

Alessandro Lauro

**TUTTE LE STRADE PORTANO
A ROMA? LA PARTECIPAZIONE
ALL'ELEZIONE PRESIDENZIALE
AL TEMPO DELLA
"CERTIFICAZIONE VERDE"**

Estratto

ORDINANZA (19 gennaio 2022) 20 gennaio 2022 n. 15 — *Pres.* Coraggio — *Red.* Barbera.

[2044/396] Costituzione della Repubblica italiana - Parlamento - Misure urgenti, adottate mediante decreto-legge, per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 - Previsione che dal 10 gennaio al 31 marzo 2022 l'accesso ai mezzi di trasporto e il loro utilizzo è consentito esclusivamente ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi COVID-19 (c.d. *green pass* rafforzato) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dall'onorevole P.C. e da altri quattro parlamentari, residenti nelle Regioni Sicilia o Sardegna - Lamentata lesione delle loro prerogative parlamentari - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Governo adottare il decreto-legge contenente l'obbligo del *green pass* rafforzato e di annullare, previa sospensione, gli atti lesivi e ogni altro atto presupposto - Difetto della manifesta violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari - Inammissibilità del conflitto.

(Cost., artt. 1, 3, 16, 32, 67, 70, 71, 72 e 117; d.l. 30 dicembre 2021, n. 229, art. 1, comma 2).

*È inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso, per violazione degli artt. 1, 3, 16, 32, 67, 70, 71 e 72 e 117 Cost., dai deputati P.C., E.C., S.S. e A.V. e dal senatore P.L. nei confronti del Governo, in riferimento all'art. 1, comma 2, d.l. 30 dicembre 2021 n. 229, che, dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19, subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso del c.d. *super green pass*, ossia delle certificazioni verdi COVID-19 rilasciate unicamente alle persone che hanno completato il ciclo vaccinale contro l'infezione da SARS-CoV-2 o ne sono completamente guarite, ferma restando l'esenzione per i minori di dodici anni e i soggetti dispensati dalla vaccinazione per ragioni mediche. I ricorrenti non evidenziano la manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto la disposizione oggetto di conflitto regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso (ordd. nn. 17, 274, 275 del 2019, 60, 86, 129, 176, 197 del 2020, 66, 67, 186, 188, 193, 255 e 256 del 2021) (1).*

Nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), e, in particolare, dell'art. 1, comma 2, promosso da Pino Cabras e altri, nella qualità di membri del Parlamento, con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 2022 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2022, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

deliberato nella camera di consiglio del 19 gennaio 2022.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 7 gennaio 2022 (iscritto al reg. confl. poteri n. 1 del 2022), i deputati Pino Cabras, Emanuela Corda, Simona Suriano e Andrea Vallascas e il senatore Pietro Loreface, tutti membri del Parlamento residenti nelle Regioni Sicilia o Sardegna, hanno promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del Governo, in riferimento all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria);

che la disposizione oggetto di conflitto, in vigore dal 10 gennaio 2022 e fino alla cessazione dello stato d'emergenza epidemiologica da COVID-19, subordina l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico e il loro utilizzo al possesso delle certificazioni verdi COVID-19 di cui all'art. 9, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c-bis)*, e di cui all'art. 9-*bis)*, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 giugno 2021, n. 87;

che dette certificazioni (cosiddetto *super green pass*) vengono rilasciate unicamente alle persone che hanno completato il ciclo vaccinale contro l'infezione da SARS-CoV-2 o ne sono completamente guarite, ferma restando l'esenzione per i minori di dodici anni e i soggetti dispensati dalla vaccinazione per ragioni mediche;

che i ricorrenti, sprovvisti delle certificazioni in questione, evidenziano che la previsione oggetto di conflitto impedisce loro di raggiungere il Parlamento, mediante i mezzi di trasporto pubblico aereo o marittimo, dai rispettivi luoghi di residenza;

che, conseguentemente, lamentano un grave *vulnus* all'esercizio della funzione parlamentare, in specie nei suoi profili concernenti la partecipazione all'attività legislativa (compresa quella inerente alla conversione in legge dello stesso decreto oggetto di conflitto (e all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali sono stati convocati il 24 gennaio 2022;

che, quanto al requisito soggettivo per l'ammissibilità del conflitto, i ricorrenti sostengono che il Governo avrebbe invaso la funzione legislativa della quale il Parlamento è titolare, finendo per imporre loro «una vaccinazione surrettizia, con modalità lesive dei parametri di cui all'art. 32 della Costituzione»; assumono, in tal senso, che la giurisprudenza costituzionale ammette la possibilità di un sindacato sui vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative del singolo parlamentare, se rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione, e quindi ritiene ammissibile un conflitto nel quale il parlamentare allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione ad esso costituzionalmente attribuita;

che inoltre, e quanto al requisito oggettivo, rilevano che la disposizione oggetto di conflitto determinerebbe un grave squilibrio fra i diversi poteri dello Stato, poiché con essa il Governo avrebbe precluso ai ricorrenti ogni partecipazione all'attività legislativa, sicché il conflitto sarebbe necessario in quanto «diretto a ripristinare le competenze costituzionalmente garantite» e perciò a tutelare il «principio di separazione dei poteri»;

che, inoltre, i ricorrenti contestano la legittimità costituzionale della disciplina oggetto di conflitto sotto diversi profili;

che, infatti, assumono che essa si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 16 della Costituzione, poiché limiterebbe la libertà di circolazione nel territorio dello Stato per «ragioni politiche», in quanto riconducibili alla libera scelta di non sottoporsi al vaccino contro il COVID-19;

che, ancora, i ricorrenti reputano violato l'art. 3 Cost., poiché le restrizioni imposte, fondandosi sullo *status* personale di soggetto vaccinato o guarito, determinerebbero una disparità di trattamento, con riflessi di ordine economico e sociale, nella fruizione di un servizio pubblico essenziale;

che, infine, la disciplina oggetto di conflitto violerebbe anche gli artt. 32 e 117, primo comma, Cost. (in relazione «[a]i regolamenti (UE) 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021, esplicitamente richiamati dall'art. 9 comma 9 del D.L. n. 52/2021» (in quanto comporterebbe l'introduzione surrettizia di un obbligo vaccinale senza alcuna certezza della sua utilità per la salute pubblica ed in presenza, a detta dei ricorrenti, di un quadro di gravi e diffuse reazioni avverse, in contrasto con il principio, affermato dalla giurisprudenza costituzionale, in base al quale il prodotto vaccinale non deve incidere negativamente sullo stato di salute dei destinatari dell'obbligo, salvo che per le normali e tollerabili conseguenze;

che, pertanto, i ricorrenti chiedono l'annullamento dell'atto oggetto di conflitto, previa sospensione da adottarsi anche inaudita altera parte, sussistendo il pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile, viste «la particolare ristrettezza dei tempi» e la «importanza della questione, al fine di tutelare, anche nelle more della definizione del presente giudizio, le prerogative costituzionali» loro spettanti;

che, da ultimo, i ricorrenti sollecitano questa Corte a sollevare innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge menzionato, in riferimento ai parametri evocati.

Considerato che i ricorrenti, parlamentari della Repubblica, hanno proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avente ad oggetto l'adozione, da parte del Governo della Repubblica, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 229 (Misure urgenti per il contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19 e disposizioni in materia di sorveglianza sanitaria), e, in particolare, dell'art. 1, comma 2, di tale testo normativo, per la parte in cui preclude l'accesso ai mezzi di trasporto pubblico a chi non sia vaccinato contro il COVID-19, o ne sia guarito (salvo che per gli infradodicenni e coloro che non possano sottoporsi a vaccinazione per ragioni mediche);

che, secondo i ricorrenti, che risiedono nelle Regioni Sicilia o Sardegna, tale previsione impedirebbe loro di raggiungere la sede della Camera di appartenenza, per partecipare ai lavori parlamentari;

che essa, perciò, menomerebbe le attribuzioni proprie di ciascun parlamentare, tutelate dagli artt. 1, 67, 70, 71 e 72 della Costituzione;

che tale menomazione avverrebbe, inoltre, con lesione degli artt. 3, 16, 32 e 117 Cost.;

che viene pertanto proposta anche domanda di sospensione in via cautelare dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 229 del 2021 (ordinanza n. 225 del 2017);

che il Collegio, visto anche l'art. 60 dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ritiene, dallo stato degli atti, di poter decidere direttamente sull'ammissibilità del conflitto;

che l'avviso dato alle parti ricorrenti in ordine alla trattazione in data odierna della domanda cautelare assorbe ogni ulteriore comunicazione in riferimento allo

svolgimento del giudizio di ammissibilità, in relazione al quale, peraltro, la parte ricorrente non matura, né può esercitare, alcuna facoltà processuale;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), 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 costituzionali delineata per i vari poteri, nonché a pronunciarsi sulla domanda cautelare;

che il conflitto è inammissibile;

che, infatti, questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, da apprezzarsi favorevolmente fin da questa fase del giudizio (ordinanze n. 255 e 256 del 2021; n. 193, n. 188, n. 186, n. 67 e n. 66 del 2021; n. 197, n. 176, n. 129, n. 86 e n. 60 del 2020; n. 275, n. 274 e n. 17 del 2019);

che, nel caso di specie, i ricorrenti non evidenziano tale manifesta violazione delle loro prerogative costituzionali, in quanto la disposizione oggetto di conflitto, contenuta nel d.l. n. 229 del 2021, regola le condizioni di accesso al trasporto pubblico da parte della collettività e non ha per oggetto le specifiche attribuzioni dei parlamentari, incise in via fattuale e di riflesso; attribuzioni il cui esercizio deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente;

che eccede l'oggetto del presente conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, anche la sollecitazione rivolta a questa Corte, affinché il menzionato d.l. n. 229 del 2021 sia oggetto di un'autorimessione avente ad oggetto i plurimi profili di illegittimità costituzionale che i ricorrenti vi intravedono (ordinanza n. 256 del 2021);

che, pertanto, il ricorso è inammissibile;

che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso assorbe la decisione sull'istanza di sospensione cautelare (ordinanze n. 193 del 2021, n. 197, n. 196 e n. 195 del 2020).

P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dai deputati Pino Cabras, Emanuela Corda, Simona Suriano e Andrea Vallasca e dal senatore Pietro Lorefice, con il ricorso indicato in epigrafe.

(1) Sulla delibazione preliminare di ammissibilità del conflitto fra poteri dello Stato e sui requisiti di instaurazione, si fa rinvio ai richiami contenuti nella nota alla ord. n. 256 del 2021.

A commento della presente ordinanza pubblichiamo le osservazioni del prof. Mario Perini e del dott. Alessandro Lauro e nella sezione *Articoli* un saggio della prof.ssa Adele Anzon Demmig *infra*, 521.

Tutte le strade portano a Roma? La partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della "certificazione verde".

1. Il contesto fattuale in cui è maturato il conflitto promosso da alcuni parlamentari residenti nelle isole maggiori è sicuramente peculiare: le previste votazioni per l'elezione del Capo dello Stato si sono tenute in un periodo storico caratterizzato dall'emergenza pandemica del Covid-19, accompagnata dalla nota successione di varie normative destinate a limitare la circolazione dei soggetti colpiti dal virus o non vaccinati.

Il conflitto, insieme all'annessa istanza cautelare (1), viene poco sorprendentemente dichiarato inammissibile. Tale inammissibilità pare meritata, poiché l'azione aveva un carattere chiaramente strumentale: l'intenzione dei ricorrenti, emergente dalla prospettata eccezione di incostituzionalità inserita nel ricorso, era quella di ottenere la caducazione dell'intera normativa dedicata al c.d. "super green-pass" (2), ovvero la

(1) Sul punto si v. la nota di M. PERINI, *L'ordinanza n. 15 del 2022 e la progressiva formalizzazione del processo per conflitto interorganico*, in questa *Rivista* 2022, 199 ss.

(2) Come è confermato dal Presidente della Corte nella sua relazione annuale (G. AMATO, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, 7: «Le misure restrittive adottate per contenere l'epidemia [...] hanno "fatto ingresso" nel Palazzo della Consulta attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, in particolare in giudizi promossi da parlamentari [...] Conflitti dichiarati tutti inammissibili e chiaramente volti a sollevare, impropriamente, questioni di legittimità costituzionale»).

certificazione verde ottenibile solo a seguito di vaccinazione ed obbligatoria per accedere — in particolare — ai trasporti pubblici (3).

Tuttavia, l'argomentazione presentava qualche profilo suggestivo, poiché costoro — essendo parlamentari di opposizione che avevano avverso la normativa in questione nelle Camere — hanno sempre rifiutato di munirsi del *super green-pass*, per ragioni eminentemente politiche. Essendo però residenti in Sicilia e Sardegna, diveniva loro impossibile recarsi a Roma per attendere alle funzioni parlamentari, fra le quali spiccava la partecipazione all'elezione presidenziale del gennaio 2022. Di questa circostanza, peraltro, i resoconti parlamentari hanno dato una smentita sia precoce che postuma, attestando che i ricorrenti hanno potuto correttamente partecipare al voto nelle sedute precedenti alla convocazione del Parlamento in seduta comune, così come per l'elezione del Presidente della Repubblica (4). Pur non facendone menzione, non è da escludere che il giudice costituzionale fosse di ciò avvertito, ravvisando quindi un ulteriore elemento di strumentalità del conflitto.

Malgrado l'inammissibilità, la risposta della Corte lascia intravedere profili di un qualche interesse: il giudice costituzionale riconosce che le attribuzioni del parlamentare sono «incise in via fattuale e di riflesso» dalla normativa generale — il che esclude l'evidente menomazione della funzione che legittima al ricorso i singoli membri delle Camere —, ma al contempo tiene a precisare che l'esercizio di tali attribuzioni «deve essere garantito, considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari, dai competenti organi delle Camere, nel rispetto della legislazione vigente».

L'ordinanza segue un sotto-filone giurisprudenziale, nato da analoghi tentativi di contrastare l'applicazione delle regole sul *green-pass* all'interno delle Camere, oggetto delle di poco precedenti ordinanze n. 255 e 256 del 2021 (5). Rispetto a queste due pronunce, ci sono però alcuni elementi differenziali da sottolineare, che attengono tanto alla disciplina *sui generis* di questi conflitti parlamentari, quanto — in un'ottica più sistematica — all'individuazione della fonte adatta ad apportare limiti (anche sanitari) al mandato parlamentare e alla portata di questi ultimi.

2. Innanzitutto, bisogna segnalare un'assenza o, meglio, una scom-

(3) Sulla normativa concernente i certificati vaccinali e le politiche sanitarie ad essi collegate si v. A. CARMINATI, M. FRAU, *Il certificato COVID digitale nel contesto del federalismo europeo, tra tutela della privacy e libertà di circolazione, e il suo impiego nell'ordinamento italiano*, in *La Cittadinanza europea 2021*, n. 2, 5 ss.

(4) I deputati ricorrenti risultano presenti nella seduta 20 gennaio 2022 (si v. i tabulati delle votazioni allegati A.C. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta n. 631*) e votanti nel corso dell'elezione presidenziale (cfr. atti del Parlamento in seduta comune nella XVIII legislatura, *Resoconto di seduta n. 5*, 24 gennaio 2022).

(5) Su cui v. M. FRANCAVIGLIA, *Il Green pass in Parlamento: le acrobazie della Corte tra indirizzi interpretativi e riserva di regolamento*, in questa *Rivista 2021*, 2822 ss., nonché T.F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quad. cost.* 2022, n. 1, 158 ss. In generale v. altresì A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in questa *Rivista 2022*.

parsa. È in effetti sparito un *obiter dictum*, introdotto dall'ord. n. 163 del 2018 e poi ripreso — seppur con un ridimensionamento — nelle successive decisioni n. 66 e 67 del 2021, in cui si affermava che il singolo parlamentare non era «titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo» (6). Ma la realtà delle cose — cui la natura “aperta” del conflitto fra poteri non può fare a meno di guardare (7) — ci dimostra che esistono alcune situazioni in cui le posizioni dei singoli deputati o senatori sono lese direttamente da atti del Governo. Il decreto-legge può essere uno di questi, potendo dispiegare immediata efficacia nella sfera di attribuzioni dei parlamentari (8) con riguardo, ad esempio, alla loro libertà di circolazione. Nella di poco precedente ord. n. 255 del 2021 questa affermazione è deducibile in maniera piuttosto lineare (9).

Orbene, nel corso della pandemia il problema dell'applicabilità delle limitazioni alla libertà di spostamento dei parlamentari verso Roma si è posto, ma tutto sommato in maniera attenuata. In effetti, i vari DPCM che si sono susseguiti nel 2020 non hanno mai espressamente previsto cause di esonero a favore dei membri delle Camere (10). Nei fatti, si è dato per scontato che i parlamentari fossero esenti e, a questo proposito, il 1 aprile 2020 c'è stato un comunicato della Presidenza del Senato — in accordo con l'altro ramo del Parlamento — con cui si sottolineava «che tra le prerogative costituzionali dei parlamentari c'è anche la rappresentanza politica dei territori. La libertà di circolazione è dunque necessaria non soltanto per la partecipazione ai lavori di commissione e di Aula, ma anche per lo svolgi-

(6) Il ridimensionamento (riapparso di recente nell'ord. n. 80 del 2022) sta nell'indicazione che «in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, [è escluso] che il primo possa rappresentare l'intero organo cui appartiene». Dunque, il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni costituzionalmente protette nei confronti dell'Esecutivo che lo legittimino a rappresentare l'intera Camera. *Uti singulus*, la sua sfera potrebbe essere attinta da atti del Governo, come nel caso di specie.

(7) Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, 3.

(8) A partire dal d.l. 15 novembre 1993, n. 455 si susseguirono vari decreti (reiterati, ma mai convertiti) recanti “disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione”, che sicuramente avevano attitudine ad impingere nella sfera sia delle Camere che dei loro membri (v. sent. n. 149 del 2007). Sebbene all'epoca tali decreti fossero a vantaggio dei parlamentari, l'esclusione che viene oggi posta dalla Corte (v. nota successiva) riguarda l'inidoneità della fonte d'urgenza a regolare aspetti della vita parlamentare.

(9) Ord. 255 del 2021: «la “spiccata autonomia” di cui godono gli organi costituzionali (sentenza n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo».

(10) Non sembra possibile — se non per via di un'analogia particolarmente estensiva — applicare la generale clausola di esclusione legata a “motivi di lavoro”, poiché l'esercizio del mandato parlamentare non crea un rapporto di lavoro fra il singolo parlamentare e la Camera di appartenenza.

mento di questa importante funzione nell'intero Paese» (11). Insomma, nel “potere rappresentativo” previsto all'art. 67 Cost. (12) — in legame, ovviamente, con il più generale *favor libertatis* accordato agli eletti dal successivo art. 68 — bisogna individuare anche una garanzia di circolazione del parlamentare all'interno del territorio nazionale, persino in situazioni in cui la mobilità generale sia ridotta per motivi sanitari. Sul piano dei diritti, ciò trova un'immediata conferma in una lettura combinata con l'art. 16, comma primo, secondo periodo, Cost., laddove si sancisce il divieto di restrizioni alla libertà di circolazione per ragioni politiche, valido ovviamente per tutti i cittadini, ma *a fortiori* per quei soggetti “politicamente esposti” e che devono esercitare il mandato rappresentativo. L'idea stessa che i parlamentari debbano essere messi nelle condizioni di partecipare ai lavori d'aula, ma muovendosi da e nelle circoscrizioni, emerge ovviamente dalla presenza di un *quorum* di validità delle sedute camerali (art. 64, comma terzo, Cost., da leggere in combinato disposto con le norme regolamentari sulle “missioni” (13)), nonché dalla *ratio* pratica che sottende il periodo dilatorio di tre giorni prima della messa al voto della mozione di sfiducia (art. 94, ultimo comma, Cost.) (14).

Allora è opportuno affermare, senza esitazioni, che la prima attribuzione costituzionale del parlamentare — prima ancora di emettere voti e opinioni, di presentare proposte di legge od emendamenti, di formulare interrogazioni ed interpellanze al Governo — è la possibilità di partecipare ai lavori delle Camere (15) e, sino a quando non si sperimenteranno nuovi metodi resi possibili dalla tecnologia, di recarsi nella Capitale allo scopo.

Ecco perché il ricorso presentava un qualche barlume di interesse.

(11) Sul tema v. per tutti S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale* 2020, 215 ss. (220-221 per il tema della libertà di circolazione del parlamentare che, se impedita, potrebbe esitare in un conflitto di attribuzioni). L'A. dà conto di alcune reazioni delle Presidenze camerali di fronte a controlli effettuati nei confronti di parlamentari diretti a Roma durante il *lockdown*, con annesse segnalazioni alle competenti Questure (221, nt. 24).

(12) N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano 1991, 312 sottolinea — in parallelo con il potere giurisdizionale — che «il potere di rappresentare la Nazione è un potere “diffuso». In relazione alla fattispecie evocata, potremmo aggiungere che tale potere *deve* anche poter essere “capillare” sul territorio.

(13) Le missioni (art. 46 R.C.; artt. 62 e 108 R.S.) consentono di computare come presenti (alla Camera) o di non computare ai fini del numero legale (Senato) i parlamentari assenti “giustificati”, consentendo così l'esplicazione di attività politica fuori dalle sedi parlamentari (anche lontano da Roma).

(14) Cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma 1948, p. 172.

(15) La sent. n. 225 del 2001 (c.d. “Caso Previti”), attivata in un conflitto fra Camere e potere giudiziario, riconobbe l'esistenza di diritti-doveri inerenti alla funzione parlamentare, fra cui la partecipazione ai lavori delle Camere, e non escluse che, in astratto, anche il singolo potesse farli valere in via di conflitto (punto 2 *Cons. Dir.*). Sulla sentenza v. G. BRUNELLI, *Caso Previti: ultimo atto (del conflitto)*, in questa *Rivista*, 2001, 2012 ss.; G. SPANGHER, *Funzione giurisdizionale e attività parlamentare alla ricerca di possibili contemperamenti*, in questa *Rivista* 2001, 2002 ss.

Tuttavia la Corte riconosce che la normativa impugnata è di per sé *neutra rispetto al mandato parlamentare* (16): trattandosi di norma generale, non si rinviene una discriminazione specificamente volta a colpire dei parlamentari *ratione loci* o *ratione opinionis*. Il giudice afferma, però, che tale partecipazione va *garantita da parte delle Camere* e quanto avvenuto dopo l'ordinanza n. 15 del 2022 merita per questo una digressione.

3. Con il decreto-legge 21 gennaio 2022 n. 2 — ribattezzato “decreto Grandi elettori” — il Governo ha previsto deroghe *una tantum* alla normativa anti-Covid in vigore, autorizzando anche lo spostamento dei *positivi sintomatici* sul territorio nazionale al fine di consentire la partecipazione di parlamentari e delegati regionali al collegio elettorale presidenziale. Ora, tale atto continuava ad impedire l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici da parte degli elettori presidenziali sprovvisti di *green pass*, frustrando le pretese dei parlamentari isolani *no-pass*, ma potenzialmente anche dei grandi elettori loro conterranei — vaccinati e/o asintomatici — che fossero risultati positivi. Lasciando da parte la constatazione che tutti costoro avrebbero potuto fare ricorso a mezzi di trasporto privati, pare evidente che tale decreto — di certo non adottato da un “competente organo delle Camere”, come richiesto dall'ordinanza in commento, sebbene ci sia stato un preventivo atto di indirizzo parlamentare “di supplica” al Governo (17) — creasse un'evidente disparità fra parlamentari, ledendo il diritto alla partecipazione ai lavori camerale, anche per casi in cui non vi erano delle esigenze di salute pubblica idonee a bilanciare la decisione governativa (18).

Non si può dubitare, allora, che il d.l. n. 2 del 2022 — la cui storia parlamentare è stata alquanto peculiare (19) — incidesse, per via d'omissione, in maniera diretta sulla possibilità di alcuni parlamentari di prendere parte all'elezione presidenziale, impingendo direttamente nel loro *status* costituzionale. Il che riporta alla mente quel celebre — ma in parte dimenticato — passaggio della sent. n. 161 del 1995 in cui il giudice costituzionale

(16) In questo modo — per prendere a prestito un'affermazione giurisprudenziale classica della Corte suprema americana in materia di neutralità religiosa dello Stato, a partire dal caso *Abington School District v. Schempp* del 1963 — sul mandato dei parlamentari si allunga solo una “*mere shadow*” e non incombe una “*real threat*”.

(17) Per questa e altre ragioni è stato definito “decreto-legge dei paradossi” da G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull'esercizio del diritto di voto per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi.it* 9 febbraio 2022.

(18) Un grande elettore positivo e sintomatico, abitante sull'Italia continentale, avrebbe potuto recarsi a Roma per votare nel seggio esterno *drive-in* appositamente costituito, ma un elettore delle isole sprovvisto della certificazione verde, *ancorché negativo*, non avrebbe potuto accedere ai mezzi pubblici per giungere nelle Capitale.

(19) L'art. 1, comma 3, della l. 11 febbraio 2022, n. 11 (di conversione del d.l. 24 dicembre 2021, n. 221) ha abrogato il d.l. n. 2/2022, facendone salvi gli effetti. Tale prassi — ormai sempre più frequente — di intreccio fra conversione di decreti in scadenza e abolizione con salvezza di effetti di decreti vigenti è stata peraltro oggetto di critica da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati in varie occasioni, anche nel caso di specie: cfr. a.C. XVIII, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari. Comitato per la legislazione*, 15 febbraio 2022, p. 3.

ammoniva su come «l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare — nei confronti dei soggetti privati — situazioni non più reversibili né sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma», aggiungendo che «[in] tali ipotesi, certamente deprecabili — ma suscettibili di manifestarsi non soltanto attraverso l'impiego della decretazione d'urgenza — il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può, dunque, rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia». Che nel 2022 questo grado di violazione non si sia prodotto perché, alla fine, tutti i parlamentari che lo desideravano hanno potuto votare (20), non è una valida ragione per negare che anche il conflitto promosso dai parlamentari debba godere di quella natura aperta e flessibile propria dell'istituto generale (21), natura che la giurisprudenza ha in questi casi irrigidito, forse in maniera un po' avventata rispetto alla varietà di circostanze che potrebbero presentarsi.

4. Accanto alla divisata scomparsa, c'è invece da segnalare un'apparizione problematica rappresentata dall'avverbio “favorevolmente” (22) utilizzato rispetto alla rilevazione, nel giudizio di ammissibilità, di una “manifesta lesione” delle prerogative del parlamentare.

Bisogna anzitutto ribadire che la valutazione “favorevole” deve vertere sull'*allegazione* della grave ed evidente lesione da parte del ricorrente e non sull'*accertamento* di questa, che può aversi solo a seguito del contraddittorio fra le parti (23).

Ma vi è di più: non possiamo dimenticare che la soglia di giustiziabilità introdotta dalla Corte nell'ord. n. 17 del 2019 si giustificava sulla base di un ossequioso bilanciamento della giurisdizione sui conflitti con l'autonomia delle Camere. Qui, però, il Parlamento resta sullo sfondo: i ricorrenti hanno infatti mosso il conflitto contro il solo Governo, attaccandone un decreto-legge. Perché, allora, estendere a beneficio dell'Esecutivo un requisito processuale fondato sulla sovranità parlamentare? Ancora una volta non è nella razionalità giuridica che bisogna cercare risposte, ma nelle preoccupazioni di

(20) Come anticipato, tutti i ricorrenti risultavano presenti e votanti alle elezioni. Uno di loro, on. Pino Cabras, ha dichiarato in un'intervista radiofonica del 16 febbraio 2022 alla trasmissione di Radio1 *Un giorno da pecora* di aver utilizzato una triangolazione di voli aerei fra Cagliari, Budapest e Roma per non presentare il *green pass* e recarsi a Roma dalla Sardegna, sfruttando le norme ungheresi che non imponevano la certificazione per viaggiare in aereo.

(21) P. VERONESI, *Recenti tendenze in materia di conflitti d'attribuzione tra poteri: profili soggettivi e oggettivi*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, Milano 2003, 7.

(22) «L'ammissibilità del conflitto tra poteri promosso dal singolo parlamentare è subordinata alla sussistenza di una manifesta lesione delle sue proprie prerogative costituzionali, da apprezzarsi *favorevolmente* fin da questa fase del giudizio» (enfasi aggiunta).

(23) Sia consentito rinviare alle osservazioni svolte nella nota sub ord. n. 193 del 2021: A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare, fra circolari presidenziali e norme regolamentari*, in questa *Rivista* 2021, 1983 ss.

ordine pratico della Corte, nella specie corroborate dalla capziosità del ricorso.

5. Un altro tema — già emerso nelle ordinanze di fine 2021 — concerne il rapporto tra fonti, in particolare tra i regolamenti parlamentari (o, più in generale, le fonti dell'autonomia camerale) e la legge (24).

Nelle ord. n. 255 e 256 la Corte esclude in maniera netta l'ingresso della legge e degli atti equiparati (nella specie, un decreto d'urgenza) nella regolamentazione dell'ordinamento assembleare, con riferimento all'introduzione della certificazione verde per l'accesso ai locali (25). Nella pronuncia in commento, invece, si evoca un dovere di garanzia da parte delle Camere nei confronti dei loro membri, ma nel *rispetto della legislazione vigente*.

In questo passaggio sembra esserci qualcosa di troppo: se la legislazione vigente attinge comunque — ancorché “di riflesso” — le posizioni dei parlamentari isolani, non va rispettata, ma semmai cambiata *in parte qua* (26). Viceversa, se è prioritario rispettare la legislazione vigente, allora non si vede come i competenti organi possano garantire i parlamentari recalcitranti. È un'affermazione misteriosa anche rispetto agli eventuali mezzi di conciliazione delle contrapposte esigenze: si pensava a strumenti di voto telematico (di difficile realizzazione in quel frangente e che avrebbero comunque necessitato una delibera regolamentare) (27)? O forse si ipotizzavano forme di assunzione dei costi per un trasporto privato dei parlamentari verso Roma? Oppure, addirittura, si immaginava che i regolamenti stessi — “fonti dell'ordinamento generale della Repubblica” secondo la sent. n. 120 del 2014 — potessero intervenire?

In assenza di risposte, questa affermazione sembra comunque stridere con l'ampia protezione dell'autonomia riconosciuta alle Camere dalla Corte e peraltro riconfermatasi — in maniera più fattuale che formale, ma effettiva — nel corso dei vari *lockdown*, come sopra ricordato.

Rispetto ad alcuni passaggi delle ordinanze n. 255 e 256, sembra che ci sia stata una presa di posizione sfasata rispetto ad un ordinamento parlamentare come quello italiano che vive di deroghe al diritto comune, da sempre benedette dal giudice costituzionale (anche se non sempre indispen-

(24) Sul risalente e dibattuto tema del rapporto fra legge e regolamento d'assemblea si v. almeno G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano 1986, 325 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 669 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano 2004, 131 ss.

(25) V. ancora M. FRANCAVIGLIA, *Il Green Pass in Parlamento*, cit.

(26) Ed è piuttosto vano richiedere al parlamentare — cui è impedito l'accesso alle Camere — di adoperarsi per cambiare le regole, come invece è stato fatto nell'ord. n. 256 del 2021 («l'attribuzione costituzionale del parlamentare gli consente non già di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte anche a suo carico dalle fonti a ciò deputate, ma semmai di attivarsi perché tali regole vengano abrogate o modificate, fermo restando però il dovere di rispettarle, finché in vigore»).

(27) Per una sintesi del dibattito sul voto a distanza v. S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., 235 ss.

sabili al buon funzionamento dell'organo e/o dell'ordinamento: si pensi alla sent. n. 379 del 1996 sui c.d. "pianisti" (28)).

Ciò che impensierisce, però, non è l'allineamento del parlamentare al cittadino comune nella specifica situazione, ma che la deroga venga negata nel momento in cui la richiede una minoranza (le cui ragioni restano indubbiamente discutibili, ma questa è un'altra storia...) per la sua stessa "esistenza fisica" all'interno delle Camere. Minoranza che vede perdersi ogni possibilità di tutela nel sempreverde «labirinto degli *interna corporis*» (29).

6. L'interrogativo che sorge è se e quali vincoli di natura sanitaria possono apporsi al mandato parlamentare, "libero" per definizione.

Occorre sottolineare che le misure adottate dalle Camere italiane si rivelano senza eguali nei Paesi europei nostri vicini, nei quali si è sempre preservata la possibilità ai singoli parlamentari di esercitare le loro funzioni a prescindere dalla presentazione della certificazione sanitaria o solo richiedendo un'attestazione di negatività (30).

A questo proposito corre l'obbligo di evocare alcuni recentissimi arresti del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) che, pur rigettando le istanze di deputati *no-vax* ricorrenti nel quadro di conflitti interorganici, ha sempre verificato che le misure adottate dal *Bundestag* permettessero il pieno esercizio della funzione parlamentare anche a questi soggetti. Ciò a dimostrazione, da un lato, di come la questione non coinvolga solo l'esperienza italiana, ma, dall'altro, del fatto che le misure nostrane e gli standard di giudizio della Corte di Roma siano molto meno auto-evidenti di quanto non si possa pensare.

Una prima decisione del dicembre 2021 ha una chiara assonanza, anche processuale, con la pronuncia in commento. Alcuni deputati del gruppo *Alternative für Deutschland (AfD)*, contrari al vaccino, chiedevano alla Corte di sospendere in via cautelare nei loro confronti la legge del *Land* di Berlino che imponeva la certificazione verde per soggiornare negli alberghi della capitale. A loro dire, questa normativa avrebbe frapposto ostacoli all'esercizio delle loro funzioni, poiché l'8 dicembre 2021 doveva svolgersi nel *Bundestag* l'elezione del nuovo Cancelliere federale ai sensi dell'art. 63 GG (31).

Il BVerfG rigetta il ricorso cautelare, affermando — in maniera del tutto sintonica con l'ordinanza italiana — che la legge dello Stato berlinese era neutra rispetto al mandato parlamentare, essendo valida per tutti i

(28) Sulla quale v. a commento. M. MANETTI, *Non separate sui pianisti. La delega del voto in parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in questa *Rivista* 1996, 3439 ss.

(29) M. MANETTI, *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli interna corporis*, in *Rivista AIC* 2019, n. 2, 611 ss.

(30) Per una sintetica rassegna cfr., volendo, A. LAURO, *Insanior pars. Sui "vincoli sanitari" al mandato parlamentare*, in *EuBlog.eu* 24 dicembre 2021.

(31) BVerfG, *Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats*, del 6 dicembre 2021. Trattandosi di legge di un *Land* i deputati agiscono tramite ricorso a tutela dei loro diritti fondamentali (*Verfassungsbeschwerde*), in particolari quelli discendenti dall'art. 38 GG.

cittadini e che, comunque, non aveva come effetto di impedire la partecipazione di questi deputati all'elezione del Cancelliere. In effetti, sarebbero da considerare illegittime solo le limitazioni che impedissero o rendessero molto arduo l'esercizio delle funzioni dei parlamentari (32).

La seconda pronuncia d'interesse arriva nel gennaio 2022, quando esponenti della stessa *AfD* lamentano la violazione del loro *status* rappresentativo, essendo stato negato loro di partecipare alla commemorazione delle vittime della *Shoa* nel Palazzo del *Reichstag* (33). L'esclusione si fondava sulle norme sanitarie adottate poco prima dalla stessa Camera, imperniate sulla c.d. "2G + *Regel*" (34). Il Tribunale esclude, però, che la mancata partecipazione all'evento abbia una potenza lesiva dello *status* parlamentare e dei diritti dell'opposizione, sottolineando comunque che una rappresentanza del gruppo *AfD* vi sarebbe intervenuta.

Si dimostra più rilevante la decisione — sempre di natura cautelare — dell'8 marzo 2022 resa sui ricorsi del gruppo *AfD* e di alcuni deputati individualmente (35), con i quali si contestava la deliberazione regolamentare del *Bundestag* (36) che aveva introdotto la regola delle 2G+, regola che

(32) *Ivi*, par. 33: «*Zwar schützt Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG als Teil der Ausübung des freien Mandates grundsätzlich auch die tatsächliche Möglichkeit, an den Sitzungen des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Dies kommt etwa in Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck, nach dem niemand gehindert werden darf, das Amt eines Abgeordneten auszuüben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Anwendungsbereich des Art. 48 Abs. 2 GG aber nur durch ein Verhalten berührt, das die Übernahme oder Ausübung des Abgeordnetenmandats erschweren oder unmöglich machen soll, nicht aber durch eine Regelung, die in eine andere Richtung zielt und nur unvermeidlicherweise die tatsächliche Folge oder Wirkung einer Beeinträchtigung der Freiheit der Mandatsübernahme und -ausübung hat*». («È vero che in linea di principio l'art. 38, comma 1, secondo periodo GG protegge anche la possibilità concreta di prendere parte alle sedute del *Bundestag* tedesco, come componente del libero mandato parlamentare. Ciò è espresso anche nell'art. 48, comma secondo, primo periodo, GG in base al quale a nessuno deve essere impedito l'esercizio dell'ufficio di deputato. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, è violato lo scopo dell'art. 48, comma secondo, GG solo da una condotta volta a rendere più difficile o impossibile l'accettazione o l'esercizio e non anche da una normativa che va in altra direzione e che solo inevitabilmente ha come conseguenza o effetto concreti di interferire con la libertà di accettazione ed esercizio del mandato», traduzione nostra).

(33) BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats*, del 26 gennaio 2022.

(34) La "regola delle 2G", in base alla quale solo i guariti (*Genessen*) e i vaccinati (*Geimpft*) possono partecipare all'attività del *plenum* negli posti abituali. Si tratta di una modifica in senso restrittivo della previgente regola delle 3 G, che includeva anche i "Getestet" fra gli autorizzati. La regola delle "2G+" impone invece un test negativo anche per soggetti vaccinati o guariti, a meno che non si siano sottoposti alla terza dose (c.d. "dose booster").

(35) BVerfG, *Beschluss des Zweiten Senats* dell'8 marzo 2022.

(36) Si noterà che il Parlamento tedesco ha adottato le regole sanitarie tramite votazione avente natura regolamentare, mentre in Italia la Corte (ordinanza n. 256 del 2021) è arrivata ad affermare — in maniera qui non condivisa — che «è del tutto improprio sostenere la necessità che il regolamento sia modificato, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un processo inter-

avrebbe creato, secondo i ricorrenti, categorie di parlamentari di prima e seconda classe. La pronuncia delude le aspettative degli attori, ma il metodo con cui è condotta merita sicuramente una valutazione positiva: la Corte passa in rassegna — con attenzione — tutte le sfaccettature del mandato parlamentare che secondo i deputati sarebbero lese dalla regole delle 2G+. Viene così verificato che al parlamentare non vaccinato o non guarito è permesso di partecipare pienamente ed esercitare tutti i suoi diritti nel *plenum*, ancorché non negli scranni abituali, ma dalla tribuna dove normalmente siede il pubblico (par. 55 ss.). Ancora, pur evocando un caso in cui ad un deputato era stato negato l'accesso in Commissione in assenza di certificazione, il BVerG constata che si è provveduto ad installare pareti di plexiglas nelle sale delle commissioni, onde consentire la presenza dei deputati *no-vax* (par. 65).

Insomma, il regime di separazione appare giustificato in nome della tutela della salute e della promozione della politica vaccinale, senza che si attenti all'integrità delle funzioni spettanti ai singoli membri del *Bundestag*.

7. Queste decisioni della Corte di Karlsruhe sulla protezione individuale del mandato parlamentare, che possono vantare solide e antiche basi su cui poggiarsi (37) diversamente dalla virtuale apertura della recente giurisprudenza italiana, consegnano alcuni spunti su cui riflettere.

La qualità di parlamentare non può ammettere differenziazioni funzionali: i membri di una Camera devono sempre poter esplicare *tutte* le attività riconnesse al loro mandato. Se ragioni logistico-organizzative — in questo caso determinate da politiche sanitarie — giustificano un trattamento parzialmente diverso fra i deputati, ciò deve sempre avvenire “a diritti invariati”.

D'altra parte, nel momento in cui viene sancita l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e dunque l'equipotenza di ciascun parlamentare nella rappresentanza del popolo sovrano (38) (“*ogni* membro delle Camere rap-

pretativo». Affermazione quanto meno audace, dato che è evidente come il possesso del *green pass* sia difficilmente collocabile, anche per via interpretativa, nell'ambito di operatività di regole già esistenti e solo la sanzione della sua mancata esibizione è ricondotta al potere repressivo generale esistente nell'ordinamento delle Camere.

(37) Il Tribunale si è dichiarato pronto a tutelare lo *status* del singolo parlamentare sin dalla sentenza capostipite dei conflitti parlamentari: BVerfGE 2, 143 del 7 marzo 1953 (*EVG-Vertrag*).

(38) Principio che, come insegna il giudice costituzionale tedesco, altro non è che un riflesso dell'uguaglianza nel suffragio: cfr. BVerfGE 130, 318 del 28 febbraio 2012, par. 124 («*Das in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der repräsentativen Demokratie gewährleistet für jeden Abgeordneten nicht nur die Freiheit in der Ausübung seines Mandates, sondern auch die Gleichheit im Status als Vertreter des ganzen Volkes. Dieser Grundsatz fußt letztlich auf dem durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Beide besonderen Gleichheitssätze stehen im Hinblick auf das durch sie konkretisierte Prinzip der repräsentativen Demokratie in einem unauflösbaren, sich wechselseitig bedingenden Zusammenhan*»); il principio della democrazia rappresentativa consacrato nell'art. 38, comma primo, secondo periodo GG, garantisce non solo la libertà nell'esercizio del mandato di ciascun parlamentare, ma anche l'uguaglianza di *status* come rappresentante dell'intero popolo. Tale

presenta la Nazione”), i casi in cui si può denegare l’esercizio della funzione rappresentativa non possono che trovare direttamente in Costituzione il loro fondamento (si pensi all’art. 68, secondo comma, Cost.) o in una tipizzazione del regolamento che sanzioni particolari condotte, concretamente idonee ad aggredire beni di immediato rilievo costituzionale e a turbare l’ordinato svolgimento dei lavori assembleari (39).

Tanto più deve sollecitare l’attenzione del giudice la circostanza che sia un’opposizione a contestare queste regole limitanti la partecipazione parlamentare, specie in un contesto dove essa sia ridotta ai minimi termini, in ragione di un’amplissima alleanza di governo. Non è un caso che proprio il giudice di Karlsruhe — di fronte alla ripetuta conferma della *Grosse Koalition* — abbia più generosamente aperto le porte del suo pretorio ascoltando le ragioni delle componenti politiche escluse dall’alternanza al potere (40).

Accettare di decidere, non significa per forza dare torto alla maggioranza: nessuno qui intende sostenere che le minoranze abbiano sempre ragione, men che meno nel caso del *green pass*. Però, se da un lato i ricorsi contro il *green-pass* presentavano carenze argomentative e non erano genuini nei loro scopi, dall’altro la Corte non ha rinunciato a cercare il pelo nell’uovo, lasciando scivolare via, nelle maglie troppo larghe dell’inammissibilità, questioni che di “tono costituzionale” ne avevano parecchio. E se alle minoranze si può certo dare torto, che a queste vada almeno garantito un diritto alla tribuna (imitando il *Bundestag*) pare davvero il significato minimo da attribuire all’idea di democrazia costituzionale pluralista.

ALESSANDRO LAURO

ABSTRACT

L’ordinanza n. 15 del 2022 si confronta con la necessità dei parlamentari di essere muniti della “certificazione verde” per partecipare all’elezione del Presidente della

principio, in ultima istanza, si basa sul principio di uguaglianza nel suffragio garantito dall’art. 38, comma primo, primo periodo GG. Entrambi tali principi di uguaglianza stanno in un’indissolubile e reciproca connessione, concretizzando così il principio di democrazia rappresentativa», traduzione nostra).

(39) Gli artt. 60 R.C. e 67 R.S. citano espressamente casi di violenza fisica o verbale avvenuti in Aula. Solo ove siano di “particolare gravità” (art. 60, comma tre, R.C.; art. 67, comma quattro, R.S.) possono rilevare fatti commessi nelle sedi delle Camere, ma fuori dall’emiciclo. È chiaro che negare l’ingresso ad un positivo al Covid sembra tollerabile — ancorché non riconducibile nelle fattispecie regolamentari. — poiché c’è un rischio di infezione per gli altri. Ma se un parlamentare dimostra di essere negativo non c’è nessun altro bene rivale che potrebbe giustificare l’esclusione dai lavori.

(40) F. MEINEL, *Vertrauensfrage*, Monaco 2019, 150 lo definisce come «*Instanz einer Gegenrepräsentation*» (organo di una “contro-rappresentanza”): «*Das Bundesverfassungsgericht will Interessen Gehör verschaffen, die innerhalb des politischen Systems nicht oder nicht ausreichend artikuliert werden, es will mit anderen Worten sogenannte Repräsentationsdefizite ausgleichen*».

Repubblica. La libertà di circolazione dei parlamentari e il loro diritto di prendere parte ai lavori delle Camere si rivela come un'altra attribuzione che può essere difesa in un conflitto costituzionale, come è avvenuto di recente e con motivazioni piuttosto simili anche in Germania.

Ordinance No 15 of 2022 deals with the obligation for parliamentarians to be in possession of a "green certificate" in order to take part in the election of the President of the Republic. The freedom of movement of MPs and their right to participate in the work of the Chambers emerge as further attributions that can be upheld in a constitutional conflict, as has also happened recently and with rather similar motives in Germany.