 21 ottobre 2011, n. 279 (v. *infra* par. 1).