



NICOLA LUPO*

IL PARLAMENTO COME ORGANO (ANCHE) DI GARANZIA COSTITUZIONALE. ALCUNI SPUNTI SUL PENSIERO DI CARLO MEZZANOTTE E SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un ricordo dell’“ultimo” Carlo Mezzanotte. – 3. Una sua (auto)riflessione critica sulla giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 68, primo comma, Cost., un anno dopo aver lasciato Palazzo della Consulta. – 4. E i suoi echi nella giurisprudenza costituzionale successiva. In particolare, nella sentenza 104 del 2024 (anche in relazione alle “trasformazioni della comunicazione politica”). – 5. Uno spunto conclusivo, sulla funzione di garanzia costituzionale in capo (anche) al Parlamento.

1. Premessa

E' un onore e un piacere essere in Luiss a ricordare, assieme a tanti colleghi di varie generazioni, Carlo Mezzanotte e a riflettere sulla sua “lezione”, in particolare quanto agli organi costituzionali di garanzia. Lasciatemi perciò anzitutto rivolgere un grazie, di cuore, a Raffaele Bifulco e a Fulco Lanchester per avermi coinvolto. Avevo già preso parte, in modo passivo ma attento e commosso, alle altre due occasioni di confronto scientifico – entrambe assai interessanti, plurali e partecipate – organizzate in memoria di Carlo Mezzanotte: la prima il 27 maggio 2008, che si tenne in parte alla Corte costituzionale (la mattina) e in parte alla Luiss (il pomeriggio); e l'altra il 20 aprile 2018, presso la Corte costituzionale. Di entrambe, per fortuna, sono stati pubblicati gli atti, a cura rispettivamente di Antonio Baldassarre¹ e di Gino Scaccia². Con questa iniziativa, che si svolge tutta in Luiss, perciò, forse si recupera un minimo di simmetria quanto alle sedi in cui, finora, se ne è ricordata la figura di studioso e di giudice costituzionale.

* Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive (Istituzioni di diritto pubblico) –Luiss Guido Carli.

** Intervento al Convegno “*Gli organi costituzionali di garanzia: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*”, Luiss 4 ottobre 2024.

¹ *La forza ragionevole del giurista. Atti della Giornata in ricordo di Carlo Mezzanotte*, Padova, Cedam, 2010.

² *Corti dei diritti e processo politico. Convegno internazionale in memoria di Carlo Mezzanotte*, Napoli, ESI, 2019.

Anche in questa chiave mi permetto di muovere da un ricordo personale, riferito ovviamente all'ultima fase della Sua attività universitaria, che si svolse appunto in Luiss. Anche al fine di agganciare a questo ricordo un raffronto tra una relazione svolta da Carlo Mezzanotte a un convegno del 2006 incentrata sull'art. 68 della Costituzione, da un lato, e l'evoluzione più recente della giurisprudenza costituzionale in tema, e soprattutto la sentenza n. 104 del 2024, dall'altro³. Per poi provare, nell'ultima parte di questo contributo, in linea con l'oggetto del seminario odierno, a richiamare alcuni elementi – alcuni dei quali tratti da scritti dello stesso Carlo Mezzanotte – che spingono a favore dell'inclusione del Parlamento nell'ambito degli organi costituzionali (con-)titolari della funzione di garanzia costituzionale.

Un'inclusione che, peraltro, non mi pare sia mai stata esplicitata negli studi di Carlo Mezzanotte. Sono perciò consapevole della forzatura che, nell'avanzare questa ipotesi, mi accingo a compiere, anche provando a trovare punti di convergenza con autori, come Gianni Ferrara e Andrea Manzella, di generazione non lontana dalla Sua ma appartenenti a scuole diverse, se non contrapposte. Tuttavia, è anche vero che il pensiero dei maestri ben può essere interpretato e in qualche modo sviluppato nella riflessione scientifica delle generazioni successive, anche indipendentemente dalle opinioni che i maestri stessi hanno sostenuto.

2. Un ricordo dell'“ultimo” Carlo Mezzanotte

Carlo Mezzanotte entrò in Luiss come professore di ruolo nel 1991 (anche se già vi insegnava, a contratto, da qualche anno). Ossia, esattamente quando io ne uscivo, fresco laureato. I nostri percorsi non si incrociarono, se non assai sporadicamente. Ovviamente, lo lessi e lo ascoltai più volte, in lezioni varie e in convegni costituzionalistici, negli anni successivi, e fui ovviamente felice e onorato quando, appunto da professore di ruolo Luiss, fu eletto giudice costituzionale, nel 1996.

Lo seguì poi, da lontano, nella sua attività di giudice, leggendo e discutendo, anche con gli studenti e con i colleghi studiosi, le sentenze che Lo hanno visto nelle vesti di relatore-redattore. Penso in particolare alla sentenza n. 379 del 1996, sui parlamentari “pianisti”, che è un classico degli studi di diritto parlamentare, e al tempo stesso un importante precedente, richiamato assai spesso (su cui si tornerà *infra*); e alla sentenza n. 106 del 2002, sull'uso del *nomen* Parlamento da parte dei Consigli regionali, che ebbi anche modo di annotare⁴. Oltre ovviamente alla sentenza n. 303 del 2003, di cui dirò tra pochissimo.

³ Successivamente allo svolgimento del convegno, la Corte è ritornata sul tema dell'insindacabilità parlamentare con le sentenze n. 193 e n. 194, entrambe del 5 dicembre 2024 (ed entrambe relative a dichiarazioni del sen. Mario Michele Giarrusso), che hanno ripreso, con importanti precisazioni, gli innovativi orientamenti espressi nella sentenza n. 104 del 2024.

⁴ N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, 1209-1224.

In quella fase, ebbi altresì occasione di apprezzare la capacità di Carlo Mezzanotte nell'interloquire proficuamente, nelle Sue vesti di giudice costituzionale, con le istituzioni parlamentari e con le loro amministrazioni: un'interlocuzione non scontata, perché i rapporti tra la Corte costituzionale e il Parlamento sono per definizione delicati, e spesso trascurata, ma a mio avviso utilissima. In particolare, ricordo volentieri un seminario informale a porte chiuse, organizzato nel 2002 dal Servizio studi della Camera, sul mutamento del ruolo del legislatore statale alla luce del nuovo Titolo V Cost., che secondo me rappresentò uno dei momenti fondativi del ragionamento che può ritenersi alla base della celebre sentenza n. 303 del 2003. Una sentenza assai discussa, come si sa, che in ogni caso si capisce davvero solo se si tiene a mente quale fu il comportamento del legislatore statale all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il legislatore statale, infatti, si mosse decisamente nel segno della continuità, evitando accuratamente di dare alla revisione costituzionale, e in particolare al rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., un'attuazione piena e coerente con la logica complessiva del nuovo disegno costituzionale e, in fondo, con quell'adeguamento dei metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento che l'art. 5 Cost. richiedeva sin dal 1948. Per carità, il nuovo disegno costituzionale presentava non pochi limiti e difetti, ma un'attuazione accorta e volta a valorizzarne gli elementi innovativi e ad armonizzarli con i principi costituzionali avrebbe potuto porvi, almeno in parte, rimedio. Un'attuazione della novella costituzionale invece solo parziale, tardiva e in più casi elusiva da parte del legislatore statale ha finito per accentuare questi limiti e ha chiamato in quella fase la Corte costituzionale, com'è noto, a svolgere, quanto ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, un ruolo di supplenza non agevole e tutt'altro che gradito⁵, di cui la sentenza n. 303 del 2003 rappresenta in qualche modo l'emblema.

Infine, rientrammo in Luiss pressoché contemporaneamente: Lui avendo cessato nel gennaio 2005 il mandato da vicepresidente della Corte, e rientrando in ruolo quale professore ordinario di Diritto costituzionale; io arrivando dalla Camera come professore associato di Diritto pubblico, da dove mi ero dimesso da consigliere, il 1° luglio dello stesso anno. In una fase peraltro funestata prima dalla terribile malattia e poi dalla tragica scomparsa di Sergio Paolo Panunzio, che colpì duramente tutti i giuspubblicisti: a partire da quelli che gravitavano in Luiss e negli altri atenei romani, ma ovviamente non solo.

Afferivamo allora a facoltà diverse, ma eravamo inseriti nello stesso Dipartimento, quello giuridico, ed eravamo attivi nel medesimo dottorato di ricerca, in Diritto pubblico, che era stato fortemente voluto da Sergio Paolo Panunzio e Gian Candido De Martin (anche in esito ai bei seminari sulle riforme costituzionali coordinati appunto da Panunzio, i quali fecero della sede Luiss di via Parenzo un importante luogo di incontro dei costituzionalisti romani). Uno dei primi dottorati ad essere attivato in Luiss, di cui Carlo Mezzanotte fu il primo coordinatore. Direi che quella rappresentò l'occasione di contatto più stretto, visto

⁵ Allora, nella conferenza stampa svolta nel 2004, il Presidente della Corte, Gustavo Zagrebelsky, parlò in proposito di "una funzione di supplenza non richiesta e non gradita".

che fui informalmente invitato a darGli una mano: da “ragazzo di bottega”, per dir così. Invito che ovviamente accolsi assai volentieri e che mi consentì di godere di un periodo – purtroppo breve, interrotto troppo presto, e repentinamente, ma prezioso – di collaborazione. Da cui imparai molto, sul piano scientifico e anche, più in generale, sul come muoversi in accademia.

Ebbi allora anche modo di coinvolgerLo, oltre, d’intesa con Andrea Manzella, che in qualche lezione al Master in Parlamento e Politiche Pubbliche, in un convegno che mettemmo su, con Eduardo Gianfrancesco, nel marzo 2006, a conclusione della XIV legislatura, al fine di provare a tracciarne un bilancio, sul piano degli studi costituzionalistici e parlamentaristici. Lo invitammo perciò a svolgere, in parallelo ad Andrea Manzella e subito prima delle conclusioni di Leopoldo Elia, una “relazione di sintesi” dal titolo «Le garanzie dell’autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto», che fu ospitata nel volume che raccoglie gli atti di quel convegno⁶.

Non nascondo che ottenere la Sua autorizzazione a pubblicare, con poche modifiche, la sbobinatura che avevo effettuato e rivisto, con l’aiuto di alcuni allora giovanissimi studiosi, fu una piccola-grande soddisfazione. Sapevo bene, infatti, della Sua ritrosia a dare veste definitiva e a pubblicare i Suoi lavori scientifici e altresì a mettere per iscritto i contenuti di riflessioni, sempre originali e acute, espresse in forma orale⁷. Ero ben memore della Sua famosa, e citatissima, ma rimasta appunto inedita, relazione, dal titolo «Referendum e legislazione», che Egli svolse, proponendo una lettura costituzionalistica dell’effetto sistemico originato dai referendum elettorali tenutisi nel 1991 e, soprattutto, nel 1993, al convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti organizzato a Siena, nel 1993, su «Democrazia maggioritaria e referendum». Una relazione che ovviamente ascoltai con attenzione e della quale serbo ancora un preciso ricordo, e che in parte Egli riprese, accennando anche al perché preferì non dare ad essa una veste definitiva, in un’altra relazione tenuta ad un successivo convegno della medesima Associazione, interamente dedicato all’analisi dell’istituzione parlamentare⁸.

3. Una Sua (auto)riflessione critica sulla giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 68, primo comma, Cost., un anno dopo aver lasciato Palazzo della Consulta

Proprio sui contenuti di quella densa «relazione di sintesi» del 2006, incentrata sulla giurisprudenza costituzionale relativa all’art. 68 Cost., intendo perciò, in questo breve contributo, soffermarmi. Anche perché la giurisprudenza costituzionale in tema, specie in

⁶ E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, 225-230.

⁷ Un elenco di tali interventi orali, alcuni dei quali ascoltabili grazie all’archivio di Radio radicale, è in *La forza ragionevole del giurista*, cit., 107 ss.

⁸ Cfr. C. MEZZANOTTE, *I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale*, in *Il Parlamento. Annuario 2000 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2001, 289-307, spec. 297.

questa ultimissima fase, mi pare dare per larga parte ragione, a quasi venti anni di distanza, ad alcune delle idee espresse allora da Carlo Mezzanotte.

Con poche ma centratissime parole, infatti, nell'occasione che ricordavo, Carlo Mezzanotte ripercorre criticamente le linee di fondo della giurisprudenza sull'art. 68 Cost., che aveva contribuito a forgiare nel corso del suo mandato in Corte costituzionale, conclusosi da circa un anno.

Lo dice Lui stesso: si tratta di un argomento che lo ha «assillato negli ultimi dieci anni». E, una volta terminato il mandato, dichiara perciò di voler dire cose che «non avrei mai neanche osato pensare fino ad un anno fa», segnalando anzitutto, da un lato, una «ostinazione della Camere» in materia, evidentemente nel continuare a riproporre interpretazioni dell'art. 68 Cost., quanto all'ampiezza dell'ombrello garantito dall'insindacabilità, che la Corte non condivide; e, dall'altro, l'esistenza di una «carica antiparlamentaristica» all'interno della Corte costituzionale. La Sua insoddisfazione è dimostrata dall'elevato tasso di conflittualità: ossia, dal fatto – per usare le Sue parole – che «non c'è Gazzetta Ufficiale ormai che non abbia un conflitto in materia di insindacabilità».

Passa poi ad una citazione di un lavoro di Leopoldo Elia, che presiedeva la sessione e che sarebbe intervenuto poco dopo, a chiusura del convegno, sulla crescente difficoltà, in quella stagione storica, dell'opinione pubblica a giustificare situazioni di privilegio⁹. E si sofferma criticamente sulle sentenze n. 10 e 11 del 2000, domandandosi se procedere nel senso indicato da quelle pronunce “gemelle” non rischi di diventare “una sorta di supplizio per il giudice costituzionale”. Parla, in proposito, di una «competenza disgraziatissima per il giudice costituzionale» e di un ruolo «cattivo-coattivo» inevitabilmente spettante alla Corte costituzionale.

Si tratta di una giurisprudenza, quella che richiede la corrispondenza dei contenuti con un atto parlamentare antecedente perché un'opinione espressa da un parlamentare al di fuori dei momenti di esercizio tipico della funzione parlamentare possa essere protetta dall'art. 68, primo comma, Cost., che – continua Mezzanotte – sembra infatti obbligare la Corte a fare ricorso al dizionario dei sinonimi per verificare la corrispondenza dell'atto parlamentare con l'opinione espressa *extra moenia* e che si presta ad un elevato rischio di aggiramento. Si chiede perciò provocatoriamente Mezzanotte: «non sarebbe capace da sé il giudice comune nel valutare se si incorra in una riproduzione identica dell'atto parlamentare o se si è spostata qualche virgola?».

Quanto al segnalato rischio di aggiramento – sia consentito aggiungere – esso si è poi ampiamente verificato, in particolare attraverso la presentazione di interrogazioni di comodo da parte del parlamentare in questione. Specie una volta che la Corte si è accontentata di una “richiesta di interrogazione”: come è accaduto a partire dalla sentenza n. 379 del 2003, che ha ritenuto idonea a far scattare l'ombrello di cui all'art. 68, primo comma, Cost. pure un'interrogazione dichiarata inammissibile dal Presidente di Assemblea.

La relazione di Mezzanotte risale quindi – come era solito fare, riguardo a ogni istituto che era chiamato ad analizzare, in queste occasioni – alle origini del problema: richiama

⁹ L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 85-97.

perciò la sentenza n. 1150 del 1988 e la successiva riforma dell'art. 68 Cost. E osserva come la sentenza n. 1150 si sia collocata in uno spazio ancora libero, in quanto prima della legge costituzionale n. 3 del 1993 tutto, e quindi anche l'insindacabilità, era coperto dal diniego dell'autorizzazione a procedere. Tuttavia, in quella pronuncia la Corte costituzionale aveva in qualche modo intuito il mutare dei tempi quanto ai rapporti tra politica e opinione pubblica.

Ciò detto, rivendica la centralità del principio sulla tutela dei diritti contenuto nell'art. 24 Cost., non a caso qualificato «principio supremo dell'ordinamento». Richiama altresì la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia e sottolinea la necessità di un'applicazione «molto ristretta» della prerogativa in questione. E questo perché «sono in gioco due diritti fondamentali: quello del Parlamento e, indirettamente, dei suoi membri; e quello del cittadino di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Per domandarsi, infine, nelle rapide ma assai incisive righe conclusive, se in prospettiva il quadro non possa mutare. Allo scopo, avanza un suggerimento procedurale, che più volte si è affacciato nel dibattito dottrinale¹⁰ e, immagino, anche in seno alla Corte costituzionale: se si possa cioè eliminare il vincolo del giudice a conformarsi, salvo sollevare conflitto di attribuzioni, alla deliberazione della Camera (o del Senato) sull'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. In altri termini, se non sarebbe meglio immaginare che siano le Camere a dover sollevare, “in casi eccezionali”, il conflitto di attribuzione nei confronti del giudice che violi quella prerogativa.

4. E i suoi echi nella giurisprudenza costituzionale successiva. In particolare, nella sentenza n. 104 del 2024 (anche in relazione alle “trasformazioni della comunicazione politica”)

Confesso che, lì per lì, restai affascinato dalle parole di Mezzanotte e poi, come dicevo, onoratissimo del fatto che avesse accettato di pubblicare quel contributo. Tuttavia, come spesso mi accadeva, avvertivo un dissenso abbastanza profondo rispetto alle tesi di Mezzanotte, pur condividendone senz'altro, in questo caso, la premessa, rappresentata dall'insoddisfazione per l'elevato grado di conflittualità cui l'insindacabilità parlamentare dava luogo.

Com'è noto, il punto sollevato allora da Mezzanotte è rimasto a lungo aperto. Certo, negli anni successivi, le Camere per fortuna hanno attenuato un po' la loro conflittualità e hanno cercato di tener maggiormente presente la giurisprudenza costituzionale in materia, nelle loro pronunce volte ad applicare l'art. 68, primo comma, Cost. Ma il nodo non può considerarsi risolto, ed è anzi ancora oggetto di non poche pronunce della Corte costituzionale.

¹⁰ Anche sulla scorta di quanto osservava A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, 289-315.

Per parte loro, alcuni giudici hanno estremizzato le loro posizioni antiparlamentaristiche nell'interpretazione delle garanzie previste dall'art. 68 Cost. E giustamente la Corte costituzionale ha reagito. Penso soprattutto ad alcune sentenze in materia di intercettazioni, e in particolare, da ultimo, alla sentenza n. 227 del 2023, sul caso del sen. Stefano Esposito¹¹.

Ciò che più importa, peraltro è che, dopo decenni di riflessioni – che in parte intercettai anche nel mio breve periodo che vi ho svolto quale assistente di studio – la Corte costituzionale ha dato, specie negli ultimi due anni, importanti segnali di un'evoluzione giurisprudenziale che, pur senza abbandonare l'orientamento avviatosi con le sentenze “gemelle” del 2000, consideri altresì elementi e parametri ulteriori, che, rispetto alla rigidità di quei criteri, meglio si prestano a operare bilanciamenti costituzionali. E anche a tenere in considerazione le profonde evoluzioni nel frattempo intervenute nelle forme della comunicazione politica¹².

È questo ciò che è accaduto soprattutto con la sentenza n. 104 del 2024, sul caso di un video pubblicato su *Facebook* dall'on. Carlo Fidanza¹³. Chiunque legga questa pronuncia – e, anche qui, a prescindere da ogni valutazione sul merito della stessa – credo non possa non avvertire una chiara traccia delle posizioni espresse a suo tempo da Carlo Mezzanotte, in più occasioni, e in particolare nel convegno che prima ricordavo.

In sostanza, l'esigenza della corrispondenza testuale tra atto parlamentare e dichiarazione resa all'esterno delle Camere resta, ma non come criterio unico e assoluto, bensì come un “indice rivelatore”, per quanto particolarmente consistente e qualificato.

Già la Corte, nella sentenza n. 133 del 2018, aveva affermato che l'art. 68, primo comma, Cost. può, in casi particolari, trovare applicazione anche a “dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare”. Anche se in quel caso non aveva poi riscontrato tale nesso, il preannuncio di una evoluzione giurisprudenziale era abbastanza chiaro¹⁴.

Ora, con la sentenza n. 104 del 2024, è tornata sul punto in una vicenda in cui mancava qualsivoglia atto parlamentare connesso, e precisando che, in questi casi, naturalmente, «si impone a questa Corte uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla ricorrenza di tale nesso, in ragione dei contrapposti interessi costituzionali che vengono in gioco». Il che, del resto, è ritenuto essere «in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la

¹¹ Su cui cfr., tra gli altri, F. GIRELLI, *Intercettazioni, messaggi WhatsApp e ratio delle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2023, 2647-2655; e F. PASQUINI, *La Corte costituzionale e il “caso Esposito”: le questioni (ancora) controverse in materia di intercettazioni delle conversazioni del parlamentare*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2024, 244-264.

¹² Cfr., ad esempio, G. PALOMBINO, *L'insindacabilità parlamentare al tempo della democrazia digitale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 218-236, nonché le audizioni informali svolte dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera, tra aprile e giugno 2023, sulle prospettive evolutive dell'insindacabilità parlamentare alla luce delle moderne forme di comunicazione politica e in particolare dei *social media*.

¹³ Su cui cfr. T.F. GIUPPONI, *Fu vera svolta? La Corte costituzionale e l'importanza degli “indici rivelatori” in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2024, 372-385; A. LAURO, *Che cosa significa “rappresentare”? Sulle esternazioni dei parlamentari extra moenia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2024, 998-1007; e S. BARGIACCHI, *Insindacabilità parlamentare: verso una maggiore elasticità nel controllo del “nesso funzionale”?*, *ivi*, n. 1/2025, 1-21.

¹⁴ Come notato ad esempio da T.F. GIUPPONI, *I limiti dell'insindacabilità parlamentare nelle sentt. nn. 59 e 133 del 2018. La Corte costituzionale ancora tra forma e sostanza, in vista di una svolta dai confini incerti*, in www.forumcostituzionale.it, 23 febbraio 2019, 1-7.

quale ha riconosciuto, da un lato, che l'insindacabilità persegue “scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario” e, dall'altro, che l'assenza di un legame con un'attività parlamentare *stricto sensu* “esige un'interpretazione stretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati” (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia)».

Nella sentenza n. 104 del 2024 la Corte costituzionale ha ritenuto perciò riconducibili all'ombrello di cui all'art. 68, primo comma, Cost. quelle opinioni che si iscrivano «in un contesto politico» e che «incanalino nel processo politico proprio di una democrazia pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale». Infatti, «tale rappresentanza, sancita dall'art. 67 Cost., costituisce invero il fondamento primo e, al tempo stesso, il limite, dell'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.». È perciò dall'art. 67, oltre che dall'art. 68 Cost. che vanno ricavati i limiti all'insindacabilità parlamentare, che sono anche limiti riconducibili, se si vuole impiegare criteri da tempo in uso nella giurisprudenza comune, al parametro della “continenza” e alla tutela della dignità dei soggetti coinvolti, specie se non parlamentari: «una funzione così alta, che la Costituzione protegge con un'immunità che si protrae oltre la scadenza del mandato parlamentare, esige e pretende, al contempo, forme espressive improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica e della denuncia politica, in specie quando questi non siano a loro volta parlamentari: e ciò tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione – quali testate giornalistiche *online* o *social media*».

Nel collegamento, su cui la sentenza n. 104 del 2024 ha fatto leva, tra le garanzie che circondano il parlamentare e l'evoluzione della “comunicazione politica”, si coglie un altro profilo al quale Carlo Mezzanotte ha sempre prestato grande attenzione, nella sua attività sia di studioso, sia di giudice costituzionale. Ovviamente, dedicandosi in particolare alle trasformazioni che derivavano, allora, dall'utilizzo intenso del mezzo televisivo.

Il riferimento alle trasformazioni della comunicazione politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di prerogative parlamentari a volte viene esplicitato e a volte no, ma è comunque chiarissimo¹⁵.

Non bisogna, in proposito, dimenticare che le succitate sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 furono originate entrambe da dichiarazioni rese dall'on. Sgarbi nel corso di una trasmissione televisiva da lui tenuta su Canale 5. E che, in particolare, la sentenza n. 11 del 2000 esplicitamente richiamò i «fattori di trasformazione della comunicazione politica nella società contemporanea»; così come ora la sentenza n. 104 del 2024 ha fatto presente che

¹⁵ Del resto, la percezione del Parlamento da parte dell'opinione pubblica è evidentemente cruciale in un organo che dal popolo deriva interamente la sua legittimazione: cfr., ad esempio, i contributi raccolti in G.L. CONTI, P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole sulla sua percezione. Studi pisani sul Parlamento. VII*, Pisa, Pisa University Press, 2017; e C. FASONE, *La funzione pedagogica-espressiva (e il rapporto con i mass e i social media)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2019, 181-207.

«nella società contemporanea la comunicazione politica si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente».

Per fare, invece, un solo esempio di richiamo implicito a tali trasformazioni, ricorderei il celeberrimo “monito” con cui si chiude la sentenza n. 379 del 1996, sui deputati “pianisti” (relatore e redattore Carlo Mezzanotte, appunto). Un monito che presento spesso agli studenti con l’etichetta di “monito Striscia la notizia”. Questa trasmissione quotidiana di Canale 5, infatti, aveva in quegli anni preso a riprodurre sistematicamente filmati dei parlamentari che votavano per i loro colleghi, accompagnati da musiche di concerti per pianoforte. In questa chiave, dunque, si capisce meglio come mai la Corte costituzionale, nel dare ragione alla Camera nel risolvere il conflitto di attribuzioni da essa sollevato, ha avuto cura di precisare, in tale celebre monito, che «nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l’adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà».

Infine, anche sul piano stilistico, nella sentenza n. 104 del 2024 l’eco di Carlo Mezzanotte si avverte piuttosto chiaramente. Basti richiamare, per tutti e conclusivamente, questo passaggio, in cui la Corte ha rilevato l’esistenza di «un antagonismo tra i due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l’autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato; l’indipendenza e la terzietà del giudice, funzionali a garantire il principio d’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall’altro».

Un’ennesima dimostrazione, dunque, dell’influenza che il pensiero di Carlo Mezzanotte ha esercitato e continua ad esercitare sulla giurisprudenza costituzionale, anche venti anni dopo averla lasciata.

5. Uno spunto conclusivo, sulla funzione di garanzia costituzionale in capo (anche) al Parlamento

Mi si potrebbe accusare, nelle considerazioni svolte fin qui, di essere andato fuori tema. In un convegno, come quello odierno, incentrato su «*Gli organi costituzionali di garanzia: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*», trattare di un profilo relativo al Parlamento potrebbe sembrare un fuor d’opera. Invero, seppure soltanto per cenni e in conclusione, vorrei provare a difendermi da questa (ipotetica) accusa, avanzando qualche argomento a favore dell’inclusione del Parlamento, per alcuni dei suoi poteri, anche all’interno degli organi di garanzia costituzionale. E altresì invocando, a supporto di questa difesa, alcune idee delineate da maestri del diritto costituzionale, pur appartenenti a scuole diverse, ma tutti attenti studiosi delle dinamiche parlamentari e politiche, tra cui Gianni Ferrara, Andrea Manzella e, appunto, seppure implicitamente, lo stesso Carlo Mezzanotte.

La mia difesa è ovviamente agevolata ove si critichi la rigida distinzione tra organi costituzionali di indirizzo, ossia Parlamento e Governo, da un lato, e organi costituzionali di garanzia, ossia Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, dall'altro. Una distinzione assai diffusa, che evidentemente può avere una sua utilità, ma che non deve essere assolutizzata o interpretata in modo rigido, come ci ha autorevolmente ricordato, pure in questo convegno, anche Massimo Luciani.

Lo notava invero lo stesso Carlo Mezzanotte, in un paio di passaggi contenuti nelle sue due opere monografiche, rivolti entrambi a criticare – con estremo garbo, ma anche con incisività – la celebre contrapposizione proposta da Enzo Cheli tra organi costituzionali titolari di «una *funzione di indirizzo politico*» e «investiti del compito di esprimere la volontà delle forze di maggioranza (Corpo elettorale – Parlamento – Governo)» e quelli titolari invece di «una *funzione di controllo costituzionale*, espressione degli organi posti a garanzia della rigidità del sistema (Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale)»¹⁶.

Ebbene, Mezzanotte, sulla base della sua acuta e sofisticata concezione della Costituzione, criticava la rigidità di questa distinzione, e in particolare l'idea secondo cui per gli organi costituzionali di indirizzo le norme costituzionali rappresenterebbero solo «una serie di limiti esterni o negativi», mentre per gli organi costituzionali di controllo costituzionale (diremmo oggi, appunto, di garanzia costituzionale) esse porrebbero «un positivo sistema di fini vincolanti»¹⁷.

Ovviamente, anche la (pur discussa) titolarità in capo al Presidente della Repubblica di funzioni di indirizzo – ancorché, perlopiù, di indirizzo politico costituzionale, secondo la celebre espressione coniata da Paolo Barile¹⁸, originariamente, com'è noto, impiegata proprio con riferimento alla Corte costituzionale¹⁹ – finisce per relativizzare questa contrapposizione²⁰. Ed è interessante notare come lo stesso Mezzanotte richiami quest'ultimo orientamento dottrinale, appunto nell'ambito della critica alla distinzione troppo rigida tra organi di indirizzo e organi di garanzia, qualificando l'orientamento di Barile come «le nuove teorie dell'indirizzo politico-costituzionale». Seppure al fine di accostarlo alle tesi elaborate da Mortati a favore di una concezione «personalista o solidarista (che qualcuno potrebbe definire organicista), per la quale la Costituzione è un sistema di fini chiuso e integrale, che non tanto cinge d'assedio l'attività del legislatore ordinario imponendole semplici limiti esterni, quanto pretende di vincolarla dall'interno»²¹:

¹⁶ Così E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico* (1964), Milano, Giuffrè, 1968, 131 ss. Cfr. anche ID., *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in *Studi Economico-Giuridici*, XLIV, t. I, 1966, 155 ss., spec. 196 ss.

¹⁷ Così C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica* (1984), Napoli, Editoriale scientifica, 2014, 94 ss.

¹⁸ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, 295-357, spec. 307 ss.

¹⁹ P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 908-922, spec. 911 ss.

²⁰ Per recenti riletture di tale tesi cfr. E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità e evoluzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 431-454, spec. 445 ss. e la *special issue* di *Federalismi.it* su *Le sedi dell'indirizzo politico costituzionale e dell'indirizzo di sistema nell'assetto attuale della forma di governo italiana*, a cura di S. BARBARESCHI- L. BARTOLUCCI, 1 novembre 2024.

²¹ Così C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente* (1979), Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 226 ss.

una concezione che, com'è noto, Mezzanotte respinge, al pari di quella opposta, di derivazione kelseniana, di una Costituzione solo procedurale e priva di valori unitari. Insomma, per quel che pare di capire, un modo elegante per criticare la tesi di Cheli anche richiamando il suo maestro, Barile; e per prendere al contempo una certa distanza dalla teorizzazione dell'indirizzo politico costituzionale, la quale poi sarà oggetto di una valutazione più severa nel libro scritto assieme a Antonio Baldassarre²². Quest'ultimo autore è stato poi, in altra occasione, ancora più critico in proposito, e persino sprezzante nei confronti della tesi volta ad attribuire al Presidente della Repubblica una vera e propria funzione di indirizzo politico²³.

Ad ogni modo, per riprendere il filo del discorso circa l'impraticabilità di una troppo rigida distinzione tra organi costituzionali di indirizzo e di garanzia, anche classificare il Parlamento esclusivamente e interamente tra gli organi costituzionali di indirizzo si rivelerebbe essere un errore tanto frequente quanto nefasto nelle sue conseguenze. Certo, il Parlamento è, evidentemente e anzitutto, organo titolare di funzioni di indirizzo politico, e collocato al cuore del circuito volto alla definizione di tale indirizzo: com'è noto, è espressione immediata delle indicazioni che il corpo elettorale fornisce attraverso le elezioni e a sua volta contribuisce in modo decisivo, specie attraverso gli istituti del rapporto fiduciario e agli atti di indirizzo, alla formazione del Governo e alla definizione e all'aggiornamento costante del suo programma, che viene poi per larga parte attuato mediante la sua attività legislativa.

Tuttavia, al Parlamento sono imputate alcune attribuzioni che non paiono sussumibili – o almeno non interamente – all'interno del circuito dell'indirizzo politico, ma che si prestano ad essere meglio inquadrare nell'ambito della garanzia costituzionale.

Per individuarne il contenuto si è fatto riferimento alla funzione delle Camere consistente nell'individuare e tutelare gli "interessi permanenti" del sistema costituzionale e di garantire l'effettivo funzionamento della forma di governo parlamentare²⁴. Una funzione che è stata evidentemente svolta, per una lunga fase, anzitutto dai partiti politici, le cui ideologie e i cui programmi si erano già incontrati in Assemblea Costituente, e che aveva bisogno di una sede istituzionale in cui confrontarsi e pervenire a risultati concreti, in termini anche ma non esclusivamente di produzione legislativa. A tal fine, si è valorizzato il ruolo delle Camere e, al loro interno, dei Presidenti di assemblea, chiamati a completare il sistema delle garanzie della Costituzione, coprendo cioè gli spazi lasciati privi di controlli da parte del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale, visto che entrambi questi organi si

²² A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, spec. 22 ss. e 297 ss.

²³ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE - G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2012, 19-50, spec. 20 ss., con riferimento al lavoro di O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2021.

²⁴ Così G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 248 ss.

pongono “all’esterno delle Assemblee parlamentari ed esercitano i loro poteri in un momento successivo al compiersi delle funzioni parlamentari”²⁵.

Oppure, in una prospettiva in qualche modo complementare, nella funzione di garanzia costituzionale si è ricompresa quell’attività parlamentare «volta a salvaguardare le condizioni di normalità costituzionale nel funzionamento dello stato»²⁶. Collocandovi perciò, con una concezione inizialmente restrittiva e poi solo un po’ più comprensiva una serie di attribuzioni delle Camere e del Parlamento in seduta comune: anzitutto alcuni poteri ispettivi, ove esercitati nei confronti non del Governo ma degli altri organi costituzionali; l’accusa contro il Presidente della Repubblica (e, fino alla revisione costituzionale del 1989, dei Ministri); l’autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri; le funzioni nei confronti delle attività della RAI; i poteri del Parlamento, e in particolare del COPASIR, nei confronti del segreto di Stato e dei servizi segreti²⁷.

Tuttavia, l’insieme delle attività riconducibili (almeno in parte) all’attività di garanzia costituzionale ben si presta ad essere ampliato. Ad esempio, includendovi altresì l’esame delle leggi di revisione costituzionale²⁸, ma anche l’elezione di giudici costituzionali, di membri laici del CSM e fors’anche del Presidente della Repubblica. Così come, a ben vedere, pure quella quota di attività legislativa che è volta a dare diretta attuazione alla carta costituzionale o ad assicurare un seguito ai tanti “moniti” contenuti nella giurisprudenza costituzionale. Potrebbe probabilmente persino ipotizzarsi che l’esercizio di alcune tradizionali prerogative parlamentari, come per esempio quelle previste dall’art. 68 Cost., su cui ci si è prima rapidamente soffermati, presenti profili riconducibili alla funzione di garanzia costituzionale, attenendo in particolare alla salvaguardia dei rapporti, per definizione cruciali e delicati in ogni Stato di diritto, tra politica e giurisdizione, tra parlamentari e giudici.

Ad ogni modo, sull’individuabilità o meno di una funzione parlamentare di garanzia e sulle attività da ricomprendervi si è registrato un dibattito dottrinale piuttosto acceso²⁹, non essendo pochi gli autori che ne hanno negato l’autonomia e hanno perciò ricondotto tutte le funzioni parlamentari alla titolarità della sola maggioranza. Non è certo questa la sede per ripercorrerlo ulteriormente. Ci si può limitare qui ad osservare come la tesi in questione sia stata spesso impropriamente accomunata a quelle volte a sostenere la c.d. “centralità del Parlamento”, in più occasioni accolte dai medesimi autori: tesi, queste ultime, com’è noto

²⁵ Così G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, cit., p. 207. Si è provato a sottolineare questo profilo in N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea e la funzione (politica) di garanzia costituzionale. Rileggendo la monografia di Gianni Ferrara*, in *Il Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2024, 151-165.

²⁶ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., Bologna, Il Mulino, 1977, 341 ss.

²⁷ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 448 ss.

²⁸ In tal senso, seppur dubitativamente, G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 27-65, 53 ss.

²⁹ Così E. CHELI, *Atto politico e funzione d’indirizzo politico* (1964), Milano, Giuffrè, 1968, 131 ss.

frequentemente criticate e, perlopiù, ricondotte ad una ben precisa stagione della nostra evoluzione politico-istituzionale, esauritasi tendenzialmente a partire dagli anni Ottanta³⁰.

Credo invece che provare a enucleare tale funzione di garanzia costituzionale del Parlamento e a distinguerla dalle tesi volte a sostenere la c.d. “centralità del Parlamento” e, soprattutto, dalla contingenza in cui queste si erano affermate, rappresenti un’operazione utile, se non necessaria, specialmente per evitare di incorrere nell’errore di incoraggiare ulteriormente i processi già in atto, in Italia ma non solo, che hanno portato e tuttora portano a indebolire il Parlamento in modo eccessivo. Un errore che invece nel nostro ordinamento è stato spesso commesso e che ha contribuito a condurre il Parlamento alla condizione attuale, che tutti tendiamo a deprecare, e che, come si inizia a comprendere, determina riflessi negativi anche sul ruolo degli organi di garanzia costituzionale, e in particolare della Corte costituzionale.

Un Parlamento che, purtroppo, ha trascurato o non è stato in grado di esercitare in modo efficace molte delle attribuzioni che a quella funzione si possono probabilmente ricondurre. Dal seguito da dare ai tanti “moniti” della Corte costituzionale, specie assicurando una tutela adeguata e aggiornata ai “nuovi diritti”³¹, all’elezione tempestiva dei giudici della Corte costituzionale, dallo svolgimento di inchieste parlamentari di congruo respiro, all’adeguamento dei regolamenti parlamentari alle revisioni costituzionali entrate in vigore, è purtroppo un lungo elenco di occasioni mancate per farsi carico dell’obbligo di dare attuazione e garanzia anzitutto “politica” ai diritti fondamentali e ai principi costituzionali. Una difficoltà che inevitabilmente è legata anche al mutato ruolo dei Presidenti di Assemblea, che assai raramente appaiono in grado di agire efficacemente quali «uomini (e donne) della Costituzione»³²: tant’è che, com’è noto, a partire dall’ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale, evidentemente a compensazione di un insoddisfacente garanzia assicurata da parte dei Presidenti di Assemblea, ha almeno in linea di principio dichiarato ammissibili i conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari, a tutela delle loro prerogative costituzionali³³.

Un ennesimo segnale – per concludere ancora con parole di Carlo Mezzanotte³⁴ – del fatto che il ruolo del Parlamento, dopo la crisi del sistema dei partiti e l’abbandono della

³⁰ Cfr. “a caldo”, al momento appunto della fine di quella stagione, V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia*, in *Quad. cost.*, n. 1/1981, 7-31, spec. 19 ss., ed E. CHELI, *La “centralità” parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, ivi, n. 2, 343-351.

³¹ Del mancato seguito, da parte del legislatore, ai moniti della Corte costituzionale ormai si lamentano sistematicamente tutti i Presidenti della Corte costituzionale, nelle loro annuali conferenze stampa: da ultima, cfr. quella di Augusto Barbera, il 18 marzo 2024.

³² Secondo la celebre formula proposta da A. MANZELLA, *Il parlamento*, I ed., cit., 113 ss. Ripresa, più di recente, tra gli altri, da E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come “uomo/donna della Costituzione”*, in V. LIPPOLIS - N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013, cit., 281 ss.

³³ Sul seguito dell’ordinanza n. 17 del 2019 cfr., tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all’ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, 521-530; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci, 2022, spec. 49 ss.; G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l’importanza dell’ultimo miglio*, in *Quaderni COSTITUZIONALI*, n. 1/2023, 129-155, spec. 151 ss.; e L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, spec. 197 ss.

³⁴ Tutte citazioni tratte dalla sua relazione generale *I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni*, cit.

legge elettorale proporzionale, è profondamente cambiato, e che questo cambiamento ha comportato «l'erosione dei luoghi teorici attorno ai quali si era plasmata la posizione preminente del Parlamento negli equilibri costituzionali». In altri termini, sempre secondo Mezzanotte, l'abbandono delle due simmetriche convenzioni costituzionali della *conventio ad excludendum* e della *conventio ad integrandum* – a prescindere dalla loro natura prettamente giuridica o meno – ha comportato un profondo mutamento non solo politico, ma anche istituzionale, «a causa della compenetrazione molto stretta in Italia tra sistema dei partiti e istituzioni». Da ciò, nei passaggi conclusivi di quella relazione, da un lato l'evidenziazione, rivolta evidentemente agli studiosi, della difficoltà, o addirittura dell'improponibilità, di ricondurre il Parlamento italiano «ad una modellistica tradizionale»; e, dall'altro, l'auspicio, guardando soprattutto al mondo della politica e delle istituzioni, che «il Parlamento, entro i limiti in cui è ancora possibile, si riappropri del suo destino e non lasci che siano gli eventi a sospingerlo in una posizione periferica nei processi di decisione politica».