

Paolo Zicchittu, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino. Giappichelli, 2017, pp. V-520

La dottrina giuspubblicistica ha usualmente definito le “zone franche” dello Stato di diritto come quel complesso di situazioni normative e fattuali in ordine alle quali non è possibile esercitare alcun controllo di legittimità, poiché la Costituzione o le leggi costituzionali fissano dei limiti di carattere sostanziale che non consentono di pronunciarsi sul merito della controversia.

Nelle democrazie contemporanee, infatti, di fronte alle inevitabili interconnessioni tra diritto e politica l’atteggiamento teorico prevalente ha quasi sempre cercato di tracciare una linea di demarcazione piuttosto netta, in modo tale da ridurre al minimo ogni interferenza reciproca tra i due domini. In questa stessa prospettiva, anche le moderne Costituzioni hanno destinato al Parlamento alcune aree di autonomia garantita, che consentissero alle Assemblee elettive di assolvere alle proprie funzioni istituzionali senza subire ingerenze da parte degli altri poteri dello Stato.

Storicamente, quindi, la presenza di “zone franche” del potere legislativo, ossia di materie, competenze e funzioni esclusivamente riservate alle Camere, integrano un elemento caratteristico dello Stato di diritto, rintracciabile in quasi tutti gli ordinamenti moderni. Tali ambiti si configurano come vere e proprie eccezioni ai principi generali della *rule of law*, strutturalmente insiti nel sistema giuridico allo scopo di definire i rapporti tra i diversi organi di governo e proteggere l’integrità di un dato assetto normativo, salvaguardando l’indipendenza delle Assemblee politiche e comprimendo per converso la tutela delle libertà individuali.

Partendo da queste premesse teorico-fattuali, il volume affronta il tema delle “zone franche” analizzando in prospettiva diacronica gli aspetti salienti di quell’antitesi tra diritto e politica che ha imposto di attribuire solo e soltanto al Parlamento alcune specifiche prerogative.

Lo studio si articola in quattro unità principali.

Nella prima sezione vengono ricostruite proprio le origini storiche che hanno condotto a questo assetto, distinguendo preliminarmente tra “zone franche”, intese come elementi costitutivi del *Rechtsstaat*, e “zone d’ombra” del giudizio di costituzionalità, da riguardarsi invece come mere imperfezioni tecniche tipiche del processo incidentale, per soffermarsi sulle conseguenze sistemiche che la nozione di “*acta interna corporis*” ha prodotto nel quadro delle immunità parlamentari, con particolare riferimento al modello liberale italiano, assunto qui in comparazione con l’esperienza britannica e con il sistema francese. Si procede così a riportare l’insindacabilità di taluni atti delle Assemblee rappresentative con la tutela dei diritti individuali, riflettendo sul tentativo operato da quasi tutte le moderne democrazie parlamentari di giurisdizionalizzare, con frequenza assai crescente, i conflitti politici.

Nel secondo capitolo vengono poi esaminate le “zone franche” del potere legislativo disciplinate espressamente in Costituzione – *id est* autonomia regolamentare delle Camere, verifica dei poteri, insindacabilità e inviolabilità parlamentare – ripercorrendo in maniera analitica il dibattito svoltosi in Assemblea Costituente per ricercare le ragioni ispiratrici di queste specifiche immunità e per riparametrarle alle esigenze giuridiche e politiche che caratterizzano l’ordinamento attuale.

Un approccio simile è stato seguito anche per quanto concerne la terza parte del volume, che affronta invece la questione assai controversa delle c.d. “zone franche” previste direttamente dai regolamenti parlamentari, tra cui si segnalano l’autodichia, l’autonomia finanziaria e contabile, l’immunità di sede e le norme di polizia interna. Una volta ricostruito il rapporto che intercorre tra la fonti interne del Parlamento e la

Costituzione, l'opera valuta criticamente la compatibilità con le norme costituzionali delle principali esenzioni alla giurisdizione previste dai regolamenti delle Assemblee politiche e, ispirandosi alle soluzioni praticate nei principali sistemi europei, prova anche a suggerire alcune possibili alternative per il superamento delle questioni più problematiche e annose.

Il quarto capitolo affronta infine le "zone franche" affermatesi in via giurisprudenziale o di prassi come la discrezionalità legislativa e l'insindacabilità del procedimento di approvazione della legge, istituendo un solido parallelismo tra "zone franche" e "*political question doctrine*". In questa sezione viene riservata particolare attenzione ai rapporti che di norma intercorrono tra Parlamento, Corte costituzionale e giudici comuni, specie per quanto concerne i più recenti approdi in materia di giudizio di legittimità sulla legge elettorale.

Sul piano metodologico, dunque, la monografia esamina le immunità degli organi elettivi a partire dalle loro fonti attributive. Questo approccio si giustifica in considerazione del fatto che, sebbene le garanzie parlamentari presentino uno spiccato valore sostanziale, nei moderni Stati di diritto, le eccezioni ai principi fondamentali che connotano l'ordinamento non possono non trovare il loro fondamento in norme costituzionali. La potestà regolamentare delle Camere, la verifica dei poteri, l'inviolabilità e l'insindacabilità parlamentare, proprio in quanto disposte direttamente dalla fonte apicale dell'ordinamento, assumono infatti una valenza diversa rispetto alle prerogative contenute nei regolamenti parlamentari o previste da norme di ordine consuetudinario e di questa diversità si deve certamente tenere conto per comprendere pienamente se esista ancora la necessità sistemica di determinare degli spazi di autonomia in capo alle Assemblee legislative oppure se le "zone franche" siano destinate a scomparire a tutto vantaggio della protezione giuridica delle libertà fondamentali.

Lo studio si interroga così sulle finalità che gli spazi di autonomia destinati alle Camere assolvono nelle democrazie contemporanee e riflette soprattutto sulla loro perdurante compatibilità con un sistema a Costituzione rigida, tentando di riattualizzare il ruolo del Parlamento per verificare caso per caso se sussistano ancora quegli elementi di fatto e di diritto in grado di giustificare la presenza di alcune prerogative sottratte a qualsiasi tipo di controllo esterno e che si pongono a salvaguardia dei rapporti socio-politici su cui si basa l'ordinamento nel suo complesso. In altri termini, la monografia si propone di ricercare un fondamento comune alle garanzie che tutt'oggi connotano l'attività del potere legislativo, allo scopo di verificare se possano ancora sussistere delle ragioni giuridiche in grado di giustificare la compressione, anche solo temporanea, della tutela dei diritti. Attraverso l'analisi comparativa dei singoli istituti, condotta con esplicita attenzione al loro sviluppo pratico-applicativo, il contributo mette in evidenza la costante tensione che caratterizza i rapporti tra divisione dei poteri e salvaguardia delle libertà individuali, specie nell'ambito di un modello che ridimensiona fortemente la sovranità dalle Camere e che affida il rispetto della legalità costituzionale a un organo *ad hoc* capace di incidere in modo anche piuttosto pervasivo sull'attività delle Assemblee politiche.

In termini più generali, quindi, l'opera ragiona sulle trasformazioni progressivamente subite dalla forma di Stato, dal momento che la creazione di alcune riserve di competenza a favore degli organi elettivi stabilisce implicitamente anche una sorta di gerarchia tra i diversi principi dello Stato di diritto, individuando alcuni caratteri costitutivi, necessari al mantenimento di un determinato ordine istituzionale.

Questo dato strutturale ci pone di fronte alla necessità di armonizzare l'esistenza di una sfera di atti e comportamenti totalmente interni al potere legislativo con la protezione dei diritti, senza elidere l'uno o l'altro estremo dell'equazione. In alcune fasi dell'esperienza costituzionale, questa classica contrapposizione ha privilegiato l'autonomia degli organi parlamentari, restringendo simmetricamente la tutela delle libertà fondamentali, in altri momenti, è prevalsa invece la tendenza a valorizzare la protezione dei diritti e di

conseguenza anche il sindacato sull'azione del potere legislativo si è ampliato, limitando le prerogative degli apparati politici. Tuttavia, si è sempre trattato di una preminenza legata a dei momenti precisi, determinata da esigenze circoscritte e chiaramente individuabili, che, proprio per questo, non si è mai tradotta nella completa eliminazione dei principi coinvolti, anche perché protezione dell'autonomia parlamentare e tutela giurisdizionale dei diritti caratterizzano ugualmente lo Stato costituzionale e, almeno in teoria, nessuna delle due istanze potrebbe arrivare a negare integralmente l'altra.

Ultimamente, però, ci pare di assistere a un effettivo mutamento sistemico – documentato anche dai più recenti interventi del giudice costituzionale in materie tradizionalmente riservate al decisore politico o comunque connotate da un elevato tasso di discrezionalità parlamentare – che sta spingendo lo Stato costituzionale di diritto ad evolvere verso nuove forme giuridiche, tutte tese ad accordare una sorta di preminenza assiologica alla protezione delle libertà individuali, temperando in maniera considerevole la divisione dei poteri e cambiando in ultima istanza anche il significato delle prerogative ordinariamente spettanti al potere politico.

Muovendo proprio da questa constatazione, il volume stigmatizza i notevoli rischi in termini di squilibri istituzionali che questo cambiamento di paradigma potrebbe sottendere, individuando in conclusione le ragioni logico-giuridiche che consentono (*rectius* impongono) ancora di riassegnare al decisore politico quegli ambiti di competenza che la Costituzione e l'ordinamento hanno sempre inteso attribuirgli.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Milano Bicocca