



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

GIANLUCA FAMIGLIETTI

PRESIDENTE DI ASSEMBLEA

“GIUDICE” (DELLA COSTITUZIONALITÀ) O

“ARBITRO” (DELLA VITA PARLAMENTARE)?

(NOTA A CORTE COST. ORD. N. 188 DEL 24 SETTEMBRE 2021)

17 GENNAIO 2022

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Gianluca Famiglietti
Presidente di assemblea “giudice” (della costituzionalità)
o “arbitro” (della vita parlamentare)?
(nota a [Corte cost. ord. n. 188 del 24 settembre 2021](#))*

ABSTRACT: *The author analyzes [the ordinance n. 188 of 2021](#) with which the Constitutional Court declared inadmissible the conflict of attribution raised by the Deputy against the decision of the President of the Chamber to declare his bill inadmissible because he considered it unconstitutional. The author questions the legitimacy and extent of such a power.*

SOMMARIO: 1. Un conflitto inammissibile. – 2. La prerogativa costituzionale mortificata. – 3. Un “nuovo titolare” del sindacato di costituzionalità ed un “nuovo portiere”? – 4. Tra Voltaire e Giovenale.

1. Un conflitto inammissibile

Nel titolo di queste note è condensato il senso dei fatti posti alla base dell'[ordinanza n. 188 del 24 settembre 2021](#), con cui la Corte costituzionale ha giudicato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della lettera del Presidente della Camera dei deputati con cui non è stata ammessa la presentazione in aula di una proposta di legge avanzata dal Deputato ricorrente¹. Quest’ultimo ha lamentato la menomazione delle sue prerogative parlamentari di cui all’art. 71, comma 1, Cost. («L’iniziativa delle leggi appartiene [...] a ciascun membro delle Camere [...]»), così come degli artt. 67 e 72 Cost., relativamente al libero esercizio del mandato parlamentare ed alla possibilità di concorrere alla discussione, definizione e deliberazione dei disegni di legge presentati.

Ad avviso del Parlamentare una tale menomazione sarebbe stata da imputare alla decisione presidenziale di non ammettere la presentazione in aula di un progetto di legge avanzato dallo stesso ricorrente, impedendo così la stampa e la distribuzione del testo, precludendo pertanto l’avvio dell’esame.

Punctum dolens della proposta sarebbe risultata essere la disciplina del c.d. “referendum di richiamo”.

Alla preclusione del Presidente si è tuttavia giunti a seguito di una serie di passaggi: alla presentazione della richiamata proposta il 17 aprile 2019 (che riceve il numero 1781 ed il cui deposito viene annunciato nella seduta n. 166 del giorno successivo²) fa seguito l’avvio di una serrata interlocuzione con il Servizio per i Testi normativi della Camera che chiede al proponente di espungere dalla proposta la disciplina – contenuta agli artt. 40 e 58 – relativa all’istituto che è volto a riconoscere agli elettori di un determinato collegio il potere, a certe condizioni, di revocare dalla carica il Parlamentare eletto in quel collegio (la “revoca” per l’appunto, o altrimenti detta *recall*³ o,

*  Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

¹ Più precisamente trattandosi del progetto di legge A.C. n. 1781 recante «*Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali*». Primo proponente (e poi ricorrente) è l’on. Andrea Ceconi (dal 1 agosto 2021 iscritto al Gruppo Misto – MAIE – PSI - FACCIAMOECO), secondo firmatario risulta l’on. Antonio Tasso (afferente al medesimo raggruppamento).

² Secondo la disciplina regolamentare dei progetti di legge presentati ad una Camera o trasmessi dall’altra il Presidente fornisce annuncio pubblico all’Assemblea e ordina la stampa (con conseguente numerazione) e la distribuzione ai Parlamentari nel più breve tempo possibile (artt. 68, c. 1, Reg. Cam. e 73, c. 2, Reg. Sen.). Degli stessi, inoltre, è fatta menzione nell’ordine del giorno generale di Assemblea ed è disposta l’assegnazione alla Commissione competente per materia.

³ Fuori dai confini europei si possono richiamare varie esperienze, a partire da quella notissima dei 19 Stati americani che prevedono l’istituto a livello costituzionale; come pure l’art. 151 della Costituzione della Repubblica di Panama del 1972 che attribuisce ai partiti la possibilità di revocare il mandato secondo le disposizioni dei loro statuti, così come agli

come nella proposta oggetto del contendere, «referendum di richiamo»). Fermo sulle proprie posizioni il proponente scrive dunque, in data 22 ottobre, al Presidente della Camera affinché inviti il Servizio per i Testi normativi a procedere quanto prima alla pubblicazione del testo della proposta nella versione depositata, nonché, in subordine, a fornirgli delucidazioni sulle specifiche ragioni che impedirebbero di procedere in tal senso. Nella sua risposta del 10 gennaio 2020 il Presidente osserva che la stampa della proposta era stata sospesa per valutazioni sull'ammissibilità delle disposizioni riguardanti l'introduzione dell'istituto del cosiddetto "referendum di richiamo", avendo egli ritenuto – anche sulla scorta di taluni precedenti presidenziali⁴ – di dover svolgere un controllo di ammissibilità con riferimento ad ogni atto parlamentare, al fine di accertare i requisiti previsti dalle norme costituzionali e regolamentari vigenti, in vista della regolarità del procedimento legislativo; un sindacato nel quale rientrerebbe anche il potere di non ammettere al voto proposte in evidente contrasto con i principi costituzionali. A giudizio del Presidente della Camera dei deputati infatti quella specifica disciplina da un lato dovrebbe conoscere corretta e più opportuna collocazione in un disegno di legge costituzionale, in quanto volta ad introdurre nell'ordinamento forme di consultazione di tipo referendario suscettibili di determinare effetti giuridici di rango costituzionale; dall'altro, se contenuta in una proposta di legge ordinaria, non potrebbe considerarsi ammissibile, in quanto incompatibile con l'art. 67 Cost., vuoi perché introdurrebbe uno strumento atto a consentire, tramite la revoca, un sindacato sulle scelte dell'eletto, vuoi perché attribuirebbe siffatto potere di "richiamo" alla sola porzione del corpo elettorale compresa nel collegio di elezione, risultando così in evidente contrasto con il principio secondo cui ciascun Parlamentare rappresenta la Nazione.

Ad avviso del ricorrente al Presidente d'Assemblea non spetterebbe il potere di non ammettere proposte di legge sulla base di valutazioni che investono il contenuto dell'atto di iniziativa, altrimenti impedendo l'esercizio dell'iniziativa legislativa e così incidendo tanto sulla «funzione di legislatore», delineata dagli artt. 71 e 72 Cost., quanto, più in generale, sullo svolgimento del mandato e sulla funzione di rappresentanza politica, di cui all'art. 67 Cost., la quale si esplicherebbe anche attraverso la presentazione di proposte di legge. Nella specie, non avendo la decisione del Presidente della Camera consentito l'avvio del procedimento legislativo, avrebbe quindi impedito al Parlamentare di esercitare le proprie prerogative.

A giudizio della Corte costituzionale il potere di iniziativa legislativa del singolo Parlamentare (art. 71, comma 1, Cost.) si estrinseca attraverso modalità ed il suo esercizio produce effetti solo in

elettori del collegio quella di adire il Tribunale elettorale per avviare la procedura di revoca del Deputato eletto; o ancora il combinato disposto degli artt. 29 e 35 della Costituzione cinese del 1978 ai sensi del quale era disciplinato (nella traduzione inglese) *the power to supervise, remove and replace* dei Deputati da parte delle Unità elettorali, cioè le Assemblies delle province, delle regioni autonome, delle municipalità, delle forze armate che li avevano prescelti (nella vigente Costituzione del 1982 l'istituto del *recall* è disciplinato all'art. 77); o il combinato degli artt. 80 lett. f), 101 lett. c), e 116 della Costituzione cubana del '76 che disciplina la revoca dei Deputati eletti all'Assemblea Nazionale; si pensi infine all'art. 40.4 della Costituzione colombiana del 1991, all'art. 197 della Costituzione venezuelana del '99 e all'art. 61.6 della Costituzione ecuadoriana del 2008.

Guardando ad esperienze anche geograficamente più prossime, anche il Regno Unito, patria del libero mandato parlamentare, ha – come è noto – accolto in tempi recenti nel proprio ordinamento l'istituto in questione, con il *Recall of MPs Act 2015*, senza tuttavia affidarne "le chiavi" all'elettorato, anche solo attraverso la gestione della minaccia di farvi ricorso. Ricorda al riguardo G. CARVALE, *L'approvazione della prima procedura di recall a dieci anni dallo scandalo del rimborso spese dei deputati e la "crisis of confidence" verso la classe politica britannica*, in *Nomos*, n. 1/2019, 552 ss. come la soluzione trovata sia stata quella di conferire in via esclusiva a Parlamento e Corti di giustizia il potere di dare avvio alla procedura di *recall* solo in seguito a tre specifiche ipotesi (una condanna inferiore ad un anno, dal momento che quelle di durata superiore già in precedenza comportavano la decadenza; un voto da parte dei Comuni di sospensione di un Deputato per minimo 10 *sitting days* o 14 *calendar days* a seguito di un *report* del *Committee of Standards*; un giudizio di colpevolezza per il reato di false o ingannevoli informazioni per ottenere rimborso di spese), evitando così che la procedura possa prendere avvio per iniziativa degli elettori. Al verificarsi di una di queste ipotesi lo *Speaker* si rivolge al *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il Deputato invitandolo a comunicare la notizia agli elettori e ad organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive. Tali elezioni sono concesse solo nel caso in cui la petizione venga approvata dal 10% degli elettori del collegio.

⁴ Vengono richiamate a giustificazione di tale potere le lettere dei Presidenti della Camera del 4 febbraio 1997, del 7 giugno 2002, del 25 settembre 2015 e del 4 agosto 2016.

parte disciplinati dal testo costituzionale (art. 72); gli effetti della presentazione alle Camere del progetto di legge sono infatti disciplinati dai Regolamenti parlamentari e dalle relative prassi applicative. Tra questi rientrerebbe anche l'attivazione dei poteri di controllo del Presidente della Camera sull'ammissibilità dei progetti di legge, inquadrandosi il sindacato di ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa negli strumenti presidenziali volti a garantire la regolarità del procedimento legislativo. Dal momento che poi l'autonomia costituzionale di cui godono le Camere si estrinseca non solo nella adozione dei rispettivi Regolamenti, ma anche nella loro interpretazione ed applicazione, l'estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera del Giudice costituzionale solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del Parlamentare; tuttavia – conclude la Corte – dal caso di specie non emerge che la valutazione di inammissibilità del progetto di legge, accompagnata dall'esposizione dei relativi motivi, abbia di per sé prodotto l'evidente menomazione del potere di iniziativa legislativa.

A conclusione, dunque, della fase di delibazione il conflitto è stato giudicato inammissibile⁵.

2. La prerogativa costituzionale mortificata

Il conflitto, pur all'esito della procedura liminare non ammesso al merito, presenta tuttavia l'occasione per soffermarsi sui tanti spunti di sicuro rilievo offerti, tanto di natura processuale come di merito.

Relativamente al profilo soggettivo la legittimazione del singolo Parlamentare a sollevare conflitto interorganico può ormai dirsi dato acquisito: dopo l'ordinanza "compromissoria" [n. 17 del 2019](#)⁶ – apparsa come «il frutto di un sapiente equilibrista»⁷ – quell'orientamento è stato poi più volte ribadito⁸.

Ma l'inammissibile conflitto dell'[ord. n. 188/2021](#) richiama i più significativi passaggi di quella

⁵ Come è noto, ai sensi degli artt. 37 [l. 11 marzo 1953 n. 87](#) e 26 [Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale](#), in questa fase del giudizio la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali. Un carattere dunque delimitato e sommario costantemente ribadito dalla Corte nelle sue ordinanze (si vedano in particolare e di recente ord. nn. 17/2019, [60](#) e [86](#) del 2020).

⁶ Rispetto alla quale, osserva E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 233-234, la Corte aveva preparato l'ideale "terreno" per scatenare "la tempesta perfetta" già con le ord. nn. [277](#) e [280](#) del 2017, [163](#) e [181](#) del 2018.

⁷ Sono le parole impiegate da R. ROMBOLI nella sua *Nota di richiami e osservazioni* alla decisione, in *Foro it.*, 2019, I, 2299. Nell'occasione la Corte – lo si ricorderà – ebbe a riconoscere, per la prima volta in maniera esplicita, la legittimazione a proporre un conflitto tra poteri da parte del singolo Parlamentare, allo scopo di far valere l'eventuale limitazione di un potere ad esso riconosciuto dalla Costituzione, non in quanto componente l'Assemblea, ma *uti singulus*; un riconoscimento esplicito importante pur a fronte della dichiarazione di inammissibilità (qui parte dell'equilibrismo) per mancanza dell'elemento oggettivo di quel conflitto di attribuzione, un conflitto sollevato dal singolo Parlamentare nei confronti delle modalità attraverso le quali si era svolta in Senato la discussione che aveva portato all'approvazione, il 23 dicembre 2018, del disegno di "legge di bilancio".

⁸ Cfr. ord. nn. [274](#) e [275](#) del 2019; [60](#), [86](#), [129](#), [176](#) e [197](#) del 2020; [66](#) e [67](#) del 2021. Per una ricostruzione di quei conflitti cfr. J. FERRACUTI, [La gestione dell'emergenza Covid-19 alla prova del conflitto interorganico. Prime note sulle ordinanze di inammissibilità nn. 66 e 67 del 2021](#), in questa [Rivista, Studi 2021/II](#), 364 ss.

Più in generale, sulla legittimazione del singolo Parlamentare a sollevare conflitto tra poteri si rinvia, tra i tanti, a R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, spec. 113-155; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, spec. 312-323; C.P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione del singolo parlamentare al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in [Rivista AIC](#), n. 4/2017, 12 ottobre 2017; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?* in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 291 ss.; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in [Federalismi.it](#), n. 4/2019, 20 febbraio 2019; A. RUGGERI, [Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto \(nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019\)](#), in questa [Rivista, Studi 2019/I](#), 71 ss.

“prima rondine”: «[L]a Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (...). Si tratta in generale della facoltà, necessaria all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo “opinioni” e “voti” (...); segnatamente, nell’ambito della funzione legislativa (...), le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.). Del resto, è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l’attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte maturate altrove».

Appare perciò di una certa evidenza come alle poc’anzi richiamate attribuzioni costituzionali che spettano al singolo Parlamentare faccia riferimento il Deputato la cui proposta di legge non è stata ammessa dal Presidente di Assemblea⁹, lamentando la lesione di quella che *naturaliter* connota la propria attività individuale *secundum Constitutionem*, ossia l’iniziativa legislativa di cui all’art. 71, comma 1, Cost., con effetti sulla possibilità di discutere e deliberare (art. 72 Cost.) e, più in generale, sul pieno e libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.).

Quanto poi alla “materia del conflitto” la prerogativa della quale il Parlamentare chiede tutela indubbiamente rientra nella sfera di attribuzioni che al ricorrente è assegnata direttamente dalla Costituzione, ossia l’iniziativa legislativa (art. 71); dagli artt. 1, secondo comma, 67, 71 e 72, primo e quarto comma, Cost. 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» (così l’[ordinanza n. 149 del 2016](#)).

La valutazione di inammissibilità del conflitto da parte della Corte si è fondata essenzialmente sul carattere non grave né manifesto della lesione alla prerogativa in questione, niente affatto menomata dunque in modo “serio” dalla decisione presidenziale di non ammissibilità del progetto di legge e, di conseguenza, analoghe valutazioni sono toccate alla prerogativa della discussione e del voto in assemblea (art. 72 Cost.) e, in generale, al libero esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.)¹⁰. Come non considerare *manifestamente* lesiva del potere di iniziativa legislativa, come configurato dagli artt. 71 e 72 Cost., la decisione di non ammettere una proposta di legge, incidendo sulla funzione di legislatore del Parlamentare? Come non ritenere quella decisione *gravemente* incidente, più in generale, sullo svolgimento del mandato e sulla funzione di rappresentanza politica (art. 67 Cost.), che non può che esplicarsi *anche* attraverso la presentazione di proposte di legge?

Sembra fin troppo palese rintracciare il “tono costituzionale” del conflitto, ben al di sopra della “soglia di evidenza” indicata dalla Corte costituzionale nell’[ord. n. 17/2019](#): si discorre infatti dell’esercizio di una prerogativa impedito *in radice e assolutamente*, il carattere non manifesto della lamentata lesione del quale viene rilevato in fase di delibazione, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che aveva in passato escluso una siffatta possibilità con i contorni che qui si presentano; altrove infatti in fase liminare si sono sì arrestati conflitti in ragione dell’assenza del carattere

⁹ Sulla legittimazione passiva al conflitto del Presidente – tanto dell’Assemblea di Montecitorio come di quella di Palazzo Madama – si v. la [sentenza n. 379 del 1996](#) della Corte costituzionale e [ordd. nn. 17/2019](#) e [60/2020](#).

¹⁰ In merito al raggiungimento della “soglia di evidenza” rappresentata dalla sussistenza di una sostanziale negazione o evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al singolo Parlamentare risulta centrale l’orientamento inaugurato dalla “storica” [ord. n. 17](#), in virtù del quale «si deve ritenere che, ai fini dell’ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l’iter legislativo, bensì è necessario che allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953».

manifesto delle violazioni lamentate, «rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione» (così Corte cost. [ord. n. 60/2020](#)¹¹), ma in virtù della *apprezzabile compressione* delle prerogative costituzionali e non in conseguenza del loro *totale annichilimento*.

Si vuol cioè sottolineare come – pur non ritenendo quella liminare la sede più adatta per un simile giudizio – in altre occasioni¹², una volta riscontrata la mancanza di un *vulnus* manifesto delle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti, pur significativamente compresse ma mai del tutto nullificate, la Corte abbia nella sostanza inteso bilanciare l'efficienza e la tempestività delle decisioni parlamentari con la salvaguardia delle attribuzioni dei Parlamentari di effettiva partecipazione ai lavori dell'organo, disapprovando sì la compressione senza tuttavia scorgere in essa i tratti della manifesta violazione.

Pare evidente invece come nel conflitto frustrato sulla soglia del merito dall'[ord. n. 188](#) si sia in presenza di «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale»¹³ del conflitto interorganico, che esige un esame nel merito.

Risuonano nemmeno troppo lontani gli echi della “presa in considerazione”, istituto disciplinato dagli artt. 132-134 del Regolamento della Camera dei deputati del 1° luglio 1900, a mente dei quali «[n]essuna proposta di legge d'iniziativa di uno o più deputati potrà essere letta in seduta pubblica prima che gli Uffici non ne abbiano autorizzata la lettura. Perché questa autorizzazione venga accordata, sarà necessario che sia consentita da tre Uffici almeno» (art. 132); «[a]llorché l'autorizzazione è concessa, il Presidente ordina la lettura pubblica, e quindi la Camera fissa il giorno dello svolgimento» (art. 133); infine «[n]el giorno indicato, il proponente svolge i motivi della proposta. Non potrà parlare che un solo oratore contro la presa in considerazione. Il proponente ha diritto di replicare. La Camera decide quindi sulla presa in considerazione» (art. 134). Rimasta formalmente in vigore per le proposte che comportassero oneri finanziari, all'atto delle ampie riforme regolamentari del 1971 venne definitivamente abbandonato ciò che di essa residuava¹⁴, proprio perché ritenuta incompatibile con l'art. 71 Cost.¹⁵. L'istituto statutario finiva col condizionare certo il potere di iniziativa legislativa, ma esso era tuttavia incanalato in forme dialogiche, anche dialettiche, che conservavano una parvenza democratica, a fronte di un potere di valutazione di ammissibilità basata sul contenuto ad opera qui del Presidente d'Assemblea e per di più senza possibilità di “appello”.

Allargando lo sguardo alle diverse forme di iniziativa legislativa, esse come è noto sono strutturate a livello concettuale secondo il principio della pari efficacia formale, «da intendersi, in forza del combinato disposto degli artt. 71 e 72 Cost., quale pari idoneità a dare avvio al procedimento di

¹¹ Sulla quale cfr. C. SALOI, *La c.d. apertura alla legittimazione del singolo parlamentare: tanto rumore per nulla?*, in *Foro it.*, 2020, I, 2612 ss., il quale condivisibilmente osserva come la valutazione che la Corte fa circa l'entità della lesione delle attribuzioni costituzionali lamentata dalla parte attrice, valutandola come non manifesta, costituisca un giudizio confacente alla fase di merito del conflitto piuttosto che a quella di ammissibilità. In sede liminare dovrebbe infatti limitarsi la Corte – ex artt. 37 l. 87/53 e 24 N.I. – a sindacare, «attraverso una deliberazione sommaria svolta in camera di consiglio, la sussistenza dei presupposti processuali: profilo soggettivo (il conflitto deve coinvolgere organi costituzionali) e oggettivo (il ricorso deve riguardare l'esercizio di attribuzioni costituzionali), [...] rimandando ogni altra valutazione alla fase a cognizione piena, che si svolge nel contraddittorio delle parti e si conclude (di norma) con una sentenza che entra nel merito della causa» (spec. 2614).

¹² Le già citate [ordd. nn. 17/2019](#) e [60/2020](#).

¹³ Così ancora [ord. n. 17/2019](#).

¹⁴ Connessa, come è noto, sotto il vigore dello Statuto, alla titolarità dell'iniziativa riservata all'intera Assemblea. In tema cfr. A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. III, Milano, 1967, 171 ss., F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, 1971, 98 ss., e, più vicino, R. ORRÙ, *art. 71*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, spec. 1358.

¹⁵ Proprio perché la norma costituzionale riconosce «un diritto politico di cui il parlamentare, *uti singulus*, in forza di questa sua qualità, viene ad essere portatore per investitura diretta della Costituzione e l'art. 72, comma 1°, di fronte a quel diritto, stabilisce il correlativo dovere della Camera considerata come organo complesso, di dare la sua prestazione volta allo svolgimento della procedura necessaria allo scopo di determinare la votazione sulla proposta di legge» (così A. BOZZI, *L'iniziativa legislativa parlamentare e la presa in considerazione*, cit., 179).

formazione della legge»¹⁶. Guardando in particolare all’iniziativa governativa, essa si dipana lungo una sequenza coordinata di atti, tra i quali – *ex art. 87, quarto comma, Cost.* – è contemplata l’autorizzazione alla presentazione da parte del Presidente della Repubblica¹⁷. In disparte le peraltro note considerazioni sull’inquadramento teorico dell’istituto – tra chi lo ritiene condizione d’efficacia della deliberazione del Consiglio dei Ministri e chi ne ravvisa invece la natura di presupposto di legittimità per l’esercizio del potere di iniziativa – come pure quelle sull’ampiezza delle ragioni che possono legittimarne il diniego – ad esempio nei casi in cui il Capo dello Stato si trovi dinanzi a vizi procedurali o ad ipotesi che violino la legalità costituzionale o nelle quali addirittura potrebbe venire in gioco la sua responsabilità penale *ex art. 90 Cost.* – ciò che qui interessa evidenziare è come sul piano empirico siffatto controllo sia stato solitamente improntato ai caratteri della informalità e della riservatezza; la dottrina è del resto concorde nell’osservare che, in caso di diniego presidenziale dell’autorizzazione, con conseguente richiesta di riesame, e a prescindere dall’impatto sul piano politico di tale decisione, al Governo resti teoricamente aperta la strada che porta ad aggirare l’ostacolo facendo presentare il disegno da Parlamentari della maggioranza¹⁸, lasciando intendere che se l’obiettivo del proponente (il Governo ma anche il singolo Parlamentare) fosse mai quello dichiarato di giungere alla approvazione di una legge incostituzionale, al di là delle ben note garanzie rappresentate dallo strumento della questione pregiudiziale (di costituzionalità) *ex art. 40 Reg. Cam.*¹⁹, dal controllo presidenziale in sede di promulgazione e dall’eventuale intervento successivo della Corte costituzionale, l’*iter legis* contiene in sé tutti gli “anticorpi democratici” per scongiurare una simile evenienza.

Una anticipazione così marcata di un vaglio di costituzionalità come quello svolto dal Presidente della Camera – prescindendo per adesso dalla sua percorribilità – rispetto al progetto di legge A.C. n. 1781 neppure può giustificarsi invocando un principio di economicità e speditezza dei lavori parlamentari – quasi che la dimensione quantitativa della celerità della decisione legislativa porti automaticamente con sé anche quella qualitativa della bontà della soluzione – dal momento che nulla esclude (anzi, ciò che si prefigura è ragionevole che accada) che una iniziativa legislativa, pur affetta nel merito da un vizio di costituzionalità, attraverso i passaggi parlamentari dell’*iter legis* e la garanzia della dialettica democratica che tutte quelle fasi accompagna, ne venga successivamente mondata.

3. Un “nuovo titolare” del sindacato di costituzionalità ed un “nuovo portiere”?

Quella presidenziale di non ammissione ha tutti i tratti della decisione vincolante e definitiva, oltre che improntata ad un ampio grado di discrezionalità, per di più sindacabile solo in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, con tempi di definizione pertanto tali da poter di fatto compromettere il corretto espletamento nel corso della Legislatura di una prerogativa costituzionalmente prevista.

Sembra nell’occasione non potersi prescindere dal richiamare un abbastanza risalente precedente della giurisprudenza costituzionale, ancorché in tema di atti di sindacato ispettivo, ma qui comunque

¹⁶ Cfr. R. ORRÙ, *art. 71, cit.*, 1365.

¹⁷ Per un inquadramento della attribuzione presidenziale v. A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. Luciani e M. Volpi (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 171 ss.

¹⁸ Così ancora R. ORRÙ, *art. 71, cit.*, 1367, e anche P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, III ed., 2017, 243.

¹⁹ Come è noto la “questione pregiudiziale”, quella cioè per la quale un dato argomento non deve discutersi, e la “questione sospensiva”, quella cioè per la quale la discussione deve rinviarsi al verificarsi di scadenze determinate, possono essere proposte da un singolo Deputato prima che abbia inizio la discussione stessa; mentre la prima può vertere su profili di costituzionalità, la seconda può anche giustificarsi con la necessità di attendere e valutare l’evoluzione del quadro normativo costituzionale. Non va poi dimenticato il rimedio (quello indubbiamente) presidenziale disciplinato dall’art. 73 Reg. Cam. e rappresentato dai c.d. “pareri rinforzati”: se il Presidente ritiene utile acquisire il parere di una Commissione su un progetto di legge assegnato ad altra Commissione, può richiederlo prima che si deliberi sul progetto. Di tali pareri può certamente essere richiesta la Commissione Affari costituzionali che, quando investita della richiesta in base all’art. 73, c. 1, si esprime «sugli aspetti di legittimità costituzionale del progetto di legge» (art. 75, c. 1, Reg. Cam.).

utilissimo: con la [sentenza n. 379 del 2003](#) la Corte costituzionale aveva riconosciuto che spettasse alla Camera dei deputati deliberare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un Deputato in un comunicato-stampa che illustrava il contenuto di un'interrogazione presentata dallo stesso e successivamente dichiarata inammissibile dalla Presidenza dell'Assemblea, e per le quali pendeva un giudizio per risarcimento danni presso la giurisdizione ordinaria; nella sostanza dunque la Corte aveva valutato come il diniego di ammissibilità di un'interrogazione parlamentare non fosse sufficiente a rendere tale "proposta di interrogazione" un atto estraneo all'esercizio delle funzioni parlamentari ai fini della riconducibilità dello stesso nella sfera dell'insindacabilità *ex art. 68, comma 1, Cost.* E lo aveva fatto anche sulla base dell'argomento, di carattere generale e potenzialmente idoneo a sorreggere la sindacabilità davanti alla Corte costituzionale di larga parte delle decisioni dei Presidenti di Assemblea²⁰, in virtù del quale, poiché «contro la decisione presidenziale non è previsto, almeno esplicitamente, né viene praticato alcun rimedio, nemmeno in forma di appello all'assemblea, ben si comprende come legare indissolubilmente al vaglio positivo di ammissibilità la caratterizzazione dell'atto come esercizio di funzione parlamentare, e viceversa, significherebbe attribuire al Presidente della Camera un potere assoluto incidente su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere»²¹.

Può perciò dirsi – anche sulla scorta del precedente testé richiamato – che condivisibilmente è stato osservato in dottrina che il Presidente è sì chiamato ad ammettere le proposte di legge, ma «il giudizio di ammissibilità serve ad accertare soltanto l'esistenza e la regolarità formale dell'atto di iniziativa, con esclusione di qualunque giudizio sulla legittimità costituzionale o sulla opportunità dell'atto stesso»²²; e ancora, il giudizio del Presidente dell'Assemblea è «da portare sugli elementi indefettibili dell'atto e non sul suo contenuto»²³.

Che un siffatto controllo si spinga sino alle soglie del vaglio di costituzionalità venne ad esempio escluso dal Presidente Casini – proprio con riguardo a quei rimedi tanto *in itinere* quanto successivi in precedenza richiamati – che, in sede di Giunta per il Regolamento (seduta del 7 marzo 2002), ebbe ad osservare che «nell'ordinamento esistono specifici strumenti esterni al procedimento parlamentare per la verifica della conformità costituzionale delle norme di legge ordinaria, tra i quali, in primo luogo il sindacato di costituzionalità sulle leggi, affidato alla Corte costituzionale. È in tale contesto che occorre quindi collocare i controlli interni al procedimento parlamentare. Per le fasi successive a quella dell'iniziativa, quando cioè il procedimento legislativo viene attivato presso le Commissioni di merito, il regolamento individua, infatti, specifici strumenti attraverso i quali si provvede a verificare *in itinere* l'osservanza nei singoli testi legislativi delle norme costituzionali, tra i quali specialmente i pareri delle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio»; altresì sottolineando come «[t]ali pareri non producono tuttavia effetti definitivi e vincolanti, dal momento che essi possono essere comunque superati dalla volontà politica dell'Assemblea e della stessa Commissione di merito nella sede referente, che rimangono comunque libere di adottare deliberazioni in difformità rispetto al loro contenuto»²⁴.

In occasione poi della discussione sulle modalità di votazione della proposta di legge "passata alla storia" come "lodo Alfano", nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'8 luglio 2008, il Presidente Fini – dopo aver ricordato che una proposta dal contenuto sostanzialmente analogo era stata votata dal Parlamento solo pochi anni prima (l. n. 140/2003, meglio nota come "lodo Schifani", poi dichiarata incostituzionale con la [sentenza n. 24 del 2004](#)) – ebbe modo di precisare che

²⁰ È quanto osserva N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. III, 2075. Dello stesso A. cfr. ovviamente anche la voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Agg., Vol. IV, Torino, 2010, 444 ss.

²¹ Sulla pronuncia cfr. T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?* in *Giur. cost.*, 2003, n. 6, 3882 ss., e A. PACE, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, *ibid.*, 3890 ss.

²² Così V. DI CIOLLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, 2013, 500.

²³ È quanto affermato da S. TOSI, *Diritto parlamentare*, nuova ed. a cura di A. Mannino, Milano, 1993, 280.

²⁴ Resoconto su <http://documenti.camera.it/dati/leg14/lavori/bollet/200203/0307/HTML/15/comunic.htm>.

«[r]ichiamare tuttavia i principi affermati in tale sentenza ai fini della decisione sull'ammissibilità del voto segreto comporterebbe necessariamente l'esigenza di valutare in quale misura il disegno di legge presentato dal Governo superi le censure di costituzionalità rilevate a suo tempo dalla Corte. Ma ciò non compete evidentemente alla Presidenza della Camera – né alla Giunta in questa sede – cui spetta invece una valutazione del testo ad un fine meramente procedurale»; a tale riguardo richiamando la diversità sostanziale «fra il giudizio di costituzionalità delle leggi – che spetta in via esclusiva alla Corte e che attiene alla conformità di una disposizione legislativa alle norme costituzionali – e la valutazione circa la segretabilità o meno di alcune disposizioni in quanto incidenti, dal punto di vista della materia trattata, e nei termini specificati dalla Giunta per il Regolamento il 7 marzo 2002, sulle norme costituzionali richiamate dall'articolo 49 del Regolamento», esulando invece «dalla competenza della Presidenza la valutazione circa la compatibilità delle disposizioni oggetto della richiesta di voto segreto con norme e principi costituzionali»²⁵.

Né quello pare poi un controllo esercitabile in base al combinato disposto degli artt. 89 e 139**bis** Reg. Cam.

Obiettivo della disposizione per seconda richiamata è – in prima battuta – quella di attribuire la “veste corretta” a mozioni, interrogazioni ed interpellanze²⁶, ciò spettando al Presidente che conferisce ad esse la qualificazione formale corrispondente al contenuto (*ex* artt. 110, 128 e 136 Reg. Cam.), senza però poterne dichiarare l'inammissibilità. La valutazione di ammissibilità di tali atti, per espressa previsione del c. 1 dell'art. 139-*bis*, attiene solo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni, oltre che alla eventuale presenza di espressioni sconvenienti, che risulterebbe preclusiva della pubblicazione stessa dell'atto. Il profilo da ultimo evidenziato è in parte anticipato già dall'art. 89, a mente del quale il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione, ovvero siano preclusi da precedenti deliberazioni, e può rifiutarsi di metterli in votazione.

Una valutazione di ammissibilità presidenziale che – recita il secondo comma dell'art. 139**bis** – si applica, *in quanto compatibile* (l'*enfasi* è aggiunta), anche nei confronti degli altri atti di iniziativa parlamentare: una disposizione, dunque, che solo *in via residuale* (in quanto compatibile) è riferibile ad *altri atti di iniziativa parlamentare*. Ma può una prerogativa costituzionale – quale quella riconosciuta dall'art. 71 – essere pregiudicata da una disposizione regolamentare, che peraltro non potrebbe mai condurre ad una dichiarazione di inammissibilità, ma al massimo ad una modifica della qualificazione dell'atto («ove necessario, [il Presidente] provvede alla corretta titolazione dell'atto, informandone il presentatore», *ex* art. 139-*bis*, c. 1)? Appare sorprendente poi che a svolgere il peculiare ruolo di “portiere” di un siffatto giudizio di costituzionalità sia il Servizio per i Testi normativi, un Ufficio che – secondo l'art. 35 del Reg. dei Servizi e del Personale – dovrebbe occuparsi degli aspetti formali relativi ai progetti di legge²⁷.

²⁵ Resoconto su <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/html/2008/07/08/15/comunic.htm>

²⁶ Come è ampiamente noto si tratta di atti dalla diversa qualificazione giuridica: mentre la mozione è atto ad iniziativa collettiva e di indirizzo, volto cioè a promuovere un dibattito ed una votazione su un oggetto specifico, per definire indirizzi di solito rivolti al Governo, interrogazioni ed interpellanze – oltre ad essere attivabili anche individualmente – costituiscono invece tipici atti di sindacato ispettivo con cui si chiede al Governo, con formalità ed intensità diverse, di riferire in merito a condotte *da assumere o già assunte* su questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica (art. 136, c. 2, Reg. Cam.).

²⁷ L'Ufficio cura: la ricezione, la revisione formale e la stampa dei progetti di legge presentati; la loro assegnazione alle Commissioni; la ricezione, la classificazione e la trasmissione alle Commissioni degli altri atti presentati alla Camera, ivi comprese le relazioni del Governo e di altri organi o enti; la redazione tecnica e l'assistenza al coordinamento formale dei testi discussi e approvati dall'Assemblea; l'analisi e lo sviluppo delle metodologie e delle tecniche di redazione dei testi normativi e la connessa assistenza ai Parlamentari.

4. Tra Voltaire e Giovenale

Venendo al merito della “censura” di incostituzionalità – il già evocato “referendum di richiamo” – e alla sua più “opportuna” collocazione in una fonte di rango costituzionale, una riflessione su tali aspetti non sarebbe stata possibile senza procedere ad una informale interlocuzione con il ricorrente, l’on. Andrea Cecconi, volta a reperire il testo della proposta “incriminata” (l’A.C. n. 1781 e la relativa Relazione illustrativa). Al riguardo è forse opportuno riflettere sulla necessità di prevedere comunque una forma di pubblicità di tipo istituzionale rispetto ad iniziative che – non attendando alla sfera personale e all’onorabilità dei singoli e al prestigio delle istituzioni, oltre a non contenere espressioni sconvenienti – si arenano sulla soglia dell’ammissibilità presidenziale.

Ad ogni buon conto scorporare da *quella* iniziativa la disciplina del c.d. “referendum di richiamo” varrebbe a snaturare tanto l’istituto (proposto) in sé quanto il complessivo sistema di elezione (immaginato), dal momento che – come si è letto nella Relazione illustrativa – la proposta sarebbe (stata) diretta ad introdurre un sistema elettorale maggioritario con collegi uninominali a turno unico (secondo il modello anglosassone del *first past the post*), e questo al fine – sempre a detta dei proponenti – di «garantire ai cittadini la possibilità di scegliere realmente i propri rappresentanti; rinsaldare il rapporto fra elettori, forze politiche ed eletti; disincentivare la disomogeneità interna delle forze politiche e la creazione di coalizioni fittizie a meri scopi elettorali; favorire una genuina governabilità del Paese attraverso un’elevata selettività della formula elettorale; porre le condizioni perché siano i cittadini ad indirizzare le decisioni politiche fondamentali assunte nell’ambito della nostra democrazia rappresentativa attraverso Assemblee rappresentative rafforzate e in grado di costituire un solido ponte tra la società e le Istituzioni». Ed ecco che proprio «ai fini di rendere ancora più stretto il legame politico tra eletto ed elettore, pur nel rispetto del divieto di mandato imperativo sancito dall’articolo 67 della Costituzione, viene inserita la previsione del possibile svolgimento di un referendum di richiamo per revocare il mandato di un parlamentare eletto».

Come dunque considerare autonomo il “referendum di richiamo” rispetto al complessivo meccanismo elettorale e, dunque, da quello scindibile e da consegnare semmai ad un ddl costituzionale, come “suggerito” ai proponenti dalla missiva presidenziale del 20 gennaio 2020?

Ma al di là della coerenza interna che intimamente legherebbe la “revoca” del rappresentante al meccanismo elettorale del *the winner takes it all*²⁸, anche l’idea di far assurgere la disciplina elettorale a rango costituzionale (o una sua parte) suonerebbe dissonante rispetto all’intenzione originaria dei Costituenti di non cristallizzare in Costituzione un determinato sistema elettorale, lasciando «alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (secondo il noto passaggio della [sentenza n. 1 del 2014](#) della Corte costituzionale).

Quanto alla rilevata (sempre nella lettera del 20 gennaio) incompatibilità del “referendum di

²⁸ La proposta è diretta ad introdurre un sistema elettorale uninominale, prevedendo la possibilità di esperire un «referendum di richiamo» trascorsi dodici mesi dalla proclamazione e prima degli ultimi dodici mesi dalla scadenza del mandato, su richiesta di un quinto del totale degli elettori del collegio (o, se inferiore a quest’ultimo, pari almeno al numero di voti ottenuti dal candidato proclamato eletto e del quale è richiesta la revoca), determinandosi la revoca dell’eletto nel caso in cui «il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del referendum sia superiore al numero di voti attribuiti alla risposta negativa, purché la cifra percentuale dei voti attribuiti alla risposta negativa [...] sia inferiore o uguale alla cifra elettorale percentuale [...] ottenuta dal candidato immediatamente successivo per numero di voti a quello proclamato eletto in quello stesso collegio uninominale all’ultima elezione per la Camera dei deputati e del quale è richiesta la revoca» (così l’art. 40 e, in senso analogo per il Senato, l’art. 58 della proposta). Non viene previsto un *quorum* partecipativo per la validità del «referendum di richiamo», tuttavia, perché la proposta di revoca sottoposta a referendum sia dichiarata approvata è necessario, oltre che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito referendario sia superiore al numero di voti attribuiti alla risposta negativa, che si accerti che il Parlamentare del quale è proposta la revoca abbia perso il livello di consenso (calcolato in percentuale) che gli ha permesso di essere eletto alle precedenti elezioni politiche, vale a dire che la cifra percentuale dei voti attribuiti alla risposta negativa sia inferiore o uguale alla cifra elettorale percentuale ottenuta dal candidato immediatamente successivo per numero di voti a quello proclamato eletto in quello stesso collegio uninominale all’ultima elezione e del quale è richiesta la revoca. In caso poi di revoca del Parlamentare per approvazione del referendum di richiamo è previsto lo svolgimento di elezioni suppletive.

richiamo” rispetto all’art. 67 Cost., possono senz’altro richiamarsi taluni spunti di un vivace dibattito che non solo in dottrina la configurano come tutt’altro che graniticamente incrollabile.

Qualche anno fa Giorgio Grasso osservava – riflettendo sul noto caso del Movimento 5 Stelle, anche richiamandosi ad un editoriale sulla stampa nazionale di Natalino Irti – come «non si può ignorare il tentativo di interpretare, per dirla con Natalino Irti, “ciò che fremente e si agita nel profondo sentire di una collettività”, quando una società “smarrisce la propria forma politico-giuridica” e non si riconosce più nello Stato e nelle vecchie istituzioni costituzionali. Dietro a questa radicale rottura di alcuni principi della democrazia rappresentativa vi è, infatti, un disagio che non deve essere sottovalutato, per la sua capacità di minare le fondamenta del “rapporto di consonanza” tra i cittadini e lo Stato»²⁹.

Già in precedenza autorevole dottrina aveva posto in serio dubbio che l’irrevocabilità del mandato costituisca parte del nucleo essenziale del mandato stesso³⁰, e più di recente sull’esclusione della incompatibilità tra divieto di mandato imperativo e possibile revoca degli eletti si è discusso tanto in dottrina come nel dibattito pubblico³¹.

Il tentativo di esercitare una qualche forma di controllo sul mandato parlamentare, pur senza porre in discussione il divieto di mandato imperativo, costituisce dunque un tema avvertito, e variegate risultano essere le soluzioni proposte per introdurre correttivi di stampo istituzionale che consentano di bilanciare il libero espletamento del mandato con forme di responsabilità dinanzi agli elettori.

Coniugare autonomia e responsabilità, mantenendo fermo il rapporto rappresentativo potendo al

²⁹ G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2017, 14 luglio 2017; l’editoriale richiamato è di N. IRTI, *Non possiamo ignorare il sottosuolo della società*, in *Corriere della sera*, 28 giugno 2017.

³⁰ Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., spec. 331, laddove fa riferimento – sia pure in forma dubitativa – alla circostanza per cui la garanzia individuale dell’irrevocabilità in corso di mandato potrebbe non valere per l’Assemblea nel suo complesso, che potrebbe essere sciolta anticipatamente anche quando i suoi orientamenti si siano rivelati incompatibili con gli orientamenti espressi dal corpo elettorale, in occasione di referendum, elezioni amministrative, ecc.: «è chiaro che se la garanzia della stabilità prevista per il singolo parlamentare non vale per il Parlamento nel suo complesso, viene messa in forte subbuglio l’idea che anche l’irrevocabilità possa far parte del nucleo essenziale del libero mandato» (così nota n. 192).

³¹ Oltre al già cit. contributo di G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito*, si v. anche C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 maggio 2014; non esclude radicalmente la compatibilità del recall con i principi costituzionali italiani neppure A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 101. Cfr. anche N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2010 e P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, Torino, 2006.

Rispetto alle modalità con cui la revoca è concepita osserva criticamente D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 1/2020, 7 gennaio 2020, come essa non possa essere lasciata, ad esempio, ai soli iscritti al partito (o a coloro che se ne dichiarino elettori), ma «[t]utti gli elettori di un collegio devono esserne titolari dal momento che una volta eletto il parlamentare rappresenta la Nazione non i suoi elettori», per concludere nel senso che «[i]l recall aperto al corpo elettorale e, dunque, non ai soli iscritti al partito, potrebbe rappresentare uno strumento finalizzato a rafforzare la democrazia rappresentativa impedendo condotte scorrette degli eletti e non a contrastarla. Il recall, in altri termini, andrebbe concepito quale strumento finalizzato a mantenere vivo, anche in via preventiva disincentivando condotte trasformistiche, il legame tra Parlamento e cittadini che vive una costante positiva tensione tra l’astrazione della rappresentanza generale della Nazione, che ogni parlamentare è tenuto ad assicurare senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.), e la base politico-partitica».

Ha parlato di «fantasia costituzionale», riferendosi a quella che dovrebbe animare talune riforme per rinsaldare il rapporto – oramai in crisi conclamata – tra elettorato e rappresentanti, M. AINIS, *Come salvare il Parlamento? in la Repubblica*, 28 aprile 2017, suggerendo tra gli altri interventi l’introduzione proprio del recall «ossia la revoca degli eletti immeritevoli, attraverso un referendum personale indetto in corso di mandato. Funziona così in Svizzera dal 1846, negli Stati Uniti dal 1903, nonché in varie altre contrade. Ne avremmo urgenza anche in Italia, dove puoi assentarti dai lavori parlamentari per un anno senza rischiare sanzioni. E dove i cambi di casacca, dall’inizio della legislatura, toccano quota 469, un record. Ma quando c’è potere, lì dev’esserci responsabilità. Alle nostre latitudini c’è viceversa impunità».

Le stesse modifiche al Regolamento del Senato della Repubblica del 2017 paiono aver dato un segnale in questa direzione, laddove hanno previsto (o hanno esteso) una serie di conseguenze nei casi di passaggio del Senatore ad altro gruppo (con la previsione della decadenza di tutti i componenti degli Uffici di Presidenza delle Commissioni e di Vicepresidenti e Segretari dell’Assemblea), nonché regolando profili amministrativi e contabili della gestione delle risorse loro affidate.

contempo attivare verifiche periodiche sul perdurare del consenso (non certo tramite meccanismi azionabili *ad nutum*, men che meno agitandoli sotto la veste di minacciosi ricatti), può rappresentare una sfida seria che le democrazie contemporanee possono raccogliere al fine di «una riqualificazione della rappresentanza e per un rilancio della partecipazione democratica»³².

Sorprende, pertanto, da un lato il modo radicale con cui il Presidente della Camera ha frustrato sul nascere il tentativo di avviare una discussione parlamentare su un tema significativo, mortificando al contempo una prerogativa costituzionale tramite l'esercizio di un potere che, si ritiene, non gli compete, almeno con una tale profondità (spetterebbe sì ad un "giudice" ma non all'"arbitro" terzo delle procedure parlamentari³³). Quel dibattito (meglio detto, quell'*iter*), se avviato, avrebbe potuto far emergere in altri momenti e tramite ben altri strumenti parlamentari (e non solo) eventuali profili di incostituzionalità di una proposta di legge che avrebbe se non altro avuto il merito di assicurare la ribalta assembleare ad una questione fin qui relegata esclusivamente a dinamiche centrifughe di singoli partiti e movimenti.

Dall'altro lato stupisce la decisione della Corte costituzionale di non ammettere quantomeno al merito un conflitto il cui "tono costituzionale" pare attestarsi – come in precedenza evidenziato – ben al di sopra della "soglia di evidenza" indicata dalla Corte costituzionale nell'ord. n. 17/2019.

In conclusione, se sullo sfondo si odono le posizioni sul mandato parlamentare espresse alla *Convention nationale* sul finire del XVIII secolo da Condorcet³⁴ e Robespierre³⁵, non può però che tornare alla mente nel contesto pre-rivoluzionario la celebre citazione – peraltro com'è noto apocrifa – di Voltaire: *non sono d'accordo con quello che dici, ma difenderò fino alla morte il tuo diritto a dirlo*.

Altrimenti, dinanzi ad un potere esercitato in modo discrezionale e dirompente, senza essere accompagnato da garanzie procedurali chiare e da appigli regolamentari solidi, sarebbe facile rievocare – terminando un breve viaggio a ritroso nel tempo accompagnato da nobili riferimenti – la matrona romana della VI Satira di Giovenale (quella *contro le donne*), che chiede al marito di crocifiggere il servo perché «*Hoc volo, sic iubeo; sit pro ratione voluntas*».

³² Così M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico-parlamentare in Italia*, in M. Cavino e L. Conte (curr.), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, 49.

³³ Sul Presidente di Assemblea "arbitro" cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (curr.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 11 ss.

³⁴ «*Mandataire du peuple, je ferais ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer ses idées, non les siennes: l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui*».

³⁵ «*Un peuple dont les mandataires ne doivent compte à personne de leur gestion n'a point de constitution*».