

Osservatorio sulle fonti

LA SINDACABILITÀ DEL DIRITTO PARLAMENTARE NON SCRITTO*

di Roberto Cerreto

SOMMARIO: 1. Il diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza costituzionale. - 2. Il rapporto tra norme non scritte e disposizioni (costituzionali e regolamentari). - 3. I limiti delle soluzioni “interne” al sistema parlamentare. - 4. Il giudizio amministrativo come possibile modello del sindacato di costituzionalità sul diritto parlamentare. - 5. Il problema della legittimazione soggettiva e oggettiva al conflitto. - 6. Il contenuto del controllo: l’eccesso di potere regolamentare. - 7. Gli effetti del controllo: una valida alternativa al sindacato di legittimità.

1. Il diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza costituzionale

Per affrontare il tema della sindacabilità del diritto parlamentare non scritto può essere utile ricordare brevemente le principali occasioni in cui la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la rilevanza delle norme non scritte di diritto parlamentare. L’impressione che si ricava da uno sguardo d’insieme a queste pronunce è, da un lato, che il diritto parlamentare sia, per la Corte, un ambito privilegiato di produzione del diritto costituzionale non scritto; dall’altro, che il valore delle fonti non scritte venga affermato a spese delle fonti-atto di rango infracostituzionale e, in particolare, dei regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda il primo aspetto (il diritto parlamentare come ambito privilegiato di produzione del diritto costituzionale non scritto), mette conto osservare come le uniche sentenze che, a mia memoria, fanno esplicito riferimento alle consuetudini costituzionali (nel caso specifico, come parametro nei conflitti di attribuzione) rinviengano tali consuetudini, per l’appunto, nell’ambito del diritto parlamentare¹: mi riferisco alla sentenza n. 129 del 1981 (sui tesoreri degli organi costituzionali)² – per la

* Testo dell’intervento svolto presso seminario sul tema *I “precedenti” nel diritto parlamentare italiano*, organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e svoltosi il 5 marzo 2012.

¹ Per un’analisi di queste sentenze sotto il profilo che qui interessa e per un loro inquadramento teorico, si veda A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del seminario di Palermo 28-29 maggio 1998*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 581 ss.

² Si veda, in particolare, C. cost., sentenza n. 129/1981, punto 4 del *Considerato in diritto*: “Occorre considerare, al contrario, che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali. Tale, in particolar modo, è stato ed è il caso dei rapporti fra gli organi costituzionali in esame e la Corte dei conti quale giudice sull’attività gestoria degli agenti contabili dell’amministrazione dello Stato. [...] D’altronde, non sarebbe fondato sostenere

Osservatorio sulle fonti

quale l'affermazione è vera però solo in parte, perché la sentenza riguarda anche la Presidenza della Repubblica³ – e alla sentenza n. 7 del 1996 (sulla sfiducia individuale nei confronti di un ministro)⁴.

Più di recente, va ricordata l'ordinanza n. 222 del 2009, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dall'ex presidente della Commissione di vigilanza RAI. In base al regolamento interno della Commissione (art. 12, comma 1), per la validità delle deliberazioni era richiesta la presenza della metà più uno dei componenti. Il ricorso per conflitto, invece, era stato deliberato dai soli tre commissari non dimissionari, tra cui il presidente. Il ricorrente sosteneva, però, che in base a una "consuetudine parlamentare" il numero dei componenti andrebbe misurato su quello dei membri in carica, al netto, cioè, dei dimissionari. Ora, la Corte, nel valutare questo argomento del ricorrente, è entrata nel merito della sussistenza e della forza di tale presunta consuetudine, osservando che: 1) essa appariva smentita da alcuni dati oggettivi, quale l'impossibilità di un regolare

che si tratti di una prassi irrilevante dal punto di vista del diritto costituzionale. L'esenzione dei loro agenti contabili dai giudizi di conto rappresenta, viceversa, il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali ricorrenti. Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. Rispetto alla materia del presente conflitto, ciò significa da un lato che spetta alle Camere del Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorerieri; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali".

³ Va relativizzata, in questo senso, l'affermazione di R. IBRIDO, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, 3/2010, p. 583 ss., secondo cui la sentenza in commento si riferisce a "istituti propri del diritto parlamentare".

⁴ Si veda, in particolare, il seguente passo di C. cost., sentenza n. 7/1996, punto 9 del *Considerato in diritto*: "A disegnare il modello di rapporti sopra indicato [tra Parlamento e Governo] concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari, che il ricorrente definisce figure non consolidate, quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione. In tal senso, e al fine di assicurare alla sfiducia individuale le stesse garanzie procedurali previste dalla Costituzione in via generale per la mozione di sfiducia, va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che «alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro», si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento. A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.

Osservatorio sulle fonti

funzionamento della Commissione e l'invio della convocazione a tutti i componenti, ivi compresi quelli dimissionari; 2) non era comunque dimostrata la "forza derogatoria" della presunta consuetudine, rispetto a quanto previsto dal regolamento interno della Commissione (la presunta consuetudine, cioè, appariva *contra legem* e, pertanto, bisognosa quantomeno di una rigorosa dimostrazione)⁵.

Infine, si può citare l'ordinanza n. 140 del 2008, nella quale la Corte rileva l'esistenza di una "nota consuetudine di diritto parlamentare", secondo cui lo scioglimento delle Camere comporta la decadenza dei progetti di legge non approvati (fatta salva l'ipotesi di "ripescaggio"). Tuttavia, bisogna osservare che questa norma non scritta si può ricavare *a contrario* dalle disposizioni regolamentari sul "ripescaggio" (artt. 107 reg. Cam. e 81 reg. Sen.), peraltro citate nella medesima ordinanza, cioè da norme scritte⁶.

Numerose sono poi, a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, le occasioni in cui la Corte ha preso in considerazione la prassi parlamentare, spingendosi fino a riconoscerle, come si vedrà tra breve, una posizione immediatamente subordinata alla Costituzione nel sistema delle fonti del diritto parlamentare⁷.

2. Il rapporto tra norme non scritte e disposizioni (costituzionali e regolamentari)

Le norme non scritte, sulla base del loro rapporto con le disposizioni costituzionali e regolamentari di diritto parlamentare, possono essere così schematicamente classificate: 1) regole specificative *secundum constitutionem* o *secundum legem* (intendendo per "lex" la *lex parlamenti*, cioè, nel nostro caso, i regolamenti parlamentari); 2) regole integrative *praeter constitutionem* o *praeter legem*; 3) regole derogatorie *contra constitutionem* o *contra legem*. La considerazione di questa serie di rapporti ci porterà a verificare, tra l'altro, il secondo aspetto sopra accennato, cioè se e in che misura il valore delle fonti non scritte venga affermato a detrimento dei regolamenti parlamentari.

Ora, è evidente che le consuetudini (come pure le convenzioni, la prassi, i precedenti) dei due primi tipi, cioè che si limitino a specificare o a integrare una norma

⁵ Si veda C. cost., ordinanza n. 222/2009, quinto capoverso del *Considerato*.

⁶ Peraltro, come acutamente osserva G.U. RESCIGNO, *Se nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali lo scioglimento delle Camere determini «per effetto di una nota consuetudine di diritto parlamentare» la irrimediabile decadenza dei relativi progetti o disegni di legge, e di altre questioni*, in *Giur. cost.*, 3/2008, p. 1732 ss., l'introduzione, nel 1971, delle citate disposizioni regolamentari può confermare l'esistenza di una *precedente* consuetudine di segno contrario, cioè appunto nel senso della decadenza generalizzata dei progetti di legge.

⁷ Come osserva A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, cit., 597 ss., mentre le consuetudini costituzionali assurgono ad autonomo parametro di decisione, specie nei giudizi sui conflitti di attribuzione, prassi e regolarità nei comportamenti dei soggetti costituzionali vengono impiegate come parametro "congiuntamente" a regole desunte da disposizioni costituzionali, dando luogo a una sorta di parametro "misto", "normativo-fattuale". Sulla prassi nella giurisprudenza della Corte costituzionale, si veda anche M. MIDIRI, *La considerazione della prassi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, cit., p. 415 ss. e ID., *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 4/2007, p. 583 ss.

Osservatorio sulle fonti

del diritto parlamentare scritto, sia essa costituzionale o regolamentare, non pongono particolari problemi sotto il profilo, che qui interessa, della sindacabilità. Semmai, qui il problema può consistere nella latitudine della facoltà di interpretazione delle norme costituzionali, nel “margine piuttosto ampio” che, secondo la Corte, la Costituzione lascia “all’interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente” da parte delle Camere (come si esprime la sentenza n. 78 del 1984, sul computo degli astenuti, che infatti equipara sostanzialmente la norma regolamentare della Camera e la “antica e consolidata «pratica»” del Senato⁸); un margine ampio di interpretazione che si manifesta sia all’atto dell’adozione delle norme regolamentari, sia nel momento della loro applicazione e in quello della formazione di norme non scritte.

Quando, invece, una norma non scritta si pone in contrasto diretto con la Costituzione, non c’è dubbio che essa – in teoria – può essere censurata dalla Corte, in sede di conflitto ovvero anche in sede di giudizio di legittimità costituzionale quando si tratti di norma attinente al procedimento legislativo. Ciò, ovviamente, non significa che si giunga effettivamente, in simili casi, a una dichiarazione di incostituzionalità: basti pensare alla prassi dei “maxi-emendamenti” e della posizione della questione di fiducia sugli stessi⁹; ma certamente esiste la possibilità di siffatte pronunce, come conferma la recente sentenza n. 22 del 2012, che ha, per la prima volta, censurato una prassi in materia di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-leggi, ritenuta troppo permissiva, annullando disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell’esame del disegno di legge di conversione.

Più problematico è, invece, il caso della norma non scritta che si ponga in contrasto con il regolamento parlamentare¹⁰. La differenza tra queste due ipotesi (contrasto del diritto parlamentare non scritto con la Costituzione, da un lato, o con il solo regolamento, dall’altro) è illustrata in modo chiarissimo, ad esempio, dalla sentenza n. 292 del 1984, che, richiamando la precedente sentenza n. 9 del 1959, pare in effetti rovesciare la “piramide” delle fonti del diritto parlamentare, laddove afferma che un coordinamento del testo approvato in contrasto con le norme regolamentari è legittimo se conforme alla prassi, ma a condizione che questa prassi si mantenga nei limiti della legittimità costituzionale (poiché, nel caso di specie, il coordinamento ha invece modificato sostanzialmente il testo approvato dal Senato, la norma introdotta in sede di coordinamento può e anzi deve essere dichiarata incostituzionale). Questo conferma quanto dicevo in apertura circa la seconda impressione che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale: le fonti non scritte vengono valorizzate a scapito di quelle

⁸ C. cost., sentenza n. 78/1984, punto 4 del *Considerato in diritto*; già la citata sentenza n. 7/1996, del resto, pone sullo stesso piano una norma regolamentare della Camera e una consuetudine formatasi presso il Senato.

⁹ Si vedano, in proposito, i contributi raccolti in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, nonché G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, p. 259 ss.

¹⁰ Quando, invece, una disposizione regolamentare codifica una consuetudine costituzionale che si è già formata, si sarebbe in presenza, secondo L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari*, in *Giorn. st. cost.*, 1/2008, p. 158 ss., di una norma regolamentare dotata di particolare resistenza, che “non dovrebbe essere addirittura possibile cambiare” in sede di revisione del regolamento.

scritte (di rango infracostituzionale).

Non stupisce, dunque, che proprio le prassi contrarie al regolamento sollevino i problemi più gravi e abbiano visto moltiplicarsi le critiche della dottrina (si pensi ad esempio, per il Senato, al cd. principio della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno, che consente di modificare l'ordine del giorno della seduta senza la maggioranza dei due terzi dei presenti, richiesta invece dal regolamento per la cd. procedura d'urgenza o "urgentissima"¹¹). Del resto, ciò, a ben vedere, è insito nella giurisprudenza costituzionale in materia di sindacabilità dei regolamenti. Nel senso che, ovviamente, quando la Corte abbia negato sia la sindacabilità sia la parametricità dei regolamenti (e, dunque, la sindacabilità della loro violazione), si è già preclusa la possibilità di controllare, alla luce dei regolamenti, non solo i singoli comportamenti o atti, ma anche quelli che, a seguito di una ripetizione nel tempo, si siano venuti configurando come prassi o addirittura come vere e proprie consuetudini.

3. I limiti delle soluzioni "interne" al sistema parlamentare

La dottrina ha compiuto uno sforzo significativo di critica e di proposta sui problemi che ho qui accennati, incentrando sul ruolo del Presidente di Assemblea e sulla cd. giurisprudenza parlamentare un possibile recupero di coerenza e di cogenza delle fonti (scritte e non scritte) del diritto parlamentare: penso alle proposte volte alla "codificazione" (o almeno ad assicurare la pubblicità, la conoscibilità e la reperibilità) dei precedenti e delle prassi¹²; all'idea che le Presidenze delle Camere possano, d'intesa tra loro, esplicitare delle "opzioni interpretative" dei regolamenti "costituzionalmente orientate" e, perciò, anche più stabili e più certe¹³; o al tentativo di proiettare sul diritto parlamentare le tecniche di lavoro sui precedenti proprie dei sistemi giudiziari di *common law*¹⁴. Ora, queste meritorie proposte hanno, per l'appunto, un tratto comune, che a mio avviso può costituire però anche un limite alla loro efficacia: esse si basano tutte, in ultima istanza, sul ruolo del Presidente di Assemblea¹⁵.

La dottrina, però, ha anche messo in luce la difficoltà che incontra – nel sistema politico di tipo maggioritario che abbiamo conosciuto nell'ultimo ventennio – ogni tentativo di fare perno esclusivamente sulla funzione "pretoria", arbitrale o "quasi giurisdizionale" del Presidente di Assemblea¹⁶.

¹¹ Si veda, al riguardo, C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4/2008, spec. p. 744 ss.

¹² Si veda R. IBRIDO, *Il presidente di assemblea...*, cit., p. 14 ss.

¹³ Si veda D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1/2007, p. 533 ss. (specie il par. 5).

¹⁴ Si veda R. IBRIDO, *Il presidente di assemblea...*, cit.

¹⁵ Ciò vale anche per C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata...*, cit., p. 758 ss. Sotto questo profilo, tutti i contributi citati sembrano accogliere la configurazione dell'istituto presidenziale proposta da A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., il Mulino, Bologna, 2003, p. 51 ss.

¹⁶ Per alcuni spunti critici sulla funzione presidenziale di garanzia del rispetto delle regole parlamentari, si vedano E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e*

Osservatorio sulle fonti

Le considerazioni che propongo qui di seguito muovono dalla convinzione che il Parlamento oggi non sia nelle condizioni di giungere in modo autonomo, facendo appello soltanto alle sue risorse “interne”, a risolvere il problema della tenuta del diritto parlamentare e, in particolare, di quello non scritto. E allora viene naturale volgere ancora una volta lo sguardo ai soggetti “esterni” che possono esercitare un controllo sullo svolgimento delle funzioni parlamentari e, in particolare, alla Corte costituzionale. Con la convinzione, per quanto mi riguarda, che un controllo o “vincolo” esterno finirebbe per rivitalizzare la stessa funzione della cd. giurisprudenza parlamentare, per rafforzare cioè la capacità dei Presidenti di Assemblea (e delle Giunte per il regolamento) di esercitare in modo vieppiù rigoroso la loro funzione di interpretazione e di applicazione delle norme di diritto parlamentare.

4. Il giudizio amministrativo come possibile modello del sindacato di costituzionalità sul diritto parlamentare

Com'è noto, l'appiglio per un superamento dei limiti che la Corte costituzionale si è imposta con riguardo ai regolamenti parlamentari (sia come oggetto sia come parametro del giudizio di costituzionalità) viene spesso indicato nella giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988¹⁷; la Corte ha infatti affermato la propria competenza a giudicare, in sede di conflitto di attribuzione, l'esercizio in concreto del potere delle Camere di valutare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., giungendo, in alcuni casi¹⁸, ad annullare le relative deliberazioni delle Camere.

È importante sottolineare che, inizialmente, la Corte ha cercato – evidentemente, per ragioni di cautela – di qualificare il suo potere di controllo nei termini propri del giudizio amministrativo su atti viziati da eccesso di potere: la Corte avrebbe, dunque, dovuto limitarsi a rilevare i vizi del procedimento oppure l'omessa o erronea valutazione dei presupposti richiesti per il valido esercizio del potere¹⁹. Tali cautele, peraltro, saranno presto superate dalla stessa giurisprudenza della Corte, già con la sentenza n. 462 del 1993²⁰ e, soprattutto, con le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000²¹.

arbitri imparziali, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 11 ss.; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, 2010, spec. p. 444 ss.; ID., *L'evoluzione del ruolo dei presidenti di Assemblea: ancora “uomini della Costituzione”?*, in *Italianieuropei*, 1/2011, p. 65 ss.

¹⁷ Si vedano, per tutti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 33 ss.

¹⁸ Si vedano, ad esempio, C. cost., sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e sentenza n. 509/2002.

¹⁹ Si veda C. cost., sentenza n. 1150/1988, punto 3 del *Considerato in diritto*: “Il conflitto non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* (il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso”.

²⁰ C. cost., sentenza n. 462/1993, punto 2 del *Considerato in diritto*, nello stabilire che il controllo che la Corte esercita sulle delibere di insindacabilità si estende anche all'esercizio del potere autorizzatorio ex art. 68, secondo comma, Cost. (nella sua originaria formulazione), afferma: “nell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione i poteri dello Stato sono organizzati secondo un modello di

Osservatorio sulle fonti

Se, dunque, la giurisprudenza costituzionale, con la sentenza n. 154 del 1985, aveva sancito l'insindacabilità dei regolamenti in nome della sovranità dell'organo e della divisione dei poteri – per giunta, assimilando espressamente questa garanzia alle immunità parlamentari (oltre che all'immunità di sede), in quanto entrambe dirette alla medesima finalità di “assicurare la piena indipendenza degli organi”²² –, la stessa Corte, in materia di immunità parlamentari, dichiara ora di ispirarsi al principio del pluralismo istituzionale, che vuole la divisione dei poteri temperata dal principio del loro reciproco bilanciamento e controllo, nella sottoposizione di tutti all'imperio della Costituzione.

Sviluppando, ora, con un certo grado di libertà gli spunti ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia di immunità, si potrebbe ipotizzare che la funzione di controllo sulla costituzionalità dei regolamenti parlamentari e sulla loro osservanza possa essere esercitata, in sede di conflitto di attribuzione, come controllo sul corretto esercizio, in concreto, del “potere regolamentare”²³.

Il giudice costituzionale potrebbe cioè, in primo luogo, stabilire quali disposizioni regolamentari siano il prodotto di un cattivo uso del potere di cui agli artt. 64 e 72 Cost., annullando, se del caso, la relativa deliberazione di approvazione; in secondo luogo, potrebbe sindacare l'esercizio del potere regolamentare nel suo momento applicativo, sanzionando la mancata o erronea applicazione di norme regolamentari. In questo secondo caso, qualora la norma regolamentare violata fosse attinente alla disciplina dell'*iter legis*, la Corte potrebbe giungere anche ad annullare le deliberazioni del procedimento legislativo ritenute viziate dal cattivo uso, da parte della Camera, del potere di applicare i propri regolamenti.

pluralismo istituzionale, nel quale il principio della reciproca separazione è corretto con quello del reciproco «controllo e bilanciamento». Di modo che, anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la *ratio* inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato”.

²¹ Con le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 la Corte afferma pienamente la propria competenza a controllare, anche nel merito, le delibere di insindacabilità e mostra, correggendo *expressis verbis* il suo precedente orientamento, l'insostenibilità della distinzione tra controllo procedurale e controllo di merito sull'esercizio di un potere: “la Corte non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni – ove siano espresse – con le quali la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile una determinata opinione. Il giudizio in sede di conflitto di poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio (assimilabile a quello del giudice amministrativo chiamato a valutare un atto cui si imputi il vizio di eccesso di potere) su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. [...] la Corte [...] non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione” (C. cost., sentenza n. 10/2000, punto 3 del *Considerato in diritto*).

²² C. cost., sentenza n. 154/1985, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

²³ A supporto di questa tesi si può portare la recente pronuncia con cui la Corte ha sindacato l'esercizio in concreto del potere di conversione dei decreti-legge *ex art. 77 Cost.*: la citata sentenza n. 22 del 2012, infatti, ha censurato la prassi in materia di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge “per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge”.

5. Il problema della legittimazione soggettiva e oggettiva al conflitto

Rispetto a questa ipotesi di sviluppo della giurisprudenza costituzionale, si pone immediatamente il problema della legittimazione soggettiva e oggettiva al conflitto²⁴.

I membri del Parlamento, i gruppi parlamentari (soprattutto di minoranza), gli organi parlamentari e il Governo sono i soggetti dell'ordinamento per i quali si può più agevolmente configurare un interesse concreto a far sanzionare disposizioni regolamentari o violazioni di tali disposizioni, ritenute lesive del loro statuto costituzionale (nel procedimento legislativo o anche al di fuori di esso). Il problema della legittimazione di questi soggetti (ad eccezione ovviamente del Governo) sembra tuttavia trovare un serio ostacolo nella qualificazione di "potere" fornita dal diritto positivo²⁵. Va ricordato, però, che la Corte ha mostrato, nella sentenza n. 225 del 2001 (sul "caso Previti"), di non escludere, in linea teorica, la legittimazione soggettiva al conflitto dei singoli parlamentari, pur negata nel caso di specie²⁶.

Del resto, com'è noto, la stessa Corte aveva stabilito la legittimazione soggettiva dei promotori di un *referendum* abrogativo, ritenendo decisiva, a tal fine, la circostanza che a un soggetto "l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio"²⁷. E non sembra, invero, potersi dubitare che l'ordinamento conferisca siffatte funzioni ai soggetti in questione: la stessa sentenza cita, ad esempio, il potere di un quinto dei membri di una Camera di promuovere il *referendum* confermativo *ex art. 138*, secondo comma, Cost.

Un'altra possibile obiezione – che, cioè, il conflitto tra poteri non è strumento idoneo a risolvere controversie interne al medesimo potere, come sarebbe nel caso di conflitto sollevato dai soggetti citati, sempre ad eccezione del Governo – sembra superabile, e forse superata, alla luce della sentenza n. 231 del 1975, che ha riconosciuto la legittimazione *ad processum* alla Commissioni di inchiesta istituite ai sensi dell'art. 82 Cost. (conclusione che a me non sembra minimamente revocata in dubbio dalla più recente sentenza n. 241 del 2007)²⁸.

²⁴ L'opportunità di estendere in via giurisprudenziale la legittimazione al conflitto tra poteri è stata recentemente sottolineata da M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Decisione, conflitti, controlli: atti del convegno annuale*, Parma, 29-30 ottobre 2010, in corso di pubblicazione (anche in www.scienze giuridiche.unipr.it/Aic, 2010).

²⁵ Il riferimento è naturalmente all'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*: "Il conflitto tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali".

²⁶ Si veda, in particolare, C. cost., sentenza n. 225/2001, punto 2 del *Considerato in diritto*.

²⁷ C. cost., sentenza n. 69/1978, punto 4 del *Considerato in diritto*.

²⁸ È vero che C. cost., sentenza n. 241/2007, punto 3.1.2 del *Considerato in diritto*, ha affermato che "la riconosciuta indipendenza funzionale, *durante munere*, delle Commissioni d'inchiesta delle Camere [...] non postula affatto una loro strutturale distinzione dalle Camere stesse, di cui rappresentano pur

Osservatorio sulle fonti

Né sembra necessario, perché possa instaurarsi un conflitto tra due organi appartenenti al medesimo potere, che entrambi siano titolari di attribuzioni previste direttamente da disposizioni costituzionali. La citata sentenza n. 7 del 1996, ad esempio, ha stabilito che a dare luogo a una specifica legittimazione processuale – nel caso di specie, di un ministro nei confronti, tra gli altri, del Governo di cui fa parte – non sono le attribuzioni di cui agli artt. 107 e 110 Cost., bensì un istituto, per giunta di natura consuetudinaria, che quel soggetto distingue e isola rispetto all'organo di appartenenza (com'è, appunto, la mozione di sfiducia individuale)²⁹.

Dalla legittimazione processuale per conflitto di attribuzione resterebbero esclusi, ovviamente, i soggetti che non siano titolari di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, com'è per lo più il caso dei privati. Anche la portata di questa esclusione, tuttavia, deve essere precisata alla luce della giurisprudenza costituzionale che è sembrata incline ad ammettere la possibilità che un privato sia titolare di simili funzioni³⁰.

Passando ora a vagliare sotto il profilo dei requisiti oggettivi l'ipotesi che si è formulata, l'ostacolo principale sembra consistere nel fatto che la Corte ha escluso il sindacato sui regolamenti *ex art.* 134, primo capoverso, Cost. non tanto per ragioni inerenti alla natura dell'atto regolamento, quanto piuttosto per la posizione nel sistema costituzionale dell'organo che quell'atto adotta³¹; tesi che, effettivamente, sembra precludere qualsiasi forma di controllo, anche mediante lo strumento del conflitto, sulle modalità di esercizio da parte delle Camere del potere di disciplinare i procedimenti che in esse si svolgono e, in particolare, quello legislativo, nel quale massimamente si esprime la presunta sovranità delle Camere medesime.

Ma è pur lecito chiedersi, d'altra parte, come l'esclusione del controllo di costituzionalità sugli atti e sui fatti in cui si sostanzia il potere regolamentare possa coesistere con l'affermazione di un sindacato pieno e penetrante sull'esercizio di altri poteri e funzioni parlamentari, dato il comune radicamento, secondo le stessa Corte, degli artt. 64, 66, 68 e 72 Cost. nell'indipendenza costituzionalmente garantita delle Camere³². In altri termini, proprio l'inscindibilità – a più riprese rilevata dalla Corte

sempre un'articolazione". Ma questo parziale *revirement* appare dettato unicamente dalla preoccupazione di escludere le conseguenze "estreme" del predetto orientamento, come sarebbe l'affermazione della inoppugnabilità degli atti di una Commissione d'inchiesta per la sopravvenuta cessazione del suo funzionamento, bastando stabilire, a tale scopo, che in tal caso "la legittimazione ad agire o a resistere è riassunta dalla Camera medesima". A ben vedere, dunque, la comune finalità di entrambe le sentenze è quella di agevolare l'instaurazione del processo, non certo di impedirla. Giustamente E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 335 ss., ha criticato la "motivazione sovrabbondante" e l'argomentare "un po' confuso" della Corte, che, invece di invocare il semplice fenomeno successorio, revoca "in dubbio la stessa idea che la commissione possa rappresentare un potere a sé stante *durante munere*".

²⁹ Si veda C. cost., sentenza n. 7/1996, punto 3 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Il riferimento è a C. cost., ordinanza n. 359/1999 e sentenza n. 76/2001.

³¹ Si veda, in particolare, C. cost., sentenza n. 154/1985, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

³² Per l'accostamento tra l'autonomia regolamentare e l'immunità dei membri e delle sedi delle Camere, si veda la più volte citata C. cost., sentenza n. 154/1985, punto 5.1 del *Considerato in diritto*; del

Osservatorio sulle fonti

nelle sentenze citate in precedenza – delle diverse garanzie poste dalla Costituzione a salvaguardia dell'indipendenza parlamentare e, d'altra parte, l'espressa affermazione della possibilità per la Corte di verificare, in sede di conflitto, l'esercizio dei poteri connessi alle immunità renderebbe poco comprensibile, se non addirittura contraddittoria, l'affermazione dell'assoluta insindacabilità dell'esercizio del potere regolamentare. Bisognerebbe concluderne, infatti, che quello di disciplinare autonomamente lo svolgimento delle funzioni parlamentari e, in particolare, il procedimento legislativo sia, inspiegabilmente, l'unico potere delle Camere sottratto al controllo del giudice costituzionale in sede di conflitto³³.

6. Il contenuto del controllo: l'eccesso di potere regolamentare

Avendo così affrontato il problema della legittimazione soggettiva e oggettiva al conflitto, resta da determinare il contenuto del controllo, cioè i vizi che, in sede di conflitto, potrebbero essere censurati dal giudice costituzionale. Ed è qui che, a mio avviso, si aprono le prospettive più interessanti per la sindacabilità del diritto parlamentare non scritto. Infatti, sviluppando il parallelismo con il processo amministrativo, costruito dalla stessa Corte con riferimento al sindacato sull'esercizio del potere delle Camere *ex art. 68 Cost.* e poi abbandonato, ma in favore di forme di sindacato ancora più penetranti, si potrebbe ipotizzare un controllo della Corte, in sede di conflitto, non soltanto sull'esercizio del potere regolamentare inteso come potere di adottare le disposizioni di cui agli artt. 64 e 72 *Cost.*, ma anche sul potere delle Camere di disciplinare lo svolgimento delle proprie funzioni per mezzo di norme non scritte, nonché sulla dimensione interpretativo-applicativa del potere regolamentare: in altri termini, qualsiasi atto o fatto che configuri una violazione dei regolamenti parlamentari o di una norma di diritto parlamentare non scritta potrebbe considerarsi viziato da *violazione di legge (sul procedimento)* o da *eccesso di potere*.

Secondo un'autorevole dottrina amministrativistica, infatti, il vizio di violazione di legge ricorre "in tutti i casi in cui sia violata una norma di azione, indipendentemente dal fatto che essa sia contenuta nella legge in senso formale, ovvero in altra fonte (Costituzione, normativa comunitaria, regolamento, statuto e così via [...]). La violazione di legge può ricorrere sia nel caso di mancata applicazione della norma, sia

resto, già *C. cost.*, sentenza n. 231/1975, punto 5 del *Considerato in diritto*, aveva affermato che l'indipendenza delle Camere si articola nella "riserva di regolamento", nella competenza esclusiva alla convalida dei titoli di ammissione dei propri membri *ex art. 66 Cost.*, nelle immunità di cui all'*art. 68 Cost.* e nella *cd. immunità di sede*.

³³ Si ricordi che la Corte ha ammesso persino il conflitto volto a ottenere l'annullamento di atti legislativi: si veda *C. cost.*, sentenze n. 161/1995 e n. 457/1999. Ora, se una legge o un atto avente forza di legge possono essere impugnati in sede di conflitto perché il loro contenuto è ritenuto lesivo di una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, e ciò prescindendo del tutto dalla natura giuridica dell'atto (come in genere se ne prescinde, secondo la Corte, nel conflitto tra poteri), non appare ragionevole escludere, alle medesime condizioni, l'impugnabilità dei regolamenti parlamentari o di atti e comportamenti delle Camere che, configurandosi come applicazione (asseritamente abusiva) dei regolamenti, comprimano le attribuzioni costituzionali di altri soggetti.

Osservatorio sulle fonti

nell'ipotesi di falsa applicazione della stessa"³⁴.

Ma è soprattutto la nozione di eccesso di potere che sembra prestarsi all'eventuale sindacato delle Corti sull'operato delle Camere, proprio perché lascia del tutto impregiudicata la questione del valore normativo dei regolamenti parlamentari (e, dunque, della loro possibile inclusione tra gli atti aventi forza di legge *ex art. 134*, primo capoverso, Cost.) e si concentra sul presunto cattivo uso del potere. Il vizio di eccesso di potere, com'è noto, è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale sviluppatasi a partire dalla nozione di *détournement de pouvoir* del *Conseil d'Etat* francese³⁵. Esso non presuppone la violazione di una norma, ma si caratterizza, al contrario, per la violazione di limiti non consacrati in norme positive (ravvisabili perciò in via preventiva e astratta), bensì inerenti alla natura stessa del potere. Classica forma dell'eccesso di potere è, infatti, lo sviamento, che ricorre quando il fine perseguito sia differente da quello per il quale il potere è stato attribuito³⁶.

In ambito amministrativo, tra le figure sintomatiche dell'eccesso di potere rientra la violazione della prassi, di una circolare o di altre norme interne (ordini o istruzioni), che certamente non sono norme giuridiche (altrimenti si avrebbe violazione di legge), ma la cui mancata osservanza, evidenziando uno scostamento tra la condotta astrattamente prevista o costantemente seguita e quella tenuta nel caso concreto, può essere, in mancanza di adeguata motivazione, sintomo dell'eccesso di potere. Tra le figure sintomatiche dell'eccesso di potere sembra altresì rientrare, in generale, la "inosservanza dei limiti, dei parametri di riferimento e dei criteri prefissati per lo svolgimento futuro dell'azione"³⁷; del resto, il principio del giusto procedimento, elaborato dalla Corte costituzionale e avente la dignità (almeno) di principio generale dell'ordinamento, esige che vi sia una distinzione tra il disporre in astratto e il provvedere in concreto alla stregua della disciplina astratta³⁸.

³⁴ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 531. In termini analoghi, P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 117 ss. Sul carattere residuale del vizio di violazione di legge, si vedano A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, p. 706, e F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1165.

³⁵ Si veda, per tutti, P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, cit., p. 120.

³⁶ Si vedano E. CASSETTA, *Manuale...*, cit., p. 533, e F. CARINGELLA, *Manuale...*, cit., p. 1157.

³⁷ E. CASSETTA, *Manuale...*, cit., p. 534.

³⁸ Si veda C. cost., sentenza n. 13/1962, punto 3 del *Considerato in diritto*; è vero che, secondo la Corte, "il legislatore statale non è tenuto al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, quando questi non si identifichino con norme o principi della Costituzione", ma, come osserva G. COLAVITTI, *Il «giusto procedimento» come principio di rango costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 20 gennaio 2005, quello che "già nel 1962 la Corte poteva ritenere principio generale dell'ordinamento, e pertanto limite alle potestà legislative regionali, ma solo criterio dal valore direttivo per il legislatore nazionale, è oggi [...] principio generale dell'ordinamento di rango costituzionale, e quindi principio giuridico vincolante innanzi tutto nei confronti del legislatore nazionale". A tali conclusioni questo Autore giunge sulla base dell'interpretazione sistematica dell'art. 97 Cost., non senza aver ricordato come Crisafulli, nell'annotare la citata sentenza, avesse evidenziato "la valenza garantistica della sussistenza di «un margine», di «uno stacco» «tra la legge e l'atto applicativo, tra la norma e il provvedimento», che consenta appunto la «raffrontabilità dell'atto di volta in volta posto in essere alla norma», e che costituisce, secondo il Nostro, il significato più pregnante del principio di legalità".

Osservatorio sulle fonti

7. Gli effetti del controllo: una valida alternativa al sindacato di legittimità

È piuttosto evidente che quanto detto a proposito dell'eccesso di potere nel diritto amministrativo si può agevolmente trasporre sul piano del diritto parlamentare, quando le disposizioni regolamentari adottate dalle Camere denuncino un uso del potere regolamentare per fini difformi da quelli per cui esso è attribuito dalla Costituzione o quando la condotta delle Camere si discosti dalle stesse previsioni regolamentari (ma anche da prassi costanti, convenzioni, consuetudini, pareri della Giunta per il regolamento, pareri del Comitato per la legislazione, circolari del Presidente di Assemblea, *etc.*).

La Corte potrebbe cioè, in primo luogo, verificare in sede di conflitto se il potere delle Camere di adottare il proprio regolamento sia stato, come ogni potere costituito deve essere, utilizzato per il fine per cui è stato attribuito o, invece, per finalità diverse (come potrebbe essere, ad esempio, un'irragionevole limitazione dei poteri delle minoranze) o, comunque, se dall'esercizio di tale potere sia derivata un'ingiustificata lesione delle attribuzioni costituzionali di altri soggetti, giungendo, in tal caso, fino ad annullare l'atto lesivo, perché viziato da eccesso di potere³⁹. Gli effetti pratici di una siffatta decisione, quando la lesione derivi direttamente da disposizioni regolamentari e l'atto annullato consista nella deliberazione con cui esse sono state approvate, sarebbero pressoché identici a quelli della declaratoria di illegittimità costituzionale di norme regolamentari per vizi sostanziali.

In secondo luogo, un risultato praticamente identico alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi per vizi *in procedendo* si avrebbe se la Corte sanzionasse, in sede di conflitto, la violazione di norme regolamentari (ma anche di prassi, consuetudini, *etc.*) sul procedimento legislativo, ritenendo che la difformità tra la previsione regolamentare astratta (o la prassi, la norma consuetudinaria, *etc.*) e la condotta seguita nel caso concreto costituisca un sintomo dell'eccesso di potere regolamentare. In questo caso, infatti, l'annullamento dell'atto o fatto procedimentale mediante il quale è stata prodotta la violazione travolgerebbe, in tutto o in parte, le disposizioni legislative approvate attraverso quel procedimento, esattamente come avviene per la violazione di norme costituzionali sul procedimento; a condizione, naturalmente, che l'eccesso di potere abbia inciso negativamente su attribuzioni di livello costituzionale altrimenti prive di tutela⁴⁰.

³⁹ Le ipotesi in esame si riferiscono all'eccesso di potere regolamentare rilevato in sede di conflitto e, perciò, non appaiono sovrapponibili a quelle tese a sanzionare lo sviamento di potere legislativo in sede di giudizio di legittimità, ad esempio quando l'Assemblea disattenda consapevolmente un parere del Comitato per la legislazione: si veda M. MANETTI, *Procedimenti...*, cit.

⁴⁰ La praticabilità del conflitto di attribuzione si rafforza in assenza di rimedi diversi a tutela delle competenze che si ritengono lese, configurandosi il conflitto, in definitiva, come istituto di chiusura del sistema costituzionale: si vedano R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 3, e G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, p. 94; molto chiara, al riguardo, C. cost., sentenza n. 161/1995, punto 3 del *Considerato in diritto*.

Osservatorio sulle fonti

Saremmo, insomma, in presenza di un controllo sull'esercizio del potere regolamentare delle Camere – inteso sia come potere di adottare il proprio regolamento, sia come potere di applicarlo e interpretarlo, nonché di produrre diritto parlamentare non scritto – che risponde a una logica affatto diversa dal sindacato *ex art. 134*, primo capoverso, Cost., ma che, ciò nondimeno, consentirebbe a una sfera potenzialmente alquanto ampia di soggetti di sottoporre al vaglio della Corte le norme regolamentari e l'applicazione che le Camere ne fanno, con effetti analoghi a quelli del giudizio che la Corte ha escluso, sebbene più limitati (perché idonei a sanzionare non qualsiasi atto o fatto in contrasto con la Costituzione, ma, appunto, solo quello che produca una lesione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti e diversamente non tutelabili).

A questo risultato si potrebbe pervenire attraverso interventi legislativi ordinari, ampliando il novero dei soggetti abilitati a sollevare il conflitto: penso, naturalmente, alla possibilità di modificare il disposto dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953⁴¹. Ma – ed è questo, a mio avviso, l'aspetto più promettente, come spero di aver mostrato – al medesimo risultato si potrebbe giungere *de jure condito*, attraverso una coerente evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione nell'ambito del diritto parlamentare.

⁴¹ Si ricordi, in proposito, che già gli artt. 11 e 13 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, *Norme sui procedimenti e giudizi di accusa*, successivamente abrogati dalla legge 10 maggio 1978, n. 170, attribuivano alla Corte costituzionale la risoluzione del “conflitto di competenza” tra la Commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa e l'autorità giudiziaria. Si veda, inoltre, l'ipotesi di conflitto tra l'autorità giudiziaria, da una parte, e il Comitato per i giudizi d'accusa nei confronti del Presidente della Repubblica o il Parlamento in seduta comune, dall'altra, disciplinata dall'art. 9, comma 3, della legge 5 giugno 1989, n. 219, *Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione*. L'ipotesi di un conflitto di attribuzioni è, da ultimo, contemplata e, per certi aspetti, disciplinata da varie disposizioni contenute nella legge 3 agosto 2007, n. 124, che, tra l'altro, ha istituito il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.