

COSTITUZIONE E DIRITTO PARLAMENTARE: UN RAPPORTO *DOUBLE FACE**

LUIGI CIAURRO**

Sommario

1. Premessa. – 2. Letture nuove e antiche dell’art. 64, primo comma, della Costituzione. – 2.1 Le resistenti visioni interniste. – 2.2. Il crollo a metà dell’antico feticcio. – 2.3. Una fonte giuridica in una zona franca. – 2.4. Una fonte giuridica a competenza riservata. – 2.5. Il diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza costituzionale. – 2.6. La giurisprudenza costituzionale come fonte integrativa del diritto parlamentare. – 2.7. Il ruolo monocratico del Presidente di Assemblea di endo-garanzia del diritto parlamentare. – 2.8. L’autotutela politica del diritto parlamentare. – 2.9. Diritto parlamentare e Presidente della Repubblica. – 2.10. Diritto parlamentare e Corte costituzionale (rinvio). – 2.11. Diritto parlamentare e ruolo suppletivo della dottrina. – 3. Il diritto parlamentare e la Costituzione. – 4. Costituzione e Parlamento: gli anni che passano. – 5. Conclusioni: due nodi irrisolti “definitizzati” e nuovi regolamenti parlamentari.

Suggerimento di citazione

L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del Convegno “*La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*”, organizzato dalla rivista Osservatorio sulle fonti, il 18 maggio 2018, presso l’Aula Magna del Rettorato dell’Università degli Studi di Firenze

** Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica e docente di diritto parlamentare presso la LUMSA di Roma.

Contatto: l.ciaurro@lumsa.it

1. Premessa

Il rapporto fra Costituzione e diritto parlamentare *prima facie* potrebbe apparire una tematica scontata, o persino superflua, se non altro in considerazione della stessa copiosità delle disposizioni testuali della Carta fondamentale dedicate alle Camere, alla loro organizzazione ed al loro funzionamento.

Infatti, ad una attenta lettura, nell'ambito della Parte II della Costituzione, su 85 articoli ben 43 (quindi circa il 50%) possono essere ricondotti in tale ambito, fra l'altro al netto dei riferimenti alle riserve di legge (abbondantemente presenti anche nella prima parte) e a disposizioni che solo indirettamente possano avere un qualche interesse (come l'art. 139 Cost. sui limiti alla revisione costituzionale). Tale consistenza numerica è tanto più rilevante in una Costituzione lunga e si pone in una linea di continuità con lo stesso Statuto albertino, una carta ottriata e breve che però su 84 articoli complessivi ne dedicava ben 32 alle Camere.

Ma la conclusione prospettata inizialmente sarebbe tanto semplicistica quanto fuorviante, proprio perché i settanta anni di esperienza repubblicana dimostrano al contrario l'estrema problematicità di un rapporto molto complesso e tuttora irrisolto, nel quale si fondono e confondono inerzie tralaticie, innovazioni coraggiose, ingenuità ritrosie e purtroppo anche rassegnate acquiescenze.

A *latere* si pongono poi problematiche distinte, ma non per questo irrilevanti, che anch'esse conducono a difficoltà euristiche non facilmente superabili. Ad esempio, il rapporto fra costituzionalismo e parlamentarismo; prospettive ideologiche e giuridiche che sorgono storicamente con un rapporto osmotico, ma che poi a partire dal XX secolo cominciano a presentare elementi di frizione fino alle attuali tendenze - che si potrebbero anche definire "decostruttive" - volte ad individuare nelle corti, e non più nelle assemblee elettive, gli organi di garanzia dei diritti fondamentali e della stessa divisione dei poteri. Ma, almeno per chi ami ancora leggere i classici come Hans Kelsen¹, un costituzionalismo² - che configura le assemblee elettive come mere arene politiche in cui si misu-

¹ In proposito v. H. KELSEN, *Il primato del Parlamento* (raccolta di scritti tra il 1921 ed il 1934 a cura di C. Geraci), Giuffrè, Milano, 1982; autore cui si deve la nota conclusione secondo cui il parlamentarismo "è l'unica forma reale in cui nella realtà sociale odierna possa attuarsi l'idea di democrazia" (ID., *Essenza e valore della democrazia*, in tr. it. a c. di A. Carrino, Giappichelli, Torino, 2004, p. 94). Per approfondimenti si rinvia a R. RACINARO, *Hans Kelsen ed il dibattito su democrazia e parlamentarismo negli anni venti-trenta*, introduzione all'edizione italiana di H. KELSEN, *Socialismo e Stato. Una ricerca sulla teoria politica del marxismo*, Editori riuniti, Bari, 1978.

² V. anche da ultimo P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide delle funzioni di controllo*, Jovene, Napoli, 2017.

rano i rapporti di forza fra gli attori politici e che appare essere anche tendenzialmente antiparlamentaristico³ - non può che risultare una sorta di “costituzionalismo transgenico”⁴, come in altra sede lo abbiamo definito.

Inoltre, sullo sfondo - questa volta nell’ambito della ricerca universitaria⁵ - potrebbe porsi anche la relazione fra l’eterna coppia dialettica: diritto costituzionale e diritto parlamentare, oscillante fra la tesi dell’*unitarietà* (nel senso che il diritto parlamentare sarebbe una parte significativa o addirittura una propaggine del diritto costituzionale, che lo ricomprenderebbe in sé) e quella dell’*autonomia*, che pur valorizzando i legami del diritto parlamentare con la più antica disciplina, ne esalta le peculiari caratteristiche di analisi e di metodo e lo colloca in un ambito scientifico ed accademico distinto e specialistico. Si tratta della questione ancora aperta, già ben analizzata da Guglielmo Negri circa cinquant’anni fa, della collocazione del diritto parlamentare “nel quadro del diritto pubblico”⁶ e che da Gianniti e Lupo è stata orgogliosamente prospettata nel senso di un diritto parlamentare che si pone molto spesso come “avanguardia” del diritto costituzionale, mentre Silvano Tosi⁷ ha esaltato proprio la specificità del diritto parlamentare quale vera e propria “clinica costituzionale”.

³ Per spunti v. di recente A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, su *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 23 febbraio 2018, il quale in particolare sottolinea il ruolo del parlamento di garante sia della sovranità popolare sia dell’unità dell’ordinamento: “E meglio che di unità, si potrebbe parlare di *equilibrio* del sistema nella definizione che ne dette proprio la Corte di giustizia europea come *principio normativo strutturale* che non si fonda sulla dottrina della separazione dei poteri, quanto sulla visione complessiva della organizzazione e delle attribuzioni dei poteri costituzionali” (p. 11).

⁴ Nel caso in cui ancora si prediligia una visione classica “in forza della quale va definito costituzionalismo europeo contemporaneo quella specifica fase storica del costituzionalismo moderno che si apre con il diffondersi dei processi di parlamentarizzazione e di democratizzazione della vita politica e istituzionale dell’Europa continentale” (Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, disponibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2, 2014, p. 2).

⁵ Per una sintetica ricostruzione specifica del contributo delle riviste di diritto parlamentare alla letteratura gius-pubblicistica v. G. D’AURIA, *Le riviste scientifiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, n. 4, pp. 1479 ss, laddove in particolare si dà conto delle due riviste: *Rassegna parlamentare* (1958) e *Studi parlamentari e di politica costituzionale* (1968).

⁶ V. G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, il quale in particolare assimila il criterio quanto meno metagiuridico della *discrezionalità* (oggetto del diritto amministrativo) alla *caratterizzazione politica* del diritto parlamentare, che non ne impedisce una considerazione sistemica di tipo giuridico. Già V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista di politica parlamentare*, 1898, p. 748, aveva infatti significativamente sottolineato l’incidenza “preponderante” che assume nel diritto parlamentare l’elemento politico, che “penetra in quasi tutti i rapporti giuridici di questa categoria e li vivifica, li governa, li trasforma in vario senso, rende possibile o impossibile l’applicazione delle norme, che devono regolarli; e in certi casi riesce talmente a fondersi con l’elemento giuridico, da rendere impossibile una recisa separazione dei due elementi”.

⁷ Come rilevato da F. LANCHESTER (*Politica e diritto in Silvano Tosi*, su *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 14 maggio 2009), “nell’impostazione di Tosi non vi è soltanto l’antiformalismo italiano di Miceli - Ferraciù - Siotto Pintor, con l’implicito riferimento mortatiano alle

Ritornando più propriamente al rapporto specifico tra Costituzione e diritto parlamentare, a ben guardare esso può essere affrontato in un'ottica bidirezionale e con differenti prospettazioni. Da un lato, si pone l'influenza che articoli della Costituzione, consuetudini costituzionali e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale - la quale ben può essere definita di per sé una "fonte integrativa del diritto parlamentare" (v. *infra*) - hanno prodotto sul vissuto del diritto parlamentare, non solo a livello prescrittivo, ma anche per quanto concerne le impostazioni sistemiche e metodologiche che lo hanno caratterizzato.

Dall'altro lato, *à rebours* sono sin troppo noti quei fenomeni, evidenziati dalla dottrina sin dagli anni Cinquanta, che possono riassuntivamente ricondursi alle nozioni delle integrazioni esplicite e/o implicite oppure delle modificazioni tacite della Costituzione, operate per via del diritto parlamentare.

Sotto il primo profilo, sarà sufficiente ricordare che già i primi approfondimenti sempre degli anni Cinquanta sui regolamenti parlamentari (ad esempio, Martines e Bon Valsassina), seppur a differenti livelli di intensità, erano concordi nel configurare almeno una parte del diritto parlamentare come fonte integrativa e/o esecutiva della Costituzione. Volendo sintetizzare appaiono quanto mai emblematiche alcune significative parole di Alfonso Tesauro, pur risalenti ai primordi dell'esperienza repubblicana: "I regolamenti parlamentari, pertanto, sono destinati a realizzare il fine di integrare la Costituzione... sono parte integrante della Costituzione... si concretano in atti dell'ordinamento giuridico dello Stato e costituiscono la base stessa dell'ordinamento statale, essendo parte integrante della Costituzione"⁸.

Sotto il secondo profilo è noto che la categoria delle modificazioni tacite della Costituzione è di derivazione statutaria ed è stata elaborata con riferimento alla Costituzione pur rigida del 1948 già nel 1951 da Franco Pierandrei⁹,

zone grigie del diritto costituzionale, ma soprattutto l'influenza francese, che va dal *Traité pratique de droit parlementaire* di Poudras e Pierre al manuale del Prelot, e quella inglese della *Parliamentary Practice* del May" (p. 12).

⁸ Cfr. A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1960, p. 294. V. anche ID., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 193 ss. (anche per la sottolineatura del fatto che i regolamenti parlamentari rispondono ad "esigenze permanenti in cui il sistema parlamentare trova la sua ragioni di essere e di operare").

⁹ V. F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le "modificazioni tacite" della Costituzione*, in *Foro padano*, 1951, IV, p. 185 ss., poi in A. D'OVIDIO LEVEBRE e F. MESSINEO (a cura di), *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Zanichelli, Bologna, 1953, vol. IV, pp. 315 ss., il quale a dire il vero dedica poco più di un cenno al fatto che "il fenomeno può anche essere cagionato dagli atti con cui gli organi fondamentali dello Stato provvedono alla loro disciplina *interna*, dettando norme circa il loro ordinamento e circa i criteri da seguire nell'esercizio delle loro funzioni, nonché dei comportamenti che ne conseguono" (cit., p. 333). Fra l'altro non vi si rinviene alcuna menzione specifica dei regolamenti parlamentari, a riprova delle statutarie connotazioni svalutative e resistenti anche ad una più immediata lettura dell'art. 64, primo comma, Cost.

mentre si deve al famoso saggio di Silvano Tosi¹⁰ del 1959 la prima compiuta teorizzazione delle forzature costituzionali operate in particolare dal diritto parlamentare.

Quindi, riassuntivamente e conclusivamente: per completezza argomentativa ai fini del rapporto *de quo* occorre considerare sia la Costituzione *versus* il diritto parlamentare, sia il diritto parlamentare *versus* la Costituzione; due pluriversi evidentemente collegati, ma che meritano ricostruzioni differenziate, anche se - probabilmente - necessitano di prospettive unitarie.

La materia è evidentemente vastissima e virtualmente sconfinata, per cui varrà la pena di soffermarsi su alcuni punti qualificanti di maggiore interesse ed in particolare sui nodi irrisolti che più preoccupano la “ristretta comunità che si occupa di diritto parlamentare”, privilegiando innanzitutto il tema delle fonti per ovvi motivi ricostruttivi.

2. Letture nuove e antiche dell’art. 64, primo comma, della Costituzione

2.1 Le resistenti visioni interniste

Innanzitutto, a nostro avviso una valenza pregiudiziale ed essenziale assume - proprio per i riflessi di sistema che vi sono connaturati - una puntuale analisi dell’articolo 64, primo comma, della Costituzione, in base al quale “ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.

Si tratta, come è noto ed evidente, dell’*architrave costituzionale* del diritto parlamentare, ma che - per una serie di cause, fra cui *in primis* una certa malcelata inerzia tralaticia - ha da sempre sofferto letture riduttive, che non poco hanno pesato sulla sofferta giuridicità del diritto parlamentare e sulla conseguente sua stessa (solo tardiva) autonomia scientifica ed accademica.

Sono troppo note per dover essere qui approfondite le specificità anomale del diritto parlamentare, fonte irregolare rispetto ai dettami della teoria generale del diritto: ad esempio, la negazione del paradigma dell’eteronomia, la consistenza delle fonti non scritte, il difficile rapporto fra fonti di produzione e fonti di cognizione, l’efficacia di fatto di fonti informali difficilmente conoscibili, la connaturata tendenza sperimentale, la stessa disponibilità derogatoria,

¹⁰ V. S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione ad opera del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959, il quale faceva notare come, specie dopo la sentenza n. 9 del 1959, sussistessero “larghe possibilità per le assemblee parlamentari di disattendere indirettamente la Costituzione” (p. 64).

l'accentuazione di momenti di spontaneità (con le relative caratterizzazioni elaborate in sede scientifica: la flessibilità, l'elasticità, la duttilità, la malleabilità, la volubilità)¹¹.

In genere la dottrina ha ritenuto che gli articoli 64, primo comma e 72, primo comma, della Costituzione abbiano configurato per ciascuna Camera un vero e proprio *obbligo* di approvare un proprio Regolamento¹², le cui disposizioni spesso sono state non ricondotte ad una configurazione unitaria, ma suddivise in varie tipologie normative, talora forse un po' artificiosamente: ad esempio, a voler seguire per tutti la classificazione di Andrea Manzella, esse sono state di volta in volta definite come norme integrative, estrattive o meramente applicative della disciplina costituzionale.

Non sembri pessimistico rimarcare il fatto che dell'art. 64, primo comma, Cost. esclusivamente i principi dell'esercizio necessariamente disgiunto della potestà regolamentare da parte delle due Camere e della riserva d'Assemblea abbiano trovato puntuale applicazione nella concreta esperienza parlamentare. Mentre già il disposto del *quorum* rafforzato - che pure ha una rilevanza costituzionale non da poco, sol che si consideri che lo stesso terzo comma dell'art. 64 Cost. stabilisce il criterio della tassatività costituzionale delle prescrizioni concernenti la necessità di maggioranze speciali - ha subito (e forse subisce ancora) interpretazioni ondivaghe se non riduttive.

Ma la riconduzione del primo comma dell'art. 64 Cost. ad una dimensione esclusivamente procedurale - che pure sembra aver caratterizzato per molto tempo anche la maggior parte della letteratura gius-parlamentaristica - come è evidente ha comportato non solo un notevole ritardo nell'affermazione della piena giuridicità degli stessi regolamenti parlamentari, ma ha avuto anche comprensibili ripercussioni pure sotto il profilo del metodo esegetico.

È fatto notorio che le prime carte costituzionali francesi non contemplavano espressamente l'autonomia normativa delle Camere, che però si era comunque affermata in quella prassi costituzionale. Sono altresì conosciute le differenti teorie tradizionali sul fondamento del diritto parlamentare: una delega contenuta o desumibile dalla Costituzione (Ranelletti), uno statuto di autonomia (Laband, Kelsen, Codacci Pisanelli), un'autonomia impropria (Haagen), un

¹¹ Sulla nozione di spontaneità - che indica "la permeabilità dell'ordinamento a cogliere la molteplicità di stimoli provenienti dalla sensibilità dei soggetti agenti, quindi la nascita - al di fuori di ogni previsione normativa scritta - di nuovi istituti" (p. 75) - si rinvia a E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 73-79.

¹² Con argomentazioni testuali v. in particolare V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 1, Cedam, Padova, V ed., 1984, p. 141, il quale fa notare che, se in base all'art. 72 Cost. "ogni disegno di legge presentato a una delle Camere è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa... (il regolamento, dunque, *ci deve essere*)".

potere di supremazia speciale (Romano, Martines), una consuetudine (Hatschek)¹³.

Ora lo stesso art. 64, primo comma e l'art. 72 Cost. rendono in gran parte superflue tali prospettazioni, in quanto evidentemente il fondamento dell'autonomia normativa delle Camere risiede in via esplicita e diretta su disposizioni testuali della stessa Costituzione, e non importa interrogarsi se abbiano una portata costitutiva o meramente ricognitiva riguardo a una potestà ormai conaturata al funzionamento delle moderne assemblee elettive, avendone in ogni caso rafforzato la *ratio essendi*.

Al fine di fornire una possibile spiegazione alla lettura riduttiva dell'art. 64, primo comma, Cost. non appaia esagerato rimarcare la tesi che quello che potrebbe definirsi il "terribile aggettivo intruso" (cioè *interieur*) dell'art. 61 dello Statuto albertino del 1848 abbia prodotto in qualche modo effetti impliciti addirittura sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014. Intendo riferirmi al sintagma, visto che lo Statuto è stato redatto dapprima in lingua francese: *au moyen d'un reglement interieur*.

Nel loro famoso commentario Racioppi e Brunelli¹⁴ lamentavano l'assenza di qualsiasi riscontro nei lavori preparatori¹⁵ delle modalità di elaborazione dell'art. 61 dello Statuto, che a loro avviso aveva tratto origine dall'art. 30 della Costituzione belga del 1831, dal momento che le Carte francesi del primo Ottocento non contenevano riferimenti espliciti alla potestà regolamentare delle Assemblee, che pur veniva comunque esercitata, ed è fatto notorio che nel Consiglio di conferenza di Carlo Alberto si parlava e si scriveva in francese, prendendosi a modello le carte scritte in quella lingua.

Probabilmente il conte Borrelli - nell'ambito del sistema duale che andava prefigurando nello Statuto - volle contemplare espressamente l'autonomia normativa delle Camere¹⁶, ma forse proprio per attenuarla, anche per evitare il

¹³ Per una sintetica ricostruzione si rinvia a S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura), *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Colombo editore, Roma, 1968, p. 20.

¹⁴ Cfr. F. RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Utet, Torino, vol. III, 1909, p. 220. Di un certo interesse la seguente notazione: "E come i regolamenti dell'Esecutivo hanno un limite giuridico negativo ma efficacissimo, quello cioè di non potere in verun caso disconoscere, modificare, sospendere le leggi o dispensare dalla loro osservanza, così pure i regolamenti delle Camere sono tenuti a non violare mai lo Statuto e le leggi in genere" (pp. 221 s.).

¹⁵ Per una traduzione completa in lingua italiana dei processi verbali delle pertinenti sedute del Consiglio di Conferenza v. L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1996. Come noto, secondo alcuni il testo fu tradotto in italiano infedelmente (Zanichelli) o comunque in cattivo modo (Rossi), mentre di recente C. MARAZZINI, *Unità e dintorni*, Mercurio, Vercelli, 2013, in particolare pp. 128 ss., nega la tesi tradizionale della previa scrittura in lingua francese, adombrando l'ipotesi di una sorta di "bilinguismo contestuale".

¹⁶ Il rigore dell'opzione codicistica dei regolamenti parlamentari scritti sul modello francese venne subito attenuato non solo per l'immediato rilievo di prassi spontanee (cfr. F. ROSSI, *I regolamenti del*

rischio che potesse interferire sulle prerogative della Corona (come poi comunque in qualche caso avvenne), utilizzando un'aggettivazione riduttiva (ed intrusa, nel senso che non era rinvenibile nel citato articolo della costituzione belga ed a quanto pare nemmeno in altre Carte dell'epoca), vale a dire *interieur*; aggettivazione che può anche definirsi “terribile” in quanto di fatto è sopravvissuta anche fino ai nostri giorni.

Eppure il dato testuale ma anche l'implicita intenzione originalista del Costituente (che evidentemente *pour cause* non ha riprodotto nel testo dell'art. 64 il menzionato aggettivo pur presente nello Statuto) sembrerebbero evidenti, ma a ben guardare lo sono diventati solo nel 2014 con la ricordata giurisprudenza costituzionale, pur con qualche sorprendente colpo di coda successivo in letteratura.

Limitandoci ad alcuni cenni significativi, anche per questa tematica il punto di partenza può considerarsi la riflessione di Santi Romano¹⁷, al quale si deve la prima teorizzazione compiuta nella letteratura nostrana sulla natura dei regolamenti parlamentari, che non sarebbero norme giuridiche, in quanto mancanti dei caratteri della novità e della generalità e perché si fondano su un potere particolare e non su un diritto di sovranità statale. Come noto, il giurista palermitano successivamente mutò orientamento nel quadro della maturazione della teoria istituzionistica, tuttavia considerando i regolamenti parlamentari norme sì giuridiche ma solo interne nell'ambito dell'ordinamento giuridico particolare delle Camere¹⁸. E ormai - per così dire - il “seme era stato gettato” e fece sentire la sua presenza anche oltre la vigenza dello Statuto albertino, che pur forniva alla tesi prospettata un forte appiglio testuale.

Ad esempio, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948, Martines afferma sì la piena giuridicità anche nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato di una parte, ma non di tutte, delle norme contenute nei regolamenti parlamentari¹⁹. A conclusioni analoghe perviene negli anni Cin-

Senato regio (1848-1900), Rubettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. XVI ss.), ma anche per il ruolo interpretativo poi assunto dalla Giunta per il regolamento, istituita alla Camera nel 1886, timido rimedio alla “rigidità e poco adattabilità dei regolamenti tutti d'un pezzo” rispetto alla flessibilità del diritto parlamentare consuetudinario di stampo anglosassone (cfr. V. MICELI, *Principii di diritto parlamentare*, Società editrice libraria, Milano, 1910, p. 15).

¹⁷ Cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, vol. LXXV, 1906, ora in ID., *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950, vol. I, pp. 213-258.

¹⁸ Di estremo interesse appare l'ultimo S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 22: “Sono manifestazione di autonomia i regolamenti emanati da organi e istituti senza personalità che fanno parte integrante della struttura dello Stato: autonomia che concerne, nei rapporti meramente interni, le competenze di tali organi o istituti. I regolamenti di cui è parola non restano completamente fusi nell'unità dell'ordinamento statale, ma tuttavia ne sono elementi”.

¹⁹ Cfr. T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi sulle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953.

quanta anche Bon Valsassina, che distingue a seconda dei contenuti norme interne e norme esterne dei regolamenti parlamentari²⁰. Mentre comprensibilmente non se ne discostano nemmeno autori appartenenti ai *clerks* della Camera dei deputati come Longi e Stramacci²¹, i quali attribuiscono una diversa natura giuridica alle norme regolamentari riguardo al legame o meno con i corrispondenti precetti costituzionali. Lo stesso Manzella - ancora nella seconda metà degli anni Ottanta - dubita che alle norme regolamentari meramente applicative o interpretative di disposizioni costituzionali possa essere riconosciuta forza innovativa di diritto oggettivo²².

Ai nostri fini il “punto di non ritorno” può essere considerata la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, la quale ha affermato la piena giuridicità dei regolamenti parlamentari *tout court*, senza fra l'altro distinzioni fra diverse tipologie di norme, pur caratterizzanti in passato le riflessioni della dottrina. In particolare, i pur citatissimi contenuti del punto 4.2 del *considerato in diritto* debbono essere compresi fino in fondo. Infatti, solitamente viene posta in evidenza più che altro la prima affermazione della Consulta, secondo cui i regolamenti parlamentari non sono, “come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica produttive di norme” - e prosegue la Corte con un inciso quanto mai significativo e suggestivo - “sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza”.

Pertanto: non solo sono fugati una volta per tutte i dubbi sulla piena giuridicità esterna dei regolamenti parlamentari - anche per meglio definirne l'idoneità ad essere oggetto di un eventuale conflitto di attribuzioni -, ma anche si afferma la loro necessaria sottoposizione *agli ordinari canoni interpretativi alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali*, fra cui evidentemente va ricordato *in primis* il principio di legalità.

Tuttavia affiora ancora qualche colpo di coda della logica internista di indole statutaria, come nel caso di un recente contributo scientifico da parte di

²⁰ Cfr. M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955, al quale si deve la prima netta e compiuta distinzione dottrinale fra *regolamento parlamentare* (complesso delle autodeterminazioni di un'assemblea rappresentativa, attinenti alla propria organizzazione ed attività, facenti capo al diritto scritto) e *diritto parlamentare*, espressione ricomprensiva anche delle regole non scritte della correttezza e della prassi (p. 8).

²¹ Cfr. V. LONGI - M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 60 s., laddove la giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari può affermarsi solo nel caso della loro indispensabilità per applicare disposizioni costituzionali.

²² Cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, pp. 27 s., il quale poi conclude che le norme regolamentari c.d. *applicative*, oltre a non avere capacità innovativa, sarebbe anche sottratte al controllo di costituzionalità, a differenza delle altre.

giovane dottrina operativa²³, che ha ricondotto l'obbligo di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* delle modifiche regolamentari a mere esigenze informative e non ad una fase integrativa dell'efficacia, in quanto le medesime enterebbero in vigore - a detta di tali autori - al momento della loro approvazione, con ciò stesso affermando implicitamente la loro natura meramente interna.

Comunque sia, un'attenta riflessione sulla seconda parte del citato enunciato argomentativo della Corte, quindi, non può non imporre una riconsiderazione del tradizionale strumentario esegetico del diritto parlamentare, condensato ancora in nozioni pregiuridiche quali *exempli gratia* la malleabilità, la duttilità, l'elasticità, la flessibilità e persino la volubilità, nonché pure di istituti classici come il *nemine contradicente*²⁴ o di ultima generazione come l'*uso procedurale della programmazione dei lavori*, o (ancora) la discrezionalità sostanzialmente illimitata della giurisprudenza interpretativa del Presidente di Assemblea, oppure - infine - di pur suggestive creazioni ermeneutiche come l'*abrogazione* per desuetudine di norme regolamentari.

Al riguardo il tempo sembra aver dato ragione ad un dimenticato, ma coraggioso, scritto di Silvano Labriola risalente agli inizi degli anni duemila (che val la pena ricordare, perché fra l'altro fu l'intervento inaugurale del seminario di diritto parlamentare S. Tosi dell'università di Firenze svolto il 17 gennaio 2000)²⁵, laddove - riconosciuta ai regolamenti parlamentari la natura di fonti materialmente costituzionali - si sottolinea come dalla previsione di un *quorum* aggravato per la loro approvazione derivi "un principio di preferenza per la forma scritta e un più rigido limite all'ammissibilità della singola norma consuetudinaria o convenzionale". Ma non basta: l'autore ritiene che fra i limiti che incontrano i regolamenti parlamentari, oltre ai vincoli legati alle disposizioni costituzionali, vi siano i principi del regime costituzionale, fra cui in particolare il principio di legalità, "in virtù del quale ogni esercizio di potere sovrano deve avvenire secondo regole preventivamente stabilite con le caratteristiche della astrattezza e della generalità". Infine, sulla base di queste considerazioni Silvano Labriola perviene alla conclusione - forse espressa in termini eccessivamente apodittici, ma sicuramente suggestivi - della "inammissibilità, nel regime del 1948, della deroga del regolamento...: questa tradizionale figura

²³ Cfr. A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 1, 2018, pp. 8 s.

²⁴ In tema si rinvia a R. IBRIDO, *Clausola del "nemine contradicente"*, in *Rass. parl.*, pp. 367 ss., che qualifica tale clausola come "la principale espressione della disponibilità del diritto parlamentare nonché uno dei tratti fondamentali che caratterizza la politicità di questa disciplina".

²⁵ Cfr. S. LABRIOLA, *Il diritto parlamentare nel sistema del diritto pubblico*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 2, pp. 335-353, il quale reputa singolare che "il diritto parlamentare contempra un'ipotesi, per escludere la quale è sorta la rappresentanza, ossia la derogabilità puntuale della norma giuridica, nella lotta alla quale è consistito l'apporto più alto della grande rivoluzione liberale, che nega *in apicibus* la facoltà del Sovrano di dispensare dalla osservanza della legge" (pp. 346 s.).

del diritto parlamentare risulta in contrasto insanabile rispetto ai dati che si sono desunti nella ricostruzione interpretativa del sistema”.

Ma ora quelle conclusioni di Silvano Labriola vanno opportunamente riprese e rilette alla luce delle menzionate argomentazioni della Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014.

2.2 Il crollo a metà dell'antico feticcio

Ed in un certo senso può dirsi che un'impostazione quasi internista sia stata seguita dalla stessa celeberrima sentenza della Corte costituzionale 9 marzo 1959, n. 9²⁶, seppur a proposito della differente problematica della parametricità dei regolamenti parlamentari nei giudizi incidentali di costituzionalità.

La vicenda è nota. Già nella sentenze prodromiche n. 3 e n. 57 del 1957 la Corte aveva accennato alla possibilità di verificare la conformità a Costituzione dell'*iter legis*: con la prima dichiarando essere suscettibili di sindacato costituzionale le eventuali violazioni delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Cost.), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione; con la seconda facendo tra l'altro riferimento all'esistenza di principi fondamentali, che regolano l'approvazione delle leggi presso le nostre assemblee legislative anche di livello sub-statale.

Quanto alla pronuncia specifica del 1959, essa da un lato supera la tradizionale dottrina degli *interna corporis* affermando la propria competenza a verificare il rispetto delle disposizioni della Costituzione nel procedimento seguito all'interno delle Camere per l'approvazione di una legge ed in caso negativo a dichiararne l'illegittimità costituzionale per *error in procedendo*; dall'altro lato, nega la propria competenza a verificare le eventuali violazioni delle norme dei regolamenti parlamentari sia escludendo la loro parametricità interposta *ex art.* 64 e 72 Cost., sia affermando la competenza esclusiva della Camera interessata a valutare l'applicazione delle norme del proprio regolamento.

Va però precisato che, nell'ipotesi inversa in cui una legge sia stata eventualmente approvata in conformità ad una norma del regolamento parlamentare, che però sia reputata contrastante con la Costituzione, la censura di incostituzionalità riguarderebbe in via diretta la legge approvata in tal modo, mentre solo in via indiretta essa investirebbe la norma regolamentare e non potrebbe comunque in nessun caso implicare la caducazione di quest'ultima. Pertanto in tal caso si avrebbe una rara fattispecie di incostituzionalità di una fonte,

²⁶ Altrettanto epocale - anche ai fini del lessico utilizzato, che ha fatto scuola - è la nota di commento di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, pp. 240-249, il quale in particolare reputò insoddisfacente la soluzione di affidare alla Corte una valutazione "caso per caso" del superamento o meno dei limiti formali per cui il coordinamento formale viene autorizzato dopo il voto finale.

dichiarata ma non sanzionata o, se si preferisce con una concettualità più processualistica, semplicemente conosciuta ma non decisa dalla Corte costituzionale.

Certo poi alla fine “accadde” nel 1984: per la prima volta sulla base del metodo indicato nel 1959, la Corte mediante la sentenza 19 dicembre 1984, n. 292 ha sancito un’illegitimità costituzionale parziale per vizio del procedimento a causa di un inciso, inserito dopo la votazione finale in sede di coordinamento formale, che però ha la sostanza di un emendamento aggiuntivo surretto e comporta pertanto una violazione degli articoli 70 e 72 della Costituzione.

Non è comunque un fatto casuale che proprio dopo la “sentenza madre” del 1959 la migliore dottrina del tempo (Mortati, Crisafulli e Galeotti) abbia insistito nel ricondurre i regolamenti parlamentari alla categoria degli atti con forza di legge, come tali assoggettabili al sindacato di costituzionalità. Degna di nota la netta posizione di Crisafulli, secondo il quale la Corte costituzionale “può sindacare l’intero procedimento legislativo non soltanto - come la stessa ha affermato - alla stregua delle norme costituzionali, ma anche sulla base dei regolamenti interni di ciascuna Camera”²⁷. Tuttavia, persistono anche in anni successivi autorevoli prospettazioni (Bozzi, Virga, Sandulli) circa l’efficacia meramente interna delle norme dei regolamenti parlamentari, del resto non del tutto incoerenti con l’articolarsi della stessa sentenza del 1959.

Addirittura in periodi più recenti - proprio a causa della loro derogabilità - è stata avanzata la tesi radicale (Manetti) della configurazione dei regolamenti parlamentari come atti privi del carattere di fonti del diritto nell’ordinamento generale, configurandoli solo come insieme di regole convenzionali²⁸.

Circa quarant’anni dopo, i contenuti della pronuncia del 1959 sono stati perentoriamente ribaditi nella sentenza n. 262 del 1998, nella quale si precisa che - una volta esclusa la violazione di norme costituzionali sul procedimento legislativo - “altri errori o eventuali violazioni di norme regolamentari, che possano verificarsi nel procedimento, sfuggono al sindacato di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge regolarmente promulgata e pubblicata”.

Però risale agli anni sessanta una dimenticata sentenza della Corte costituzionale (12 marzo 1965, n. 14), che ha ammesso un conflitto di attribuzione avente ad oggetto le norme del regolamento del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, per ciò stesso affermandone la natura non meramente interna

²⁷ Coerentemente lo stesso Autore non ha dubitato della sindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale, in quanto atti dello Stato-persona con forza di legge, per escludere la quale occorre far prevalere l’antico preconcetto dell’assoluta insindacabilità degli atti e delle attività interne delle assemblee parlamentari: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 2, Cedam, Padova, V ed., 1984, p. 340.

²⁸ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990.

pur escludendone la riconducibilità agli atti aventi forma di legge. È evidente come in essa sia presente *in nuce* quella impostazione che circa cinquant'anni dopo ha dato vita alla sentenza n. 120 del 2014.

Come noto, con quest'ultima pronuncia del 2014 espressamente la Corte nega la persistente validità delle risalenti tradizioni degli *interna corporis*²⁹. Queste ultime però a ben guardare ancora in parte esercitano una qualche influenza occulta, sol che si consideri la persistente validità della sentenza n. 9 del 1959 nella parte attinente l'autotutela interna del diritto parlamentare, che a nostro avviso rappresenta un nodo irrisolto del diritto parlamentare, forse cristallizzato definitivamente dalla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017, la quale ha particolarmente insistito sul binomio: autonomia normativa costituzionalmente attribuita ed esclusività applicativa, seppur a proposito della c.d. "autodichia".

Pertanto allo stato si potrebbe ipotizzare la sopravvivenza di una dottrina degli *interna corporis* "dimezzata", in quanto seppur solo (ma ancora) per i regolamenti e le prassi parlamentari aleggiano i contenuti del famoso parere di Santi Romano del 2 aprile 1938. Infatti, riguardo alle disposizioni statutarie e regolamentari sul procedimento legislativo seguito per l'approvazione della legge sul primo maresciallato dell'Impero, il Presidente del Consiglio di Stato precisava che "si tratta di norme che attengono ai c.d. *interna corporis*, che sono esternamente sottratti ad ogni controllo, che non sia esso stesso interno, cioè del Presidente. Ciò è pacificamente ammesso dalla dottrina e discende dalla prerogativa attribuita dall'art. 61 dello Statuto a ciascuna Camera di determinare liberamente il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie funzioni; prerogativa che si esercita non solo dettando, in questa materia proprie norme *interne* ma anche giudicando caso per caso, del modo con cui, sia queste norme interne, sia le norme statutarie e, in genere, legislative, siano state osservate a proposito di una data legge. Si noti che questo principio non è esclusivo del diritto italiano, ma è consacrato da una consuetudine generale di diritto parlamentare, che fa capo al diritto inglese"³⁰.

Comunque sia, se non possono certo essere più richiamate le antiche dottrine assolutistiche degli *interna corporis*, allo stato appare venuta meno anche

²⁹ Per le quali in ambito nostrano v. S. LESSONA, *Gli atti amministrativi di un ramo del Parlamento e la loro impugnabilità avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato* (nota a Cons. Stato, sentenza 9 novembre 1898, n. 415), in *Foro. it.*, 1898, III, pp. 105-9.

³⁰ Il testo del famoso parere è stato pubblicato in R. DE FELICE, *Mussolini il duce - lo Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1996, *appendice*: ancora una volta si ribadiva l'assunto che un sindacato formale sulle leggi doveva arrestarsi di fronte alla proclamazione del voto definitivo da parte del Presidente di ciascuna Camera.

quella “convenzione” fra i partiti, autorevolmente descritta da Michela Manetti³¹, che voleva rispecchiare sul piano delle procedure parlamentari autonomamente applicate senza controlli esterni la peculiarità del ruolo assunto dai partiti stessi nel regime, per cui suggestivamente i regolamenti parlamentari stessi potevano essere definiti “lo scrigno della sovranità dei partiti”.

Forse nell'immediatezza del post 1993 tale convenzione aveva retto per qualche tempo, ma non è più così nell'odierno clima parlamentare, intriso di continue contestazioni reciproche sull'applicazione di norme regolamentari; contestazioni che assumono molto spesso i toni di “battaglie politiche continuate con altri mezzi”. Ma questo clima parlamentare sembra essere il risultato - forse a rime obbligate - di una crescente distorsione prassista del diritto parlamentare stesso in vista del cosiddetto “Parlamento decidente” - *rectius*, “della maggioranza di governo che decide in Parlamento” più velocemente e facilmente -, a scapito di quel principio (ancora una volta, classicamente kelseniano³²) di preferenza per il compromesso e per l'intesa parlamentare che a nostro avviso è implicato dalla stessa Costituzione del 1948.

E nemmeno possono essere invocate la nozione di “consuetudine costituzionale”, pur utilizzata dalla Corte nella sentenza n. 129 del 1981 onde giustificare la sottrazione dei bilanci delle Camere al controllo contabile della Corte dei conti (ma che non sembra si possa utilizzare *aliunde*); oppure la tradizionale dottrina dell'autonomia reciproca degli organi costituzionali, in quanto si tratta di fattispecie smentite già dalla sentenza della Corte n. 9 del 1959 riguardante i controlli sul procedimento legislativo ed anche dalla sentenza n. 120 del 2014, che ha reputato ammissibili conflitti di attribuzione aventi ad oggetto disposizioni di regolamenti parlamentari, le quali quindi diverrebbero persino annullabili da parte della Corte in caso di accoglimento dei relativi ricorsi.

A nostro avviso ora, specialmente dopo la sentenza n. 262 del 2017, il fondamento dell'esclusiva autonomia applicativa delle regole parlamentari risiede né più né meno in un dato del diritto costituzionale positivo, vale a dire proprio

³¹ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV. *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico* (atti del XXV convegno annuale AIC, Parma, 29-30 ottobre 2010), Jovene, Napoli, 2012, pp. 3-44, la quale significativamente fa notare che “se in passato la garanzia delle minoranze (e dei diritti fondamentali cui essa è preordinata) è rimasta assorbita nella negoziazione se non nella codecisione, l'accento posto oggi sull'indirizzo politico di maggioranza dovrebbe ricondurre in primo piano le regole procedurali e la distribuzione del potere normativo che in funzione di queste la Costituzione prevede” (p. 16).

³² Significativamente: “Tutto il procedimento parlamentare, con la sua tecnica dialettico-contraddittoria, fondata su discorsi e repliche, argomentazione e controargomentazioni, è infatti rivolto al raggiungimento di un compromesso”, mentre “democrazia... significa discussione. È proprio perciò il risultato del processo in cui si forma la volontà dello Stato è il compromesso”; infine, “la stessa tutela delle minoranze comporta necessariamente una politica del compromesso” (cit. da H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, cit., pp. 30, 45 e 58).

nel primo comma dell'art. 64 Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale soprattutto in quest'ultima sentenza.

A dire il vero, ad una attenta lettura dello svolgersi della giurisprudenza costituzionale, forse ad un certo punto la Consulta sembrava poter aver - seppur in sordina ed implicitamente - superato i paletti della pronuncia n. 9 del 1959, vale a dire della "storica, ma da molti reputata insoddisfacente, sentenza che pur ha fatto crollare l'antico feticcio degli *interna corporis*".

Il riferimento non è tanto alle sentenze nn. 78 e 292 del 1984, con le quali pure - secondo acuta dottrina³³ - la Corte costituzionale appare aver valutato il rispetto di disposizioni regolamentari che si presentavano come l'esercizio della potestà di interpretazione autentica nei confronti di disposizioni della Carta costituzionale, ancorché la stessa (sempre nella sentenza n. 9 del 1959) avesse espressamente escluso la giustiziabilità pure delle norme regolamentari attuative di previsioni costituzionali (in quel caso del procedimento abbreviato di cui all'art. 72, terzo comma, della Costituzione).

Invece, al di là del dispositivo finale, il richiamo è ad alcune argomentazioni della nota (anche se non poco criticata) pronuncia della Corte costituzionale, purtroppo rimasta senza il seguito auspicabile, vale a dire la sentenza 18 settembre 1995, n. 391. Infatti, come già nei primi commenti della dottrina non era sfuggito³⁴, nella sua parte in diritto - e a nostro avviso non solo per una mera preoccupazione di completezza descrittiva - la Corte appare aver rico-

³³ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 123 ss., secondo la quale la Corte costituzionale - in particolare con le due sentenze citate nel testo - ha utilizzato le norme regolamentari come parametro di costituzionalità seppur solo "a senso unico", cioè esclusivamente nei casi in cui se ne possa riscontrare l'effettivo rispetto. La sentenza di seguito citata nel testo si inserisce anch'essa in questo solco, ma i livelli di approfondimento e di argomentazione a nostro avviso avrebbero potuto far ipotizzare questa volta il compimento da parte della Corte di un passo in più verso la parametricità dei regolamenti parlamentari. In ogni caso, volendo riprendere la puntuale sottolineatura di M. Manetti, fermarsi al "senso unico" non appare del tutto ragionevole: se il vaglio è limitato al rispetto delle norme costituzionali di diritto parlamentare, allora dovrebbe considerarsi preclusa qualsiasi valutazione circa l'osservanza o meno delle disposizioni dei regolamenti parlamentari; viceversa, se invece viene riscontrato il rispetto di queste ultime - e quindi ci si addentra maggiormente negli *interna corporis* -, allora in ipotesi dovrebbe per converso non considerarsi inibita una verifica negativa. In sintesi: per il principio di non contraddizione, la verifica non può o essere positiva o non esservi. E quindi, stando alla metafora: o un divieto di accesso in entrambe le direzioni, oppure un doppio senso di marcia.

³⁴ Cfr. G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, su *Giur. cost.*, 1995, n. 6, pp. 4493-4505, il quale dal tessuto argomentativo dell'intera decisione conclude nel senso di una propensione del giudice costituzionale ad utilizzare i regolamenti quali *norme interposte* del giudizio di costituzionalità sui vizi formali delle leggi, ancorché invochi al riguardo la "massima cautela", in quanto forse una conclusione del genere può ritenersi "prematura", anche data l'esperienza di alcuni "falsi allarmi" giurisprudenziali del passato (ad esempio, nella parallela vicenda riguardante il tema della sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al sindacato di costituzionalità).

struito dettagliatamente ed aver sindacato diffusamente (forse ad un livello superiore rispetto al passato) il rispetto delle previsioni regolamentari, che per ciò stesso hanno implicitamente assunto il valore di un “quasi parametro indiretto ed implicito” in quel giudizio di costituzionalità, laddove esplicitamente viene evidenziato che “nella specie... il punto da sottolineare è che l’approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l’uno che l’altro procedimento”, concludendo *expressis verbis* che “il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all’approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell’art. 72 della Costituzione che l’ordinanza contesta”.

Del resto già Carlo Esposito³⁵ nel 1959 aveva criticato la Corte costituzionale, laddove forse troppo frettolosamente aveva ritenuto che le disposizioni dei regolamenti non dessero luogo ad incostituzionalità della legge perché non costituzionalizzate, mentre già allora la stessa in altre decisioni già aveva sostenuto che pure il contrasto con norme non costituzionalizzate, il cui rispetto fosse imposto dalla Costituzione, desse luogo ad incostituzionalità. Ma non basta: lo stesso Esposito richiamava l’attenzione sul contrasto della citata decisione della Corte “con la statuizione della Costituzione che prevede una maggioranza qualificata per l’approvazione dei regolamenti”³⁶.

Ormai tale problematica può a nostro avviso considerarsi definitivamente superata in senso negativo dai contenuti della sentenza n. 262 del 2017 pur relativa all’autodichia. Tuttavia proprio la parte irrisolta della pronuncia del 1959 si presta ad una doppia valutazione.

Sotto il profilo specifico della legalità costituzionale l’ottica del giurista non potrebbe che essere favorevole alla riconsiderazione dei regolamenti parlamentari quali norme interposte nei giudizi di costituzionalità, pur con il nodo pro-

³⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, pp. 622-634, il quale - in considerazione delle difficoltà a precisare i limiti del sindacato costituzionale sui vizi *in procedendo* - arrivò a proporre l’approvazione di “una legge costituzionale, a vantaggio della certezza del diritto, (che) sancisse i criteri e i limiti del controllo giurisdizionale dei vizi del procedimento legislativo”, anche con riferimento alla disciplina sulla promulgazione delle leggi (p. 630).

³⁶ Cfr. C. ESPOSITO, cit., p. 630, il quale altresì - pur definendo “immotivata” la decisione della Corte di negare il principio dell’incontrollabilità degli *interna corporis* - rilevò che “la nessuna reazione o emozione in Parlamento o nel Paese per la decisione della Corte... costituisce la miglior prova dell’esattezza del deciso e che la prerogativa della insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale vigente ed era morta di morte naturale” (p. 625) (salvo in parte rivivere nelle stesse decisioni della Corte costituzionale n. 129 del 1981 e n. 154 del 1985, ma per poi essere forse definitivamente sepolta con la sentenza n. 120 del 2014).

blematico della loro disponibilità derogatoria (che però quanto meno dovrebbe avvenire in modo pubblico, trasparente e consensuale), superando lo steccato ormai sessantennale.

Però, sul piano di ciò che potrebbe definirsi il “buon senso costituzionale”, occorre rendersi conto dell’estrema cautela con cui va affrontata la questione della sindacabilità da parte della Corte costituzionale circa l’osservanza in concreto delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari, sia per la persistente prassi della loro disinvolta derogabilità, sia a causa del profilarsi del rischio di sprofondare la Corte nell’agone della politicità e di favorirne spaccature interne, quasi evocando le note preoccupazioni espresse da Carl Schmitt negli anni Trenta a proposito di un organo collegiale di giustizia costituzionale.

In ogni caso, un insieme di fattori e giuridici e politici sta provocando una crescente “incertezza del diritto parlamentare”, che sembra relegarlo ad un livello di giuridicità meramente primitiva, favorita anche dalla mancanza di un’*efficacia dissuasiva preventiva*, che in considerazione del possibile vaglio esterno inevitabilmente si produrrebbe nei riguardi delle sempre più incontenibili tentazioni della maggioranza *pro tempore* a porre in essere comportamenti in violazione dei regolamenti parlamentari o comunque a non rispettarne in modo pedissequo le prescrizioni. Ma allo stato dell’arte occorre individuare percorsi differenti rispetto alla *spes* della parametricità, come si vedrà in seguito³⁷.

2.3 Una fonte giuridica in una zona franca

Un punto di inversione superiore - per usare il linguaggio degli economisti - è situato nella sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985, in cui l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari e la loro esclusione quale oggetto nei giudizi incidentali di costituzionalità vengono legittimate non tanto sulla base del dato testuale dell’art. 138 Cost. (che pur viene *per incidens* evocato), quanto sulla posizione di indipendenza garantita assicurata alle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere, cui quindi deve ritenersi precluso ogni sindacato sugli atti di autonomia normativa *ex art. 64*, primo comma, della Costituzione: “Il Parlamento, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è

³⁷ Per una puntuale analisi di diritto comparato circa la sindacabilità e la parametricità dei regolamenti parlamentari v. R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parl.*, 2013, n. 1, pp. 185-220: v. in particolare gli ordinamenti della Francia e della Spagna, in cui le norme dei regolamenti parlamentari possono essere oggetto di sindacato costituzionale (rispettivamente preventivo ed incidentale), anche se solo nel secondo caso sembrano poter essere utilizzate come parametro interposto.

diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità e una dimensione che ne impedisce la sindacabilità”. A ben guardare le parole del redattore Ferrari sembrano quasi riecheggiare la teoria dello Jellinek relativa all’esistenza di un unico organo supremo, come noto relegata in un’epoca storica troppo lontana, in quanto contrastante con la dottrina della pluralità degli organi costituzionali.

La sentenza del 1985 a dire il vero giunse un po’ a sorpresa, dal momento che semmai vi erano stati nella pregressa giurisprudenza costituzionale dei prodromi di segno diverso. Il riferimento è alla sentenza n. 148 del 1975, con la quale la Corte aveva dichiarato inammissibile, ma per manifesta irrilevanza, una questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all’art. 18 del regolamento della Camera; nonché all’ordinanza 7 maggio 1977, n. 2, il cui la Consulta a composizione integrata, come giudice *a quo*, si era spinta a dichiarare la manifesta infondatezza dell’eccezione di incostituzionalità sollevata in relazione al regolamento parlamentare per i procedimenti d’accusa. Similmente può citarsi l’ordinanza n. 147 del 1983, relativamente alla mera irrilevanza nel giudizio in corso della questione sollevata sempre su una norma del regolamento parlamentare per i procedimenti d’accusa.

Con tali pronunce la Corte aveva fatto presupporre un orientamento quanto meno implicitamente favorevole alla possibilità di sindacare i regolamenti parlamentari quali atti con forza di legge, dal momento che non aveva affrontato esplicitamente la questione di ammissibilità circa l’oggetto, che in linea teorica dovrebbe avere una valenza preliminare.

Ma non basta. Proprio il richiamo nella sentenza del 1985 alla “posizione centrale delle Camere” nell’ordinamento costituzionale avrebbe potuto rendere estremamente problematico anche il rimedio del conflitto di attribuzioni avente ad oggetto una norma di diritto parlamentare³⁸ - rimedio a dire il vero in genere pacificamente affermato dalla stessa dottrina anche in anni lontani e finalmente ammesso dalla Corte nel 2014 - e persino le parziali aperture della stessa Corte contenute nella sentenza del 1959.

Giova ricordare che in quegli stessi anni ottanta un autore del calibro di Manlio Mazzioti³⁹, pur affermando la posizione prevalente delle Camere nel

³⁸A dire il vero, la Corte non ha mai espresso dubbi su o addirittura negato la possibilità di sindacare i regolamenti parlamentari nelle forme del giudizio per conflitto di attribuzioni: v. in particolare A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Giappichelli, Torino, V ed., 2009, p. 76; anche se poi tale ipotesi non era stata mai concretamente percorsa.

³⁹V. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, (voce) in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p.760. Mentre V. DI CIOLO, *Parlamento (organizzazione e procedure)*, cit., rileva che dal sistema costituzionale si evince il principio della tendenziale attribuzione delle funzioni parlamentari all’Assemblea, salva espressa deroga costituzionale, per cui tale principio “non può essere derogato nell’esercizio della potestà autorganizzativa di ciascuna Camera, dato che i regolamenti parlamentari sono fonti di autonomia (in senso lato) e pertanto sottordinati alla Costituzione” (p. 821).

nostro sistema costituzionale, tuttavia aveva ammesso la sindacabilità delle norme dei regolamenti parlamentari.

Mentre va rilevato che la stessa Corte costituzionale successivamente in fattispecie analoghe (v. le due ordinanze del 16 dicembre 1993, n. 444 e n. 445) - pur richiamando espressamente la pronuncia del 1985 e confermando l'inammissibilità dei regolamenti parlamentari quale oggetto dei giudizi incidentali di costituzionalità - tuttavia si è limitata a ribadire che "il problema dell'ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale sui regolamenti parlamentari va risolto, alla stregua dell'art. 134 Cost., in negativo", senza nemmeno accennare alla posizione centrale delle Camere nel sistema costituzionale, potendosi ipotizzare un implicito *revirement* rispetto alle argomentazioni forse un po' troppo enfatiche del 1985 circa la centralità del Parlamento *legibus solutus*.

In seguito, non senza fondamento autorevole dottrina ha definito la sentenza n. 379 del 1996 come "uno dei riconoscimenti più compiuti dell'autonomia del diritto parlamentare dall'ordinamento giuridico generale che la storia della giurisprudenza costituzionale ricordi"⁴⁰.

I contenuti della sentenza sui pianisti sono noti. In particolare la Corte - per "i diritti la cui titolarità ed il cui esercizio abbiano come presupposto lo status di parlamentare e ne connotino la funzione" - richiama il principio di autonomia delle Camere ed afferma "con la massima coerenza" la necessità della non interferenza dell'autorità giudiziaria civile o penale, "in quanto essa è finalizzata al soddisfacimento del bene protetto dagli artt. 64, 72 e 68 della Costituzione: la garanzia del libero agire del Parlamento nell'ambito suo proprio e l'esclusiva competenza di ciascuna Camera a prevedere ed attuare i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori". Pertanto il *prius* del momento di autonomia normativa ricomprende necessariamente anche il *posterius* del momento applicativo delle norme di diritto parlamentare. *In nuce* è ivi contenuto il nucleo essenziale dell'argomentazione che poi sarà posta a fondamento della sentenza n. 262 del 2017 sull'autodichia delle Camere.

2.4 Una fonte giuridica a competenza riservata

Un'altra argomentazione "topica" di grande rilievo contenuta sempre nella sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, onde escludere i regolamenti parlamentari dal novero degli atti con forza di legge *ex art. 134 Cost.*, è

⁴⁰ Cfr. S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, II ed. 2007, p. 361; rinviando ai cui approfondimenti sulle fonti (in particolare, pp. 262 ss.) andrebbe affrontata la problematica della "forza" (ciò che il regolamento può fare) ed il "valore" (lo specifico trattamento al quale esso è sottoposto nel nostro ordinamento giuridico) dei regolamenti parlamentari.

consistita nel richiamo esplicito alla sussistenza di un ambito materiale riservato alla fonte regolamentare ostativo ad un eventuale intervento con lo strumento della legge. In particolare, sottolinea la Corte, “nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall’art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire”.

La Corte sembra aver fatto un deciso passo in più rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale, nel senso che non si è limitata a ricondurre la materia riservata ai regolamenti parlamentari esclusivamente alla disciplina del procedimento legislativo *ex art. 72 Cost.*, come pure sembrava evincersi dalla più perspicua pronuncia sul punto della Corte: “Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria” (sentenza n. 78 del 1984).

Ma il suffragio così operato dalla giurisprudenza costituzionale alla tesi dottrina più ampia circa la riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari deve fare i conti con una prassi che ha visto la crescente espansione dello strumento legislativo in ambiti relativi all’organizzazione e alle procedure parlamentari, come nei casi delle leggi istitutive “lunghe” di organi bicamerali o di inchiesta, delle leggi di delegazione contenenti i limiti ulteriori delle procedure parlamentari per l’espressione dei pareri sugli schemi di atti normativi, della legge n. 140 del 2003 sulle immunità parlamentari o della stessa legge n. 145 del 2016 sulle deliberazioni riguardanti le missioni militari all’estero.

Pertanto, sembrano ormai sepolti “sotto la sabbia fredda del tempo andato” i dubbi di Carlo Chimenti espressi ancora sul finire degli anni Settanta sulla possibilità di istituire con legge Commissioni consultive per esprimere pareri su atti del governo⁴¹, oppure i rilievi della Giunta per il regolamento del Senato espressi nella riunione del 15 dicembre 1977 circa la previsione in una legge ordinaria di un termine per l’espressione di un parere da parte delle Commissioni permanenti⁴².

⁴¹ Cfr. C. CHIMENTI, *Appunti sulle Commissioni consultive*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, secondo il quale addirittura una legge istitutiva di una commissione bicamerale avrebbe potuto considerarsi non illegittima solo se eventualmente approvata a maggioranza assoluta dalle due Assemblee, con modalità quindi quasi di tipo “sanante” (p. 483).

⁴² Infatti, la questione era stata sollevata nella seduta dell’Assemblea del 14 dicembre 1977. La Giunta per il regolamento concordò sull’opportunità che la determinazione dei tempi per l’espressione del parere dovesse essere riservata ai regolamenti parlamentari e sull’auspicio della rapida approvazione di una novella regolamentare relativa alle procedure per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, disciplinato dal disegno di legge in via di approvazione (*Atti Senato*, VII Leg., *Resoconto sommario*, 15 dicembre 1977, p. 77).

In definitiva, il principio della riserva di competenza, che si ricaverebbe dagli articoli 64, primo comma, e 72 della Costituzione, ha avuto soprattutto il merito di non racchiudere il rapporto fra legge ordinaria e regolamento parlamentare nella “gabbia” dei classici termini gerarchico-piramidali. Tuttavia, si riscontrano nella stessa dissertazione dottrinarica non poche difficoltà dommatiche nel definire con esattezza i termini di un’*actio finium regundorum*: dalla tesi di Giuseppe Floridia⁴³, ancorata rigidamente alla materia del procedimento legislativo *ex art. 72 Cost.*, a quelle della “appropriatezza organica” di Serio Galeotti (*id est* “le materie organicamente appartenenti ad ogni Camera”⁴⁴) o del richiamo prassistico alla “tradizione” di Alessandro Pizzorusso⁴⁵ fino alla prospettazione estensiva di Gustavo Zagrebelsky⁴⁶ (non solo il procedimento legislativo, ma anche gli organi interni, i componenti, le procedure riguardanti le molteplici funzioni parlamentari, le strutture di servizio, i rapporti con i terzi estranei). Non si tratta di una questione meramente teorica, anche perché si lega direttamente alla *vexata quaestio* della risoluzione delle eventuali antinomie fra fonti nelle materie non riservate: dal criterio cronologico (indicato in particolare da Floridia) a quello della tendenziale specialità a favore dei regolamenti parlamentari⁴⁷.

Del resto, dal momento che non sono rinvenibili nel testo della Carta elencazioni di materie riservate (per intenderci, sul modello dell’art. 117 Cost.), né una pluralità di rinvii espliciti e specifici alla fonte regolamentare (ravvisabile

⁴³ G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, in particolare pp. 317 ss., il quale però fa notare che “se sul piano dogmatico la prova dell’esistenza di una riserva di competenza normativa su oggetti diversi da quelli dell’art. 72 non appare acquisita, sul piano operativo resta difficile comprendere la funzione svolta dalla teoria del regolamento parlamentare come fonte in ogni caso riservataria, poiché, come potremo constatare nel prosieguo della ricerca, essa non coincide con la fenomenologia riscontrabile nel nostro diritto parlamentare in specie quanto alla produzione delle norme che lo compongono” (p. 319).

⁴⁴ Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 158, le cui conclusioni si fondano su un criterio di stretto diritto positivo, legato ad un’interpretazione sistematica del contesto costituzionale dell’art. 64 della Costituzione.

⁴⁵ V. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, p. 408, per il quale il concetto di tradizione a tal proposito sarebbe richiamato da una norma costituzionale implicita.

⁴⁶ Cfr. L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 47 s., che sembrano rifarsi a G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto* (I), Utet, Torino, 1987, p. 196.

⁴⁷ In questo senso sembra orientarsi nel complesso S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Giapichelli, Torino, II ed., 2010, pp. 11 s.: “una legge che tentasse di abrogare disposizioni dei regolamenti parlamentari sarebbe illegittima poiché, pretendendo di interferire in una materia ad essa sottratta, violerebbe gli artt. 64 e 72 Cost.”, mentre “la materia riservata ai regolamenti parlamentari è quella attinente all’organizzazione di ciascuna Camera e ai modi di esercizio delle sue funzioni. Lasciando alla prassi l’individuazione delle singole fattispecie ricomprese in tale definizione, coerentemente alla caratterizzazione del diritto parlamentare come *diritto vivente*”.

invece nella riforma costituzionale c.d. “Renzi - Boschi”: ben 12 per l’esattezza⁴⁸) ne consegue che si tratta in ogni caso di un “confine mobile”, più idoneo a fissare una direttiva di massima che a delimitare ambiti materiali molto rigidi, ma che ora – soprattutto alla luce dell’enunciato argomentativo estensivo della Corte del 2014 – potrebbe rappresentare un possibile motivo di incostituzionalità di una legge invasiva della sfera di competenza materiale riservata ai regolamenti parlamentari; ipotesi a dire il vero più astrattamente teorica che concretamente plausibile nell’incidentalità dei giudizi di costituzionalità, ma non in linea di principio da rigettarsi.

Come *leading case* si sarebbe potuto citare il travagliato tema dei cosiddetti “vitalizi” dei parlamentari, sin dal 1954 disciplinato da regolamenti di “diritto parlamentare amministrativo”, approvati dagli Uffici di presidenza delle due Camere, ma poi oggetto specifico di una proposta di legge approvata dalla Camera nella seduta del 26 luglio 2017 e poi non esaminata dal Senato (v. *Atti Camera*, XVII Leg., pdl n. 3225). Fra l’altro già in pendenza della sua eventuale approvazione definitiva da parte del Senato, durante l’esame dei rispettivi bilanci interni⁴⁹ i Presidenti delle due Camere avevano dichiarato l’inammissibilità di ordini del giorno nella materia *de qua*, la quale ormai era considerata sottratta alla regolamentazione interna ed attribuita alla fonte legislativa. Non essendo stato approvato definitivamente quel progetto di legge, la materia - che fra l’altro ha continuato sempre ad essere disciplinata concretamente da fonti regolamentari - sembra ora essere tornata di nuovo nella totale competenza di queste ultime.

Proprio tale vicenda dimostra come non sia comunque da escludersi del tutto che possa prima o poi pervenire alla Corte una questione di legittimità costituzionale formulata nei termini dell’invasione legislativa in materie riservate alla fonte regolamentare *ex art.* 64, primo comma, Cost. Ma questa stessa

⁴⁸ A proposito dei molteplici rinvii ai regolamenti parlamentari, presenti nella riforma Renzi-Boschi, v. gli approfondimenti di E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *Federalismi.it - Focus*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 20, 2016, la quale individua 12 rinvii espliciti (che distingue fra facoltizzanti ed invece vincolati in merito all’attuazione), facendo altresì riferimento a numerosi rinvii impliciti agli stessi regolamenti parlamentari. Qualora quella riforma fosse entrata in vigore, proprio la copiosità dei rinvii espliciti avrebbe probabilmente obbligato la Corte a riconsiderare la natura stessa dei regolamenti parlamentari, come fonte sindacabile ed anche quale parametro interposto, anche alla luce di una diversa lettura del pur invariato art. 64 della Costituzione, ma “rafforzato” dalla molteplicità dei riferimenti costituzionali alla fonte regolamentare.

⁴⁹ V. *Atti Camera*, XVII Leg., *Bollettino degli organi collegiali*, n. 49 (agosto-settembre 2017), seduta dell’Ufficio di Presidenza del 1° agosto 2017, il cui la Presidente Boldrini precisa che la decisione dell’Assemblea di approvare un progetto di legge sui vitalizi non consente ora di riproporre, attraverso gli ordini del giorno al bilancio interno, l’attivazione di quelle competenze normative dell’Ufficio di Presidenza che la Camera ha appena deciso di non esercitare: si determinerebbe - conclude la Presidente - infatti una sovrapposizione di percorsi normativi sulla stessa materia, incongrua e proceduralmente diseconomica.

fattispecie dimostra la difficoltà, anche all'interno dello stesso Parlamento, di fissare confini ben delimitati.

2.5 Il diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza costituzionale

A legittimare il ruolo che si potrebbe definire “anglosassone” del diritto parlamentare non scritto, accanto ai regolamenti parlamentari di cui all'art. 64 Cost., è stata proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁰, ancorché a nostro avviso la rigidità della Costituzione del 1948 e la stessa sistematicità dei regolamenti parlamentari del 1971 dovrebbero implicare in chiave garantistica una netta preferenza per la norma scritta.

Preliminarmente va ricordata la nota significativa valorizzazione della fonte non scritta, anche se in termini più generali e seppur nell'ambito del diritto costituzionale, che si rinviene nella sentenza n. 129 del 1981, in cui innanzitutto la Corte fa presente “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”, essendosi ad integrazione di esse “affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi...: vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali”. Rispetto poi alla materia di quel conflitto di attribuzione, che riguardava l'esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali dai giudizi di conto, sempre la Corte precisava “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 tesorieri”.

Pertanto, in questo caso, sussisterebbe una consuetudine costituzionale in base alla quale, per quanto ora di interesse, sono i regolamenti delle Camere a dover disciplinare la materia contabile se necessario anche con la sottrazione al controllo della Corte dei conti, pur previsto in generale dalla Costituzione stessa.

Qualche anno dopo si è avuto il primo riconoscimento vero e proprio della rilevanza del diritto parlamentare non scritto con la sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 1984 sul computo degli astenuti, nella quale sostanzialmente vengono equiparate la norma regolamentare scritta della Camera sul punto e la “antica e consolidata *pratica*” del Senato. Come noto, con tale pronuncia la

⁵⁰ In argomento v. R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2012, il quale - volendo sintetizzare il senso complessivo della pertinente giurisprudenza costituzionale - esprime l'avviso che “il diritto parlamentare sia, per la Corte, un ambito privilegiato di produzione del diritto costituzionale non scritto” e che “il valore delle fonti non scritte venga affermato a spese delle fonti-atto di rango infracostituzionale e, in particolare, dei regolamenti parlamentari” (p. 1).

Consulta aveva ritenuto le difformi interpretazioni delle due Camere sul computo degli astenuti entrambe compatibili con il dettato di cui all'art. 64, terzo comma, Cost. Ora invece tale difformità è stata superata con le modifiche apportate all'art. 107 del regolamento del Senato nella seduta del 20 dicembre 2017, mediante le quali si è aderito alla tradizionale interpretazione della Camera dei deputati circa il mancato computo degli astenuti ai fini del *quorum* funzionale.

Ma ai nostri fini un'altra pronuncia degli anni Ottanta assume un significato fondamentale per le sue implicazioni eterodosse in materia di produzione giuridica. Infatti, è stata la Corte stessa a legittimare la cosiddetta "piramide rovesciata" (Chiara Bergonzini) delle fonti del diritto parlamentare con la ricordata sentenza n. 292 del 1984, nella quale si afferma il principio secondo cui un eventuale coordinamento di un testo legislativo approvato in contrasto con norme regolamentari scritte potrebbe essere legittimo se conforme alla prassi, ma a condizione che quest'ultima si mantenga nei limiti della legittimità costituzionale. Parimenti, nella stessa ordinanza (pur di inammissibilità) n. 222 del 2009 - nella quale la Corte ritiene non dimostrata la "forza derogatoria" di una presunta consuetudine rispetto a quanto previsto dal regolamento interno della commissione (in quel caso di vigilanza della RAI) - ha pertanto implicitamente ammesso la possibilità di una consuetudine derogatoria del genere.

In un'altra ordinanza (n. 140 del 2008) la Corte costituzionale sottolinea la sussistenza di una "nota consuetudine di diritto parlamentare" in base alla quale lo scioglimento delle Camere produce automaticamente la decadenza dei progetti di legge pendenti e non ancora approvati.

A volte la Consulta si è spinta oltre la mera presa d'atto di una prassi parlamentare: il riferimento è alla nota sentenza n. 22 del 2012, in cui per la prima volta è stata censurata la prassi - ritenuta troppo permissiva e perciò produttore effetti non compatibili con il dettato costituzionale - di ammissibilità di emendamenti a decreti-legge, con la conseguenza dell'annullamento di disposizioni inserite dalle Camere nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione, le cui peculiarità procedurali *ex art. 77 Cost.* impongono una stretta attinenza con il testo originario. Ma su questa pronuncia si tornerà *infra*.

2.6 La giurisprudenza costituzionale come fonte integrativa del diritto parlamentare

Le molteplici sentenze della Corte costituzionale già citate ed i loro contenuti sarebbero già di per sé sufficienti per ritenere acclarata la funzione fisiologica di fonte integrativa del diritto parlamentare, che non può non avere la giurisprudenza costituzionale con riferimento non solo al procedimento legislativo, ma anche virtualmente a tutte le tematiche presenti in Costituzione di interesse per le Camere (quali ad esempio le immunità o le indennità parlamentari).

Sia consentito per completezza espositiva aggiungere a quelle già citate il riferimento ad alcune ulteriori sentenze della Corte costituzionale, a nostro avviso particolarmente significative.

È sin troppo nota la motivazione della sentenza sul mandato imperativo della Corte costituzionale 24 febbraio 1964, n. 14: posto che l'art. 67 della Costituzione è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento e non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, in ogni caso “il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene”.

Tale interattività può anche dare adito a momenti di tensione politica ed a ipotesi di torsione normativa, e forse non è un caso che i *leaders* di schieramenti politici opposti (come Forza Italia e Movimento Cinque stelle) abbiano in varie occasioni proposto l'abrogazione dell'art. 67 della Costituzione.

Tale indirizzo giurisprudenziale impone alle Camere, a nostro avviso, di non dettare norme regolamentari che comprimano eccessivamente, in modo diretto o indiretto, la libertà costituzionalmente garantita di potersi sottrarre, all'occorrenza, alle direttive del partito e/o del gruppo parlamentare di appartenenza; cautela che assume ora una sua attualità e delicatezza per quanto attiene in particolare le ipotesi in discussione al fine di rendere sempre più serrato il rapporto fra scelta del Gruppo parlamentare e lista di elezione o di evitare il fenomeno cosiddetto del “transfughismo”, oppure la disciplina del contingentamento degli emendamenti, o ancora la crescente marginalità del voto a scrutinio segreto, nell'ambito di disposizioni che appaiono sempre più “gruppo-cratichè”, secondo del resto l'impostazione di fondo presente già nella versione originale dei regolamenti parlamentari del 1971. Non sembri quindi retorico ad esempio richiamare la tradizionale prassi delle Camere, pur non senza eccezioni, di respingere una prima volta le dimissioni avanzate da un parlamentare, proprio per evitare che vi possano essere “dimissioni in bianco” previamente firmate, la cui minaccia di presentazione possa assicurare al gruppo di appartenenza un forte condizionamento verso il singolo.

Ancora valido, seppur risalente al 1978, si presenta il significativo monito di Gustavo Zagrebelsky circa il potenziamento del gruppo parlamentare, “organizzato però come libera associazione di parlamentari e non... quale strumento di costrizione e di organizzazione autoritaria di parlamentari”⁵¹.

La citata pronuncia del 1964 va letta anche in collegamento con la sentenza n. 225 del 2001, in cui la Corte ha ritenuto prevalente rispetto alle esigenze dell'amministrazione della giustizia il diritto-dovere del parlamentare non solo

⁵¹ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 404, il quale legava il potenziamento del ruolo del deputato al fatto che questi “spesso è espressione di tendenze, di esigenze, di istanze di base cui sono scarsamente sensibili i vertici di partito”.

di prendere parte alle votazioni, ma anche di assistere e partecipare alle discussioni precedenti.

Per quanto concerne aspetti di diritto parlamentare in senso stretto, a titolo esemplificativo, già con la sentenza n. 32 del 1962 veniva dichiarata l'illegittimità costituzionale di una proroga ad una legge di delega, approvata in Commissione anziché in Assemblea, con un'interpretazione estensiva quindi del limite di cui all'art. 72, ultimo comma, Cost; interpretazione estensiva rinvenibile anche nella sentenza n. 295 del 1984, con riferimento alle disposizioni legislative recanti ordini di esecuzione dei trattati internazionali. Oppure, *a contrario*, può ricordarsi l'interpretazione nella sostanza riduttiva della stessa disposizione costituzionale, di cui alla sentenza n. 168 del 1963, che ha ricondotto la nozione di disegni di legge "in materia costituzionale" alla sola categoria formale delle leggi approvate ai sensi dell'art. 138 Cost. In tutte queste fattispecie si sarebbe anche potuto ritenere plausibile un intervento interpretativo da parte degli stessi regolamenti parlamentari.

In qualche caso la Consulta è arrivata anche ad occuparsi di aspetti di "micro" diritto parlamentare, come quando si è soffermata sulla natura dell'ordine del giorno, atto monocamerale, interno, privo delle medesime forme di pubblicità delle leggi e perciò inidoneo a svolgere funzioni surrogatorie rispetto a queste ultime (sentenza n. 31 del 22 febbraio 1983).

A volte è stata la stessa giurisprudenza della Corte ad espandere la disciplina costituzionale riguardante organi e procedure parlamentari, come nella fattispecie delle commissioni parlamentari di inchiesta, a garanzia del cui funzionamento ha elaborato la nota nozione del "segreto funzionale" opponibile alla stessa autorità giudiziaria ed ha affermato il principio della loro ampia discrezionalità circa il *modus operandi* anche mediante procedure del tutto informali (sentenza n. 231 del 1975).

Ed è sin troppo nota la sentenza 12 luglio 1994, n. 289, con la quale la Corte si è addentrata in una materia all'epoca considerata tra le più "interne", vale a dire la natura degli assegni vitalizi erogati agli *ex* parlamentari ai fini del loro trattamento fiscale, ricondotta in parte al modello pensionistico ed in parte al regime tipico delle assicurazioni private.

Non si vuole certo in questa sede procedere all'esame e al commento della sterminata giurisprudenza costituzionale sulle immunità parlamentari. *Hic et inde* preme sottolineare, in primo luogo, che la Corte costituzionale con la sentenza n. 1150 del 1988 ha sì stabilito che la sussistenza o meno dell'insindacabilità deve essere valutata dall'organo parlamentare, per la cui tutela è costituzionalmente stabilita. Ma ha anche e soprattutto aggiunto che, nella sostanza, mediante l'eventuale strumento del conflitto fra poteri sollevato dalla magistratura, l'ultima parola ai fini dell'applicabilità di tale prerogativa spetta alla Corte

stessa, come poi in effetti è avvenuto sol che si consideri la copiosissima giurisprudenza costituzionale in materia. Quindi, in conclusione, la deliberazione parlamentare *ex art. 68*, primo comma, Cost. non è insindacabile, ma è sottoposta al controllo esterno della Corte.

E quindi alla fine anche in questo ambito “accadde”: nel 1998 - con la sentenza n. 289 del 18 luglio 1998 - la Corte per la prima volta (ma poi seguiranno decine di pronunce del genere), riscontrando il cattivo uso della prerogativa parlamentare di valutare la sussistenza o meno dell’insindacabilità di cui all’art. 68, primo comma, Cost., ha annullato una deliberazione parlamentare di insindacabilità.

Un’altra fattispecie di rilievo può essere considerata l’affermazione della cosiddetta “autonomia istruttoria”, nozione a dire il vero trascurata dalla stessa letteratura gius-parlamentaristica e a nostro avviso preziosamente affermata dalla Consulta con la sentenza n. 246 del 2010. Sono note le diffuse critiche rivolte a suo tempo dalla dottrina proprio a tale pronuncia (Lupo, Albanesi), la quale ha affermato “che le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell’Aula rientrano pienamente negli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari e che, quindi, si tratta di un’indagine relativa ad adempimenti materiali propedeutici all’espressione del voto che deve ritenersi *assorbita dalla valutazione circa il corretto svolgimento dei lavori parlamentari, che solo la Camera è competente a compiere*” (il corsivo è nostro, *sc.*). Sin troppo facile sarebbe ora richiamare le passate polemiche da parte dell’Esecutivo riferite alla documentazione parlamentare, che però semmai hanno esaltato la lungimiranza della Corte costituzionale nell’aver esplicitato un innovativo risvolto dell’autonomia delle Camere, la cui enfattizzazione tra l’altro non appariva nemmeno strettamente indispensabile onde definire la fattispecie concreta dedotta (un conflitto di attribuzione sollevato dalla regione Marche). E proprio tale autonomia istruttoria è stata poi implicitamente valorizzata dalla sentenza n. 133 del 2016, in cui la Corte ha più volte richiamato le conclusioni contenute nelle note del Servizio del bilancio del Senato per respingere presunte violazioni dell’art. 81 Cost.

Ma la “punta di diamante”, che è partita dalla giurisprudenza costituzionale del 1959, si ha poi con la sentenza della Corte 16 febbraio 2012, n. 22, cui già si è accennato. La vicenda è nota: la pronuncia si concentra sul procedimento parlamentare di conversione in legge di un decreto-legge, il quale è vincolato dal limite costituzionale dell’omogeneità delle modificazioni apportate dalle Camere riguardo al testo originario del provvedimento d’urgenza. Il rispetto o meno di tale vincolo costituzionale è soggetto al vaglio della Corte costituzionale, la quale ha quindi proceduto a dichiarare un vizio di legittimità costituzionale *in parte qua* della legge di conversione, avendo riscontrato l’approvazione di emendamenti manifestamente estranei all’oggetto del decreto-legge e

quindi un “uso improprio” del potere parlamentare di conversione, che ha spezzato il “legame essenziale” fra la legge di conversione e il decreto d’urgenza. *Per incidens* si farà notare come la Corte abbia adottato in questa occasione una concettualità e financo una terminologia molto simili a quelle riscontrabili nella nota e consolidata giurisprudenza costituzionale sull’insindacabilità parlamentare e sul c.d. “nesso funzionale”.

Anche in questo caso viene configurata una nuova ipotesi di vizio del procedimento legislativo (di conversione in legge), non trattandosi di un giudizio di merito sulla compatibilità costituzionale di per sé di determinati contenuti normativi; vizio che però a ben guardare più che un difetto dell’*iter legis* in senso stretto sembra comportare un nuovo giudizio della Consulta sulla “stretta attinenza” di una proposta emendativa al testo del decreto-legge. Tale nuovo giudizio non può non sovrapporsi all’operato della Presidenza di Assemblea circa il vaglio di ammissibilità degli emendamenti e quindi si addentra inevitabilmente in uno degli ambiti più reconditi e gelosamente custoditi degli *interna corporis*.

La Corte costituzionale viaggia ancora lungo i “binari” della legge n. 9 del 1959, in quanto la sua pronuncia è evidentemente ancorata sotto il profilo formale alle disposizioni di cui all’art. 77, secondo comma, Cost. e quindi a precise prescrizioni costituzionali. Ma la pronuncia potrebbe avere a nostro avviso una portata “semi-storica”, sia perché incide in modo evidente sulle modalità di esercizio di una *amplissima facoltà* di grande rilievo degli organi legislativi (il giudizio di ammissibilità di emendamenti), sia in quanto potrebbe precludere al dischiudersi della nostra giurisprudenza costituzionale a conclusioni simili a quelle del *Conseil constitutionnel* francese circa i cosiddetti *limites inhérentes* all’esercizio del potere di emendamento, vale a dire *in primis* l’aderenza materiale rispetto al testo da modificare.

In sintesi: dal dispositivo del 2012 il passo è breve per addivenire - sempre sul modello francese - a ritenere che la Corte costituzionale, nel valutare eventuali vizi del procedimento, faccia riferimento non solo ad articoli della Costituzione, ma anche a *le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative*⁵², come potrebbe avvenire ad esempio circa *vexatae quaestiones*: dalla limitata emendabilità delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei

⁵² V. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, in particolare pp. 383 ss. In lingua francese v. in generale l’antico A. BROUILLET, *Le droit d’amendement dans la Constitution de la V République*, Presses universitaires de France, Paris, 1973, nonché il più recente B. BAUFUMÉ, *Le droit d’amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, LGDJ, Parigi, 1993.

trattati internazionali ai sensi dell'art. 80 della Costituzione⁵³ fino alla nota vicenda⁵⁴ dei maxi-emendamenti⁵⁵.

2.7 Il ruolo monocratico del Presidente di Assemblea di endo-garanzia del diritto parlamentare

In passato il ruolo di terzietà e di indipendenza dei Presidenti di Assemblea ha assunto una spiccata funzione anche di “endo-garanzia” del rispetto dei regolamenti e delle prassi parlamentari, tanto più in assenza di controlli esterni. Ma anche in epoca lontana l'inevitabile proiezione politica della figura presidenziale aveva fatto coniare l'icastica immagine del “Giano bifronte”⁵⁶, con una parte del volto orientata all'interno dell'organo presieduto con assoluta imparzialità e l'altra proiettata invece esternamente nello spazio della “piazza politica”, inevitabilmente con spirito di parte: magistrato d'Assemblea ma al contempo influente uomo o donna della politica del tempo.

In particolare, la prima caratterizzazione - come noto, nel nostro ordinamento di origine crispina - è stata reputata così essenziale da poter essere considerata il presupposto della giuridicità stessa del diritto parlamentare: proprio poiché “in principio ciascun Presidente di Assemblea si sforza di interpretare ed applicare le norme parlamentari come se fosse un giudice”, ne discende la possibilità di poterne affermare la giuridicità, secondo la suggestiva tesi di Rescigno⁵⁷.

In proposito val la pena rammentare anche la risalente e pionieristica prospettiva di Alfonso Tesaurò, secondo cui il ruolo del Presidente di garanzia del diritto parlamentare è sottoposto al continuo controllo delle forze politiche ed all'eventuale sanzione della “*sfiducia* che ciascuna Camera può manifestare

⁵³ Sul punto v. D. PICCIONE, *L'inemendabilità della legge di autorizzazione alla ratifica della Costituzione europea ed il falso mito del principio di “non regressione”*, in *Giur. cost.*, 2005, n. 3, in particolare pp. 2258-62, il quale auspica un'evoluzione in senso meno restrittivo della giurisprudenza parlamentare onde evitare “lo svuotamento di ogni effettivo potere delle assemblee parlamentari nel processo di autorizzazione alla ratifica”.

⁵⁴ In argomento la letteratura è pressoché sterminata: in senso esaustivo si rinvia per tutti a N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo* (atti del seminario svoltosi alla Luiss il 1° ottobre 2009), Cedam, Padova, 2010.

⁵⁵ In questa sede ci preme ricordare che le prime applicazioni dell'istituto si ebbero, a quanto pare, nelle sedute del Senato del 27 novembre 1984 e del 22 gennaio 1985, mentre il *record*, se così si può dire, si è avuto con la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007): un articolo unico e 1364 commi.

⁵⁶ La metafora si deve, a quanto pare, a F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Colombo editore, Roma, 1962, p. 34. Negli ultimi anni numerosi sono stati i contributi anche monografici sul ruolo e la figura del Presidente di Assemblea: per tutti si rinvia al recente E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014.

⁵⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, p. 156.

al suo presidente nel caso in cui non adempia agli obblighi che gli derivano dalla funzione cui è destinato”, laddove - aggiungiamo noi - la manifestazione di sfiducia sta a significare un invito alle dimissioni o un sollecito ad un cambiamento di metodo, ma non può tradursi in un vero e proprio potere di revoca da parte dell’Assemblea, negato dalla prassi proprio a garanzia della non condizionabilità dell’operato della Presidenza.

A nostro avviso la seconda sfera del volto negli ultimi venticinque anni si è sviluppata a tal punto da averne pressoché oscurato l’altra, come già evidenziato da attenta dottrina⁵⁸, fino ad aver determinato una vera e propria inversione di tendenza, oppure, per riprendere la vecchia immagine, “lo squilibrio tra i due volti di Giano”.

Se comunque non può considerarsi superato quel modello giuridico e culturale diretto ad esaltare il ruolo arbitrale dei Presidenti delle Camere, tuttavia - al di là dell’effettività dei comportamenti - è andata comunque offuscandosi sempre di più l’immagine quasi schmittiana di custode monocratico dell’ortodossia regolamentare. E questo per il riverberarsi sulle funzioni di tipo magistratuale della crescente esposizione mediatica dei singoli Presidenti, quasi in un circolo vizioso: alla carica istituzionale si lega un’automatica visibilità, quest’ultima si riverbera poi sulla carica istituzionale, o meglio ancora sulla sua percezione presso gli attori politici e la stessa opinione pubblica.

Eppure qualche progresso nel ruolo di garanzia avrebbe pure potuto annoverarsi, come nel caso dell’insorgenza della recente prassi di un vaglio presidenziale di ammissibilità degli emendamenti anche sotto il profilo della compatibilità costituzionale. Ma la crescente personalizzazione della politica ha valorizzato la connotazione *leaderistica* dei Presidenti di Assemblea, fino in qualche caso a legittimarne al termine del mandato la candidatura politica a Presidente del Consiglio, oppure a rafforzarne anche in corso di mandato il ruolo di guida di una determinata compagine politica.

Ma poi alla fine “tanto tuonò che piovve”, vale a dire si sono verificate purtroppo negli ultimi anni fattispecie concrete in cui i Presidenti di Assemblea hanno assunto decisioni procedurali - quindi nell’ambito del fronte interno del volto di Giano - malcelatamente dettate da personali esigenze di consenso politico (fronte molto esterno) più che da maldestre interpretazioni degenerative (che pure vi sono state) delle funzioni di “garante dell’attuazione del programma governativo” già indicate negli anni Sessanta da Gianni Ferrara.

⁵⁸ E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit. , pp. 22 ss., il quale in particolare fa presente che “nella realtà della vita delle istituzioni, non risulta però semplice, come può esserlo in geometria, che un punto (il Presidente) sia contemporaneamente *fuori* dallo spazio parlamentare (in posizione, cioè di terzietà e imparzialità) e *al di sopra* dello stesso (sovraordinato ma non avulso rispetto alla vita politica)” (p. 26).

È auspicabile che si tratti di contingenti “scosse di assestamento” legate al cono d’ombra in cui l’incerto quadro politico ed il tripolarismo conflittuale hanno relegato il diritto parlamentare. Ma il citato dettato della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014 sulla giuridicità esterna dei regolamenti parlamentari e sul loro soggiacere alle regole correnti di interpretazione giuridica semmai renderebbe quanto mai opportuna un’oscillazione del pendolo in senso contrario circa il ruolo e l’immagine politico-istituzionale del Presidente di Assemblea, in direzione quanto meno tendenziale dello *Speaker* anglosassone e di quell’“uomo della Costituzione”, opportunamente enfatizzato in particolare da Andrea Manzella.

Pertanto l’ampiezza dei poteri interpretativi/applicativi del diritto parlamentare tradizionalmente in capo al Presidente della Camera - definito significativamente sempre da Manzella “Presidente *praetor*”, anche per sottolinearne il carattere spesso innovativo e pionieristico degli interventi giurisprudenziali -, se in passato poteva apparire un elemento rafforzante del principio costituzionale implicito della preferenza per l’intesa parlamentare (specie dopo la prassi di affidare la Presidenza della Camera ad un membro dell’opposizione: ad esempio possono ricordarsi i due cosiddetti “lodi Iotti”), attualmente si appalesa forte il rischio che tale ampiezza discrezionale possa essere strumentalmente funzionale a logiche personalistiche o comunque distorcenti.

Ma non basta. L’immagine *super partes* non dovrebbe limitarsi alla sfera giuridica dell’applicazione del diritto parlamentare, ma dovrebbe anche ri-valorizzare quelle funzioni rappresentative del Presidente di una Camera - “che impersona la struttura che consente alla comunità nazionale di rendersi politicamente attiva” (Gianni Ferrara) - le quali avevano condotto in passato persino ad una parziale assimilazione ai compiti di rappresentante dell’Unità nazionale propria del Capo dello Stato *ex art. 87 della Costituzione*⁵⁹.

Al riguardo di una certa suggestione si presenta ancora una decisione della Corte costituzionale, ancorché resa questa volta in sede di verifica dei poteri. Il riferimento è alla nota deliberazione del 29 gennaio 1977, con la quale la Consulta ha ritenuto dovessero considerarsi equivalenti alle funzioni di magistrato di Cassazione quelle svolte dall’onorevole Bucciarelli Ducci nella qualità di Presidente della Camera, in quanto caratterizzate, sul piano soggettivo-organizzativo, dall’imparzialità e dall’indipendenza e in quanto volte, sul piano oggettivo-funzionale, a realizzare garanzie di ordine costituzionale.

Spiace constatare che nell’era prima del maggioritario e poi al tempo delle “contrapposizioni irriducibili” – frangenti che semmai avrebbero richiesto un’accentuazione del profilo magistratuale del Presidente di Assemblea – un

⁵⁹ Cfr. E. CUCCODORO, *La centralità del Presidente di Assemblea*, in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, cit., pp. 116 s.

insieme di fattori, in parte già descritti, abbiano invece in misura sempre più accentuata reso evanescente tale configurazione.

E forse la stessa Corte costituzionale sembra esserne diventata consapevole, magari preterintenzionalmente e seppur riguardo a tematiche distanti, laddove in varie pronunce appare aver svilito il differenziante e caratterizzante ruolo di garanzia arbitrale nell'applicazione del diritto parlamentare, come ad esempio nella sentenza n. 379 del 2003, che ha sancito la relatività del vaglio di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo operato dal Presidente di Assemblea ai fini dell'insindacabilità; oppure nelle sentenze n. 24 del 2004 e n. 262 del 2009 a proposito delle prerogative immunitarie dei Presidenti delle Camere (i cosiddetti "Iodo Schifani" e "Iodo Alfano"), per i quali "non è configurabile una significativa preminenza... sugli altri componenti, perché tutti i parlamentari partecipano all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione e, in quanto tali, sono soggetti alla disciplina uniforme dell'art. 68 della Costituzione".

A ben guardare anche recenti fattispecie empiriche sembrano offuscare l'alta immagine magistratuale del Presidente di Assemblea. Innanzitutto, di per sé la scelta della XVII Legislatura di eleggere due Presidenti delle Camere del tutto neofiti - i quali tra l'altro nemmeno potevano vantare pregresse presenze in altri consessi elettivi - non può non apparire come foriera di una forte sottovalutazione di quelle qualità di esperienza e di autorevolezza necessarie o - se si preferisce - almeno opportune per un buono svolgimento del ruolo di garante del diritto parlamentare da parte della più alta carica assembleare. Vengono qui alla memoria le parole di Pier Giorgio Lucifredi circa il prestigio "di qualsivoglia Presidente, che nasce dalla sua personalità, cioè dal suo passato, dalla sua notorietà, dalla sua reputazione, dalla sua capacità, dal modo in cui è uso avvalersene..., non dal numero di voti confluiti su di lui all'atto dell'elezione, *prestigio* che, ove la personalità lo meriti, può essere altissimo"⁶⁰.

Ma anche la neonata XVIII Legislatura già ci consegna un significativo episodio su cui riflettere. Come noto, innovativamente durante le consultazioni per la formazione del Governo il Presidente della Repubblica si è avvalso per due volte di seguito del ricorso alla collaudata figura del mandato esplorativo, affidato in primo tempo al Presidente del Senato (in relazione ad una possibile formula politica, che coinvolgeva *in primis* la sua coalizione di elezione) e successivamente al Presidente della Camera (analogamente con riferimento ad una diversa ipotesi politica, riguardante anche in questo caso in modo preminente il partito di elezione del medesimo).

⁶⁰ Cit. da P.G. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. parl.*, 1971, p. 595, (trattando della questione del *quorum* necessario per l'elezione dei presidenti di assemblea).

Mandati esplorativi di questo genere sembrano - magari anche in questo caso preterintenzionalmente - voler caratterizzare i Presidenti delle Camere come figure istituzionali esponenziali del partito di elezione più che organi avvicinati alla posizione di garanzia del Presidente della Repubblica, come pure potrebbe evincersi anche da una certa lettura dell'art. 88, primo comma, della Costituzione, laddove è indicato l'obbligo procedurale per il Presidente della Repubblica di ascoltare i Presidenti delle Camere prima di un eventuale loro scioglimento.

Infine, non sembra soddisfacente - al fine di individuare possibili risposte all'attuale distretta "a-garantistica", che sta vivendo il diritto parlamentare - la prospettiva essenzialmente procedurale, consistente nella proposta di definire con il metodo delle intese tra i Presidenti delle Camere una sorta di protocollo contenente una serie di opzioni interpretative fondate su un'attenta lettura del dettato costituzionale e secondo un metodo astratto e non casistico⁶¹. Ma tale ipotesi metodologica, pur suggestiva, non è allo stato realisticamente percorribile innanzitutto e soprattutto per l'appannarsi del ruolo arbitrario dei Presidenti delle Camere, oltre ad apparire di difficile compatibilità con la lettura legalistica dell'art. 64 Cost. effettuata nel frattempo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014.

2.8 L'autotutela politica del diritto parlamentare

In considerazione dei limiti dei controlli operati dalla Corte costituzionale solo sul rispetto delle regole costituzionali relative al procedimento legislativo, l'applicazione del diritto parlamentare è stata da sempre ricondotta ad una assorbente riserva di autonomia delle Camere, che si è tradotta nel ricorso - a chiusura del sistema - ad una nozione di autotutela-autogARANZIA delle forze politico-parlamentari.

Lo stesso orientamento, per un verso estensivo, manifestato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 1959, ha però dovuto fare i conti con la flebile precettività delle stesse regole costituzionali sul procedimento legislativo, con riferimento alle quali non senza fondamento Carlo Esposito in quel particolare ambito sembrava voler riportare in auge la categoria delle disposizioni costituzionali meramente direttive, che però si rivolgono esclusivamente al Parlamento quanto alle modalità concrete di applicazione.

⁶¹ V. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio del diritto parlamentare)*, su *Giur. cost.*, 2007, pp. 533-551, laddove invece appaiono pienamente condivisibili la sottolineatura circa il ruolo essenziale del Parlamento per "la soluzione alle sfide prospettive della trasformazione della sovranità, come dell'esercizio dei poteri su più livelli" e la "sfiducia verso il proliferare di sedi anomale, diverse ed indeterminate per dar vita alla revisione costituzionale".

Ma il ruolo fondamentale dei partiti, che hanno assunto una posizione politicamente sovrana nell'esperienza repubblicana, evidentemente era alla base sia del rinvio costituzionale ai regolamenti parlamentari, sia dell'autonomia applicativa del diritto parlamentare, potendosi considerare non più del tutto attuali le tradizionali dottrine degli *interna corporis acta*.

Occorre però chiedersi se con il definitivo tramonto nel nostro regime di quel sistema dei partiti, consolidatosi fin dall'esperienza del CLN e poi sviluppatosi con non poche tendenze degenerative fino al 1993 - data di svolgimento di un *referendum* manipolativo per l'introduzione del maggioritario anche in risposta critica alla cosiddetta "partitocrazia" -, possa ancora ritenersi costituzionalmente compatibile ed anche politicamente opportuno il modello tradizionale di autogaranzia delle regole parlamentari del gioco, laddove nell'arena elettiva appaiono sempre più prevalenti logiche divisive e avversariali.

Già Silvano Tosi nei primi anni Sessanta aveva definito come "lamentevole" lo stato del diritto parlamentare positivo italiano, con riferimento alla possibilità che esso possa sempre essere disatteso "ove così vogliono i più", esprimendo l'avviso che non sarebbe una garanzia decisiva nemmeno la decisione derogatoria presa all'unanimità, in quanto potrebbe avere "effetti concreti, naturalmente indiretti, di lesione per i rappresentati". Questo è stato in effetti un aspetto in genere trascurato dalla stessa dottrina, vale a dire la necessità di considerare anche l'interesse degli elettori rappresentati al rispetto delle regole parlamentari, le quali quindi non sarebbero del tutto disponibili all'occorrenza da parte dei rappresentanti.

La "forza delle cose" - per dirla alla Zagrebelsky - sollecita un cambio di rotta, potremmo dire per intenderci di stampo gius-positivistico, per la definizione di un diritto parlamentare nuovo e diverso, apparendo ora irrealistico rimpiangere e ricercare un contesto politico ormai definitivamente superato, che diede vita all'*età dell'oro* del diritto parlamentare per la sua "capacità di tirar fuori dalla densità della norma costituzionale l'interpretazione condivisa... più utile alla comunità politica"⁶².

Del resto spingono in direzione di un "ritorno alla Costituzione" - perché a nostro avviso è questa la lettura più corretta del primo comma dell'art. 64 in una Costituzione rigida - oltre a quest'ultimo *testo* e al citato *pretesto* argomentativo (sulla loro piena giuridicità) della Corte, utilizzato nel 2014 per legittimare i conflitti di attribuzione su disposizioni dei regolamenti parlamentari, anche il *contesto* politico attuale.

⁶² Cit. da A. MANZELLA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali in un sistema costituzionale a più livelli*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., pp. 231 s., in cui non manca di ricordare che lo stesso assetto statutario si è trasformato da Stato costituzionale in Stato parlamentare attraverso il diritto parlamentare.

Infatti, è venuto meno il *collante* dei partiti tradizionali che dal CLN al 1993 si erano ritrovati insieme nello svolgersi di legislature, in cui un consolidato assetto assembleare e consociativo o comunque condiviso, di tipo partitico (nel senso *retrò* del termine) e proporzionalistico (inteso alla Kelsen come sistema elettorale che meglio favorisce il compromesso parlamentare) poteva considerarsi funzionalmente compatibile con una lettura riduttiva dell'art. 64 Cost. Non a caso agli inizi degli anni Sessanta Tesauro faceva riferimento *in primis* proprio all'*autotutela* delle forze politiche per quanto concerne il rispetto delle regole parlamentari del gioco politico.

Di recente si sono avute anche le prime avvisaglie di clamorose e forse definitive "fratture" del tradizionale assetto partitico, integralmente *endo-camerale* nella risoluzione dei conflitti di diritto parlamentare. Il riferimento è al tormentato *iter* della legge sulle unioni civili, a seguito del quale un nutrito gruppo di senatori ha presentato un ricorso per conflitto di attribuzioni contro il Presidente del Senato, la Conferenza dei capigruppo e il vice presidente della Commissione giustizia, lamentando violazioni regolamentari che avrebbero leso il loro *status* di parlamentari.

I dettami della sentenza n. 9 del 1959 sono stati nella sostanza riproposti nell'ordinanza 16 giugno 2016, n. 149, nella quale la Corte - mediante una sorta di inversione rispetto alla preliminare valutazione dei presupposti soggettivi ed oggettivi, privilegiando questi ultimi - ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da un gruppo di senatori in relazione all'approvazione della legge sulle unioni civili, "inerendo le argomentazioni addotte nel ricorso esclusivamente alla lesione di norme del regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati", ribadendo anche che "le eventuali violazioni di norme regolamentari e della prassi parlamentare lamentate dai ricorrenti debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti"⁶³.

Tuttavia, l'utilità di un ricorso pionieristico del genere risiede nell'aver posto alla Corte il problema della ammissibilità sotto il profilo soggettivo di un conflitto di attribuzioni presentato da parlamentari, che la Corte stessa ha deciso di non affrontare ("restando assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito, anche soggettivo"), rimanendo quindi una questione aperta almeno per quanto concerne la possibile violazione di disposizioni costituzionali e/o di

⁶³ Sulla vicenda v. S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in) utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2016.

principi costituzionali sul procedimento⁶⁴, come ad esempio l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere, il previo esame in Commissione, la partecipazione egualitaria nella discussione e nella presentazione degli emendamenti, l'approvazione articolo per articolo, come noto a volte messi in discussione dalle prassi parlamentari degli ultimi anni⁶⁵.

A fronte del venire meno della cosiddetta autotutela delle forze politiche e dello stesso indebolirsi della garanzia di matrice anglosassone legata al ruolo di custode del regolamento proprio del Presidente di Assemblea, proprio un'apertura per via giurisprudenziale verso la legittimazione al conflitto di attribuzione di gruppi parlamentari e di singoli componenti delle Camere potrebbe rappresentare il rimedio già previsto a Costituzione vigente anche per tutelare il via preventiva le regole del procedimento, giuridicizzando i rapporti politico-parlamentari ed evitando di concentrare il controllo sui vizi del procedimento esclusivamente nel giudizio incidentale per la dichiarazione di incostituzionalità di una legge per vizi formali (Michela Manetti).

2.9 Diritto parlamentare e Presidente della Repubblica

Agli albori degli anni Sessanta ancora una volta Alfonso Tesauro - proprio per il problema dell'applicazione di norme regolamentari o di prassi non conformi alla Costituzione nell'ambito del procedimento legislativo - prospettava l'ipotesi del controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione⁶⁶.

Potrebbe *prima facie* sembrare eccessivo caricare il Capo dello Stato di una valutazione sicuramente intrusiva nelle valutazioni delle Camere della rispondenza a Costituzione delle procedure seguite per l'approvazione di una legge.

È fatto notorio che la dottrina ha in genere ritenuto esercitabile il potere presidenziale di rinvio di una legge alle Camere anche per vizi formali. E può ricordarsi la fattispecie particolare della mancata promulgazione di una legge inviata dalle Camere oltre il trentesimo giorno dall'approvazione definitiva, proprio al fine di evitare il formarsi di prassi derogatorie rispetto al termine indicato dall'art. 73 Cost. (*Atti Camera*, III Leg., Doc. XII, n. 2). In altri casi

⁶⁴ Cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piovve?*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 369-372, secondo cui la Corte dovrebbe ammettere ricorsi del genere e quindi "chiarire quali sono gli elementi procedurali indefettabili posti dall'art. 72 Cost. a garanzia non solo del *giusto procedimento legislativo*, ma anche del diritto di ogni singolo parlamentare *ex art. 71 Cost.* di potervi partecipare".

⁶⁵ V. per tali principi N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 a oggi: ovvero del fallimento di una rivitalizzazione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Utet, Torino, 2007, pp. 32 ss.

⁶⁶ V. A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 299, anche considerando che, altrimenti, il Presidente della Repubblica "finirebbe con l'essere il violatore consapevole della Costituzione, non il suo garante come la carta costituzionale sancisce".

sarebbe potuto avvenire, come in occasione, ad esempio, delle prime leggi approvate con maxi-emendamento sostitutivo, la cui mancata promulgazione avrebbe ben potuto essere giustificata a causa della difficile compatibilità fra tale prassi parlamentare (fra l'altro maggiormente permissiva al Senato rispetto alla Camera) e il disposto dell'art. 72, primo comma, Cost. Ed allora forse tale prassi non sarebbe divenuto un corrente modo di legiferare, eternamente sospeso fra pretesa o presunta inammissibilità costituzionale e sicura inopportunità procedurale.

Nel suo proto-manuale di diritto parlamentare del 1962 Silvano Tosi⁶⁷ prosegue coraggiosamente il ragionamento e giunge persino ad adombrare l'ipotesi del controllo del rispetto delle stesse norme di diritto parlamentare durante l'*iter legis*, sempre da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, quasi a voler ivi recuperare la parametricità dei regolamenti parlamentari eventualmente derivante dagli articoli 64 e 72 Cost. ma esclusa dalla Corte nella sua pronuncia del 1959. Certo sotto il profilo testuale l'art. 74 Cost. non restringe ad ipotesi tassative la mancata promulgazione di una legge ed il suo rinvio alle Camere, anche se come noto l'opinione della dottrina è divisa sulla latitudine discrezionale del potere presidenziale di rinvio. Comunque sia, riteniamo ragionevole ai fini degli equilibri istituzionali ricondurre l'ipotesi del vizio formale posto alla base del rinvio presidenziale di una legge esclusivamente ad una implicazione diretta con prescrizioni costituzionali sul procedimento, nel solco tracciato dalla Corte costituzionale in modo coerente dal 1959 al 2017.

Infatti, una valutazione sull'applicazione del diritto parlamentare si tradurrebbe inevitabilmente in un'inammissibile ingerenza nelle dinamiche parlamentari da parte del Presidente della Repubblica, il cui ruolo finirebbe per connotarsi come quello di una sorta di (eventuale) organo di appello rispetto a certe decisioni del Presidente di Assemblea. Tuttavia, non sembri meramente accademica la tesi del Tosi, la cui validità a nostro avviso avrebbe potuto collocarsi soprattutto per una valenza più che altro dissuasiva rispetto a disapplicazioni troppo disinvolute del diritto parlamentare scritto, le quali avrebbero potuto essere opportunamente prevenute in considerazione del rischio di un possibile intervento sanzionatorio *ex post* del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, così potendosi supplire al mancato riconoscimento dei regolamenti parlamentari quali norme interposte nei giudizi di costituzionalità. Questo (cioè più una virtuale minaccia preventiva e dissuasiva che un potere vero e proprio da esercitare in concreto) riteniamo fosse l'intendimento di Silvano Tosi nel proporre una tesi così dirompente.

⁶⁷ Cfr. S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Università degli studi di Firenze, Firenze, 1962, p. 170, il quale quasi provocatoriamente rileva che "ciò che dovrebbe rattristare non è lo scalpore per atti rivolti a salvaguardare il rispetto di norme poste a presidio della legalità dei procedimenti, sibbene lo spesso silenzio che copre di solito le relative violazioni".

Comunque sia, in tale ambito possono in ogni caso citarsi le note *moral suasions* contenute in messaggi presidenziali. Pur al di fuori di un vero e proprio decisivo rilievo procedurale, il presidente Ciampi - in un messaggio di rinvio di una legge per altri motivi - a fronte di maxi-emendamenti ha richiamato l'esigenza di un'approvazione articolo per articolo disposta dall'art. 72 della Costituzione (*Atti Camera*, XIV Leg., Doc. I, n. 6). Mentre il presidente Napolitano, seppur in una premessa ad un messaggio di rinvio, ha fatto riferimento alle leggi *omnibus* e disomogenee, che comportano la conseguente sottrazione di alcune materie al previo esame delle Commissioni competenti (*Atti Camera*, XVI Leg., Doc. I, n. 1). Si tratta pertanto di censure (allo stato) informali, ma che hanno gettato i semi per un ruolo più incisivo del Presidente della Repubblica circa il controllo del rispetto delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo.

A livello non procedurale e nell'ambito della cronaca politico-parlamentare, possono ricordarsi due episodi, pur di segno diverso. Il presidente Ciampi, in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria per il 2001, a fronte delle richieste di intervento con riferimento a presunte irregolarità in corso, aveva precisato di non avere il potere di sindacare il procedimento legislativo. In analoghe circostanze, il presidente Napolitano nel 2008 invece fece presente di seguire con attenzione il procedimento di conversione di un decreto-legge.

Da ultimo, proprio con riferimento alla conversione in legge con modificazioni del decreto-legge n. 225 del 2010 - da cui ha tratto origine la nota sentenza n. 225 del 2012 - il Presidente della Repubblica Napolitano (con lettera del 22 febbraio 2011 indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio in sede di promulgazione) aveva avanzato rilievi analoghi circa l'introduzione di disposizioni non strettamente attinenti all'oggetto del decreto-legge⁶⁸.

2.10 Diritto parlamentare e Corte costituzionale (rinvio)

A chiusura della ricostruzione del sistema delle procedure e degli organi di garanzia del diritto parlamentare ovviamente va citata la Corte costituzionale, al qual fine può considerarsi sufficiente riportarsi a quanto esposto in precedenza, in particolare ai paragrafi 2.2, 2.4 e 2.5⁶⁹.

⁶⁸ Sulla maggiore attenzione ai procedimenti legislativi prestata dai Presidenti della Repubblica e per converso sui dubbi circa la persistenza del ruolo dei Presidenti di Assemblea di "giudici" credibili del diritto parlamentare v. N. LUPO, *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Claudio Rosano*, Iovene, Napoli, 2013, vol. ii, pp. 995-1018, il quale auspica che le Camere possano "ripensare, anche in profondità, i propri regolamenti, concepiti in una fase storica ormai lontanissima dall'attuale" (p. 1017).

⁶⁹ Sul tema v. in generale L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Cedam, Padova, 1987.

A chiunque sappia ben vedere non sfuggirà che nel corso di un sessantennio di attività la Corte costituzionale ha nella sostanza manifestato, seppur in modo ondivago, una certa “ritrosia” ad addentrarsi nei meandri dell’*autonome Satzung* (per dirla alla Laband) del diritto parlamentare, laddove più che l’influenza della sua originaria matrice separatistico-contrattualistica⁷⁰ si avverte la preoccupazione della Corte di voler limitare - mediante posizioni di *self-restraint* di volta in volta espresse con riferimento alle tematiche più spinose (*exempli gratia*, il coordinamento legislativo, il computo degli astenuti, i “pianisti”, l’autodichia) - il proprio “diritto di ingerenza costituzionale” negli ambiti, in passato definiti da Heinrich von Gneist come *interna corporis acta*; fra l’altro teorizzazione quest’ultima che, secondo l’icastica metafora di Mario Miardi, ogni tanto riaffiora proprio nella giurisprudenza costituzionale come una sorta di “fiume carsico”.

Conclusivamente e sinteticamente: la Corte ha sempre escluso i regolamenti parlamentari dal parametro (sin dal 1959) e dall’oggetto (a partire dal 1985) del giudizio di legittimità costituzionale, potendo essere solo oggetto di eventuali conflitti di attribuzione (*expressis verbis* dal 2014) e forse le due esclusioni hanno una qualche forma di interrelazione, come hanno fatto perspicacemente notare Gianniti e Lupo, richiamando la sentenza della Corte n. 348 del 2007 seppur riferita ai trattati internazionali.

2.11 Diritto parlamentare e ruolo suppletivo della dottrina

Come si è visto nell’ordinamento italiano, pur a Costituzione rigida, l’interpretazione e l’applicazione del diritto parlamentare attualmente soffrono, forse più che in passato, la distretta di una triade de-giuridicizzante: l’attenuarsi delle garanzie interne (vale a dire l’autotutela delle forze politiche e il ruolo magistratuale del Presidente di Assemblea), i persistenti limiti dei controlli esterni (svolti dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale) e, se si vuole, la stessa incompetenza degli organi della giustizia domestica a pronunciarsi su eventuali controversie applicative del diritto parlamentare nei lavori parlamentari.

Tali carenze - che connotano il diritto parlamentare come un ordinamento giuridico poco più che primitivo - rendono rilevante e delicato il ruolo della dottrina, similmente a quanto avviene in generale nei settori giuridici o nelle fasi storiche in cui maggiore è la discrezionalità nella funzione applicativa del diritto. Infatti, non sembri enfatico affermare che alla dottrina gius-parlamentaristica spetta non tanto e non solo il compito di influenzare l’applicazione e/o

⁷⁰ Sulla dicotomia tra concezioni *separatiste* e tendenze *assimilazionistiche* a proposito del diritto parlamentare v. R. IBRIDO, *In direzione ostinata e contraria*: La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3, 2014, pp. 5 s.

le possibili evoluzioni *de iure condendo* del diritto e della prassi parlamentare, ma soprattutto la funzione di controllarne la corretta applicazione nel concreto svolgersi dei lavori delle Camere e - se necessario - di denunciare all'opinione pubblica eventuali gravi forzature.

Pertanto, ai fini del buon funzionamento dell'ordinamento parlamentare è essenziale il ruolo della dottrina, da valutarsi *magis ut sit* essendo destinata a svolgere una necessitata funzione di supplenza rispetto alla mancanza di organi terzi di controllo e di sanzione. E questo ruolo è di per sé favorito dalla stessa tecnica, che applicata alla diffusione dei lavori parlamentari rende a differenza del passato (quando la pubblicità era quasi esclusivamente cartacea) facilmente ed universalmente accessibile la conoscenza anche in tempo reale dell'andamento dei lavori parlamentari.

Certo si tratta di una funzione che vorrebbe essere di garanzia, il cui esercizio dovrebbe quindi avere come presupposto una scientificità nell'approccio e nelle valutazioni fondata kelsenianamente *in primis* sulla avalutatività politica delle ricostruzioni. Infatti, proprio perché come noto il diritto parlamentare è un settore "caldissimo" data la sua contiguità alla politica, la dottrina in questo settore deve avere più che altrove una spiccata vocazione all'impermeabilità da influenze di tipo politico e all'oggettività delle conclusioni, altrimenti rischiando di risultare fuorviante se non inutile ai fini sia della dogmatica che della prospettata funzione di garanzia.

La stessa insperata fortuna tardiva della letteratura gius-parlamentaristica spinge nella direzione indicata, nell'auspicio che sempre più essa sia considerata una sorta di "coscienza vigile dell'ordinamento parlamentare", che già di per sé possa provocare effetti indiretti di dissuasione preventiva rispetto a contingenti tentazioni distorsive soprattutto da parte della maggioranza. E questa coscienza vigile deve, se necessario, rivolgersi anche all'opinione pubblica: non si tratta di un vezzo retorico, sol che si consideri il fatto che proprio la storia ha dimostrato che, quando nell'applicazione del diritto parlamentare cominciano a profilarsi ampie "crepe", questo è il sintomo più evidente dell'involuzione dell'intero sistema politico. Appare scontato citare il precedente della irrituale votazione della mozione di Augusto Turati per la decadenza dei deputati aventiniani (seduta della Camera del 9 novembre 1926), senza seguire le prescritte procedure per la contestazione delle elezioni: ma, evidentemente, non si trattava solo di una questione di procedura parlamentare⁷¹.

⁷¹ In quell'occasione la Presidenza non affrontò la questione dal punto di vista giuridico delle procedure parlamentari, né si rifugiò in un opportuno silenzio, ma invocò ragioni politiche e morali: "L'Assemblea non deve dissimularsi la gravità dell'atto che compie, ma deve ad un tempo considerare che quando su un tronco rigoglioso spunta un ramo che ne comprometta l'esistenza, la necessità di reciderlo s'impone quale suprema necessità di difesa" (*Atti Camera, Leg. XXVII, Discussioni*, tornata del 9 dicembre 1926, p. 6394). E la storia ci insegna che occorre tenere sempre la coscienza vigile

3. Il diritto parlamentare e la Costituzione

Il famoso marziano a Roma di Ennio Flaiano - fingiamo pure che sia un giurista - che volesse conoscere appieno le modalità di funzionamento della nostra forma di governo certamente non potrebbe apprenderle solo mediante la lettura dei pertinenti articoli della Costituzione, ma a ben guardare nemmeno sulla base (in aggiunta) della descrizione delle consuetudini costituzionali rilevanti a tal fine.

Infatti, lo sviluppo del contesto assembleare e consociativo, che ha caratterizzato i primi quarant'anni dell'esperienza repubblicana, ha favorito - pure a fronte di una certa ritrosia nel procedere a modifiche testuali della Carta fondamentale, legata anche alla formula politica dell'*arco costituzionale* - una forte tendenza espansiva del diritto parlamentare nella regolamentazione costituzionale, occupando tutti gli spazi possibili, quasi con l'obiettivo di voler descrivere una sorta di seconda Costituzione parallela⁷², del Parlamento ma non solo, che va al di là della nota dicotomia fra Costituzione formale e materiale, pur da utilizzare con estrema prudenza, o della stessa implementazione della nozione di Costituzione vivente, legata allo sviluppo della giurisprudenza costituzionale.

Del resto, margini di elasticità anche ampi - lo sottolineavano Esposito già negli anni Cinquanta e Martines ancora negli anni Novanta - caratterizzano il rapporto fra disposizioni costituzionali e regolamenti parlamentari, benché l'eventuale "*discostamento*, pur colpito da illiceità, che resta tale anche se non giustiziabile, non prelude l'efficacia del diritto parlamentare" (Silvano Labriola).

Come accennato inizialmente, sin dagli anni Cinquanta Silvano Tosi richiamava l'attenzione sulle modificazioni tacite della Costituzione ad opera del diritto parlamentare. Alle quali si potrebbero aggiungere le integrazioni più o meno esplicite della Costituzione stessa, spesso e volentieri riguardanti non solo le procedure parlamentari.

Le fattispecie sono innumerevoli e diffuse. Volendoci limitare a qualche esemplificazione significativa, nell'ambito dei rapporti con il Governo sarà sufficiente ricordare l'istituto di derivazione statutaria della questione di fiducia, introdotto dapprima in via di prassi pur con qualche contrasto e poi codificato nel Regolamento della Camera del 1971, nonostante il dettato testuale dell'art. 94, quarto comma, Cost.

affinché le opposizioni non siano mai considerate dall'ordinamento parlamentare un inutile ramo secco rispetto alle "magnifiche sorti e progressive" della maggioranza di turno.

⁷² Diversamente opina P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 203, secondo cui l'intento del Costituente, volto a garantire alle Camere la più ampia possibilità di autoregolamentarsi, non consente di "giungere sino a vedere nel regolamento parlamentare una sorta di *mini-costituzione*".

Ed ancora: la mozione di sfiducia individuale per i singoli ministri (sollecitata dapprima in sede scientifica in particolare da Carlo Lavagna), il rinvio del governo alle Camere, la motivazione della mozione di fiducia solo *ob relationem*, l'esposizione del programma di governo a Camere alternate dal 1980, la mancata sottoposizione alle Camere della lista dei sottosegretari al momento della richiesta della fiducia (a partire dal 2011 ed a differenza del passato), nonché da ultimo gli atti di indirizzo sulle nomine di competenza dell'esecutivo.

Sul piano delle fonti: l'emendabilità dei decreti-legge; la loro reiterabilità (con una acquiescenza delle Camere superata solo a seguito dell'intervento della Corte costituzionale); i pareri parlamentari sugli schemi di decreti delegati o di atti normativi; il "secondo tempo" dei decreti integrativi e correttivi nell'esercizio delle deleghe legislative; i regolamenti di semplificazione autorizzati a derogare a disposizioni di legge, con le conseguenti procedure parlamentari consultive.

Come accennato *supra*, in particolare Silvano Tosi ha particolarmente insistito sul fenomeno delle modificazioni tacite della Costituzione ad opera del diritto parlamentare, sul finire degli anni Cinquanta facendo riferimento *exempli gratia* alla sede redigente come disciplinata nel regolamento della Camera del 1948, alla stessa disciplina dell'indennità parlamentare, che in spregio all'art. 69 Cost. lascerebbe eccessiva discrezionalità agli uffici di presidenza delle Camere (invertendo i fattori, sembra trattarsi di "un antico che sa di nuovo"), al mancato computo degli astenuti previsto nel regolamento della Camera.

Comunque sia, a ben guardare, la piena giuridicità anche esterna delle norme di diritto parlamentare, scritte o consuetudinarie, e la loro integrazione con la Costituzione sono state ben descritte nella sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996, al cui punto 9 del *Considerato in diritto*, in particolare, si definivano "fonti integrative del testo costituzionale" i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, avvalorando la prassi del Senato relativa alle mozioni individuali di sfiducia in quanto ritenuta "in armonia con il sistema costituzionale". Si tratta di elementi che "contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti".

Non appare in conclusione dubitabile che l'ordinamento parlamentare appartenga all'ordinamento costituzionale sia formalmente (alla luce delle plurime disposizioni sulle Camere recate dalla Costituzione stessa) sia materialmente (per tutte quelle norme contenute nei regolamenti parlamentari, che si presentano come fonti integrative della Costituzione stessa).

4. Costituzione e Parlamento: gli anni che passano

“Gli anni che passano”, da quel primo gennaio 1948. Dieci anni dopo negli *Studi sulla Costituzione*, diretti dal Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, si rinviene il saggio di Francesco Cosentino⁷³ (che nel 1964 sarebbe diventato segretario generale della Camera dei deputati), in cui è evidentissimo l’influsso del parlamentarismo inglese, che si traduce nella sottolineatura della “flessibilità” caratteristica di qualsiasi camera elettiva e di quella “duttività” operativa indispensabile per raggiungere il compromesso parlamentare, con ripercussioni che investono i rapporti fra consuetudine e regolamento da un lato, e fra regolamento e Costituzione dall’altro lato. Ma è comprensibile che un’autorevole dottrina operativa abbia esaltato il culto del precedente anche derogatorio, in continuità del resto con l’ordinamento parlamentare statutario e nella prospettiva di un ruolo forte delle burocrazie parlamentari, gelose custodi dei precedenti.

Nel 1968, negli *Studi per il ventennale della Costituzione*, curati dal Comitato esecutivo per le celebrazioni del ventennale della Costituzione, presieduto da Gaspare Ambrosini, Enrico Zampetti si sofferma sull’evoluzione dei regolamenti delle due Camere nelle prime quattro legislature repubblicane⁷⁴. La disamina - in cui è avvertita con insistenza l’esigenza di riforme regolamentari complessive ai fini di un ormai improcrastinabile ammodernamento dell’attività parlamentare (come a nostro avviso si avverte di nuovo anche oggi a distanza ormai di cinquat’anni) - comincia con la descrizione della deroga al *quorum* qualificato di cui al primo comma dell’art. 64 Cost., operata durante la prima legislatura alla Camera dei deputati, forse non a caso la prima significativa modificazione tacita della Costituzione, come se l’organo elettivo volesse fare resistenza proprio a partire da quella disposizione costituzionale che introduceva elementi di rigidità nella disciplina della regole parlamentari del gioco.

Le altre vicende evolutive esaminate, pur nella loro rilevanza, riguardano istituti di minore interesse ai nostri fini come: l’integrazione garantistica della

⁷³ V. F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della costituzione (comitato di redazione: Antonio Maccanico, Giuseppe Carbone e Gianni Ferrara, funzionari della Camera), vol. II, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 395-417, il quale non a caso fa derivare la potestà regolamentare delle Camere “più ancora che da una attribuzione costituzionale di competenza, da un riconoscimento costituzionale della competenza di ciascuna assemblea ad adottare norme di procedura scritte o consuetudinarie che le consentano di svolgere le proprie funzioni con quella capacità di continuo adattamento in cui risiede la caratteristica peculiare degli organi rappresentativi politici” (p. 417).

⁷⁴ Cfr. E. ZAMPETTI, *Evoluzione dei regolamenti parlamentari*, in AA. VV., *Studi per il ventennale dell’Assemblea costituente* (segretari del comitato esecutivo Guglielmo Negri per la Camera e Pietro Scoppola per il Senato), vol. 5 (*Le Camere*), Vallecchi, Firenze, 1968, pp. 651-690.

Giunta per il regolamento, l'abolizione del limite minimo numerico per la costituzione dei gruppi parlamentari in deroga, l'istituzione della Conferenza dei presidenti dei gruppi, la regolamentazione della sede legislativa, la disciplina delle discussioni e così via. In conclusione si invocava una riforma organica dei regolamenti parlamentari (che poi in effetti intervenne nella V legislatura), anche a quel tempo in vista soprattutto di un migliore coordinamento funzionale del bicameralismo paritario.

Ten years after, nel 1978, seppur non si rinvenivano pubblicazioni ufficiali di appositi comitati celebrativi, va segnalato l'enciclopedico convegno organizzato dal Gruppo parlamentare radicale a Roma dal suggestivo titolo: "Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà"; un evento forse unico nel suo genere, che ha visto la preziosa partecipazione congiunta della migliore dottrina costituzionalistica, degli esponenti più colti delle burocrazia delle Camere e dei politici più attenti alle dinamiche parlamentari⁷⁵.

A rileggerne gli atti con le lenti dei giorni nostri si rimane colpiti dal forse irripetibile clima culturale dell'epoca. Infatti, dai vari interventi emerge un prorompente fervore per la nuova stagione iniziata con i regolamenti del 1971, per l'innovativa formula politico-istituzionale della centralità del Parlamento, per la piena attuazione della forma di governo parlamentare "forte" voluta per tanti motivi dal Costituente, per le molteplici innovazioni organizzative delle Camere, per l'inverarsi della tesi di Carlo Lavagna circa la nozione di maggioranza parlamentare e costituzionale (distinta da quella di governo), per la valenza rappresentativa della Presidenza di una Camera affidata per la prima volta ad un esponente di un partito storicamente all'opposizione (Ingrao) e così via.

Agli albori del nuovo Millennio⁷⁶ va poi ricordato innanzitutto il convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, svoltosi a Firenze nel 2000, dedicato al Parlamento ed articolatosi in tre sessioni (*Rappresentanza politica, partiti, Parlamento; Le funzioni parlamentari; I rapporti fra Parlamento ed altre istituzioni*, con relazioni generali di tre Maestri ora scomparsi: rispettivamente, Leopoldo Elia, Manlio Mazzotti e Carlo Mezzanotte)⁷⁷.

⁷⁵ V. ne gli atti in AA. VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, cit., pp. 715. Il convegno si tenne a Roma (hotel Parco dei principi), in data 20, 21 e 22 ottobre 1978. Sono rinvenibili 55 interventi (di cui 48 relazioni tematiche e 7 di ordine generale), cui vanno aggiunti quelli dei 9 partecipanti alla tavola rotonda conclusiva.

⁷⁶ In argomento v. anche N. LUPPO, *Una ripresa degli studi sul Parlamento?* in *Quad. cost.*, 2003, n. 2, pp. 433-442, dove pure non manca la doverosa citazione delle tesi pessimistiche di R. Dahrendorf sulla (prossima e probabile) "insostenibile leggerezza dei Parlamenti" (p. 436).

⁷⁷ V. ne gli atti su: ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Il Parlamento (annuario 2000). Atti del XV Convegno annuale (Firenze, 12-13-14 ottobre 2000)*, Cedam, Padova, 2001. Di un certo interesse a livello operativo appare l'intervento ivi contenuto di U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, il quale fra l'altro sottolinea che "in prospettiva, il procedimento legislativo avrà soprattutto

Infine, questo rapido *excursus* può essere concluso ricordando il volume sul Parlamento, monumentale e a carattere interdisciplinare (oltre 1.400 pagine), curato da Luciano Violante nell'ambito della Storia d'Italia della casa editrice Einaudi nel 2001⁷⁸. Rileggendo in particolare le pagine degli autori che hanno trattato gli argomenti di maggiore interesse per la tematica in esame, emerge un clima ormai completamente diverso, che potremmo definire spenglerianamente del “tramonto del Parlamento forte”, magari sotto la *fictio* del Parlamento decidente. Echeggiano espressioni significative: l'eclissi del consociativismo (Vincenzo Lippolis), il declino della forma Parlamento e della democrazia politica (Gianni Ferrara), l'esaurimento del principio forse anche costituzionale della preferenza per l'intesa parlamentare (Silvano Labriola) e infine la transizione permanente (Giorgio Rebuffa); cui potremmo aggiungere “il parlamentarismo agli sgoccioli” (Carlo Chimenti già nel 1992).

5. Conclusioni: due nodi irrisolti “definitizzati” e nuovi regolamenti parlamentari

Volendo tentare delle conclusioni, a nostro avviso è in primo luogo necessario prendere atto realisticamente della “definitizzazione” di due nodi irrisolti.

In primo luogo, seppur sgombrato il campo dagli antichi dubbi relativi alla giuridicità o meno dei regolamenti parlamentari, nonché della loro efficacia solo interna oppure anche esterna, tuttavia appare ormai consolidato l'orientamento della Corte costituzionale circa la loro non riconducibilità alla categoria degli atti aventi forza di legge e pertanto non assoggettabili allo scrutinio incidentale di costituzionalità *ex art. 134 Cost.* Dal 1985 al 2014: trent'anni evidentemente non sono pochi, ma la Consulta ha ribadito inequivocabilmente tale convincimento, che quindi a questo punto può considerarsi definitivo.

Tanto più consolidato appare questa volta per la sottolineatura tutta giuspositivistica, e perciò stesso più salda, tesa ad esaltare la formula lessicale dell'art. 134 Cost., che “non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari. Risiede dunque in ciò, e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale”. Di particolare significato appare l'accantonamento espresso da parte della Corte di motivazioni storiche e/o di risalenti tradizioni interpretative

il compito di assicurare la possibilità di interagire efficacemente con gli altri centri di produzione normativa e di seguire, in tutte le sue implicazioni, l'intero ciclo della legislazione” (p. 146).

⁷⁸ V. L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia - Annali 17*, Einaudi, Torino, 2001. Si tratta di una raccolta di 43 saggi, a carattere interdisciplinare e finalizzati a ricostruire il “mondo parlamentare” dalle Assemblee preunitarie alla contemporaneità, con riferimento anche all'architettura, al giornalismo, al giornalismo e persino alla cinematografia.

Certo resta il nodo irrisolto di una zona franca di incostituzionalità, che pone non pochi problemi sistematici e non rende praticabili nemmeno analogie con altre fonti del diritto, come ad esempio i regolamenti governativi.

Come noto, l'esclusione dei regolamenti del governo - proprio perché privi della forza di legge e quindi non rientranti direttamente nella previsione dell'art. 134 Cost. -, è stata più volte ribadita dalla stessa Corte costituzionale, la quale però ha cercato indirettamente di attrarli alla propria cognizione valorizzando il rinvio materiale ad essi eventualmente presente in una legge o cercando di ricomprenderli nella nozione di diritto vivente. Inoltre, la Corte - in un *obiter dictum* che molto ha attirato l'attenzione dei commentatori - ha adombrato la possibilità, in futuro, di sostanziali modifiche nel sistema costituzionale delle fonti, che, abbandonando "l'attuale configurazione monistica di forma di governo con potere legislativo riservato al Parlamento e non riconosciuto in via originaria e concorrente nell'esecutivo o ad altri organi", consentano alla Corte di estendere l'area del suo controllo di legittimità (v. sentenza 24 gennaio 1989, n. 23). Di grande interesse si presta tale auspicio della Consulta anche per i cultori del diritto parlamentare, proprio perché *a contrario* non si rinvengono nella giurisprudenza costituzionale istanze del genere a proposito dei regolamenti parlamentari: e questo è già di per sé significativo ed anche comprensibile alla luce di quella "ritrosia" cui si è accennato *supra*.

Comunque in tal modo la Corte non ha dato peso a quella dottrina che riteneva che anche a Costituzione vigente fosse possibile il controllo di costituzionalità sui regolamenti governativi⁷⁹, anche se nel caso di questi ultimi - a differenza delle fonti parlamentari - entrano in gioco le competenze dei giudici ordinari ed amministrativi. Anche in questa circostanza, e non solo per i regolamenti parlamentari, "Mortati può attendere"⁸⁰.

Tra l'altro per quanto riguarda le disposizioni contenute nei regolamenti generali delle Camere nemmeno sono ipotizzabili eventuali controlli interni di legittimità costituzionale, in quanto le giurisdizioni domestiche - se hanno ammesso un vaglio del genere per le norme interne da applicare, optando a seconda delle fattispecie per pronunce di annullamento o di semplice disapplicazione in caso di contrasto con la Costituzione - non potevano che escludere la possibilità di sindacare l'applicazione dei regolamenti generali nelle attività

⁷⁹ Per una ricostruzione di questo dibattito si rinvia a M. CARTABIA, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle norme regolamentari... aventi (ormai) forza di legge*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 462 ss.

⁸⁰ Anche se, dopo la sentenza n. 120 del 2014, ad esempio A. RUGGERI, *Novità in tema di (in) sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *Consulta Online*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 10 maggio 2014, p. 1, ritiene che "i tempi per il riconoscimento del valore di legge dei regolamenti parlamentari non sono ancora maturi ma stanno - a quanto pare - rapidamente maturando".

parlamentari, la quale quindi non rientra nella cognizione degli organi di autodichia (v. *exempli gratia* Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, sentenze n. 3 del 2005 e n. 2 del 2008)⁸¹.

Ma non è tutto. Proprio nel solco tracciato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959 potrebbe inserirsi la questione più attuale e problematica riguardante la giustizia costituzionale, vale a dire la risarcibilità del danno conseguente al cosiddetto illecito dello Stato legislatore, in caso di pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale.

Non si vuole certo *hic et inde* ripercorrere le vicende giurisprudenziali che hanno condotto all'indennizzabilità del danno legato a violazione del diritto euro-unitario, mentre al contempo finora la Corte di Cassazione⁸² e il Consiglio di Stato hanno sempre escluso di poter ragionare in analogia per quanto concerne la risarcibilità del danno subito a seguito dell'applicazione di una legge poi dichiarata incostituzionale, nonostante la dottrina abbia cominciato a spingere in questa direzione⁸³ e a parte qualche isolata pronuncia favorevole di giudici di merito (ad esempio, tribunale di Ancona, Sez. II, sentenza 20 gennaio 2012, n. 98). Tuttavia, a nostro avviso - pur trattandosi di ipotesi rare e residuali, come dimostra la stessa storia della giurisprudenza costituzionale - eventuali violazioni di norme costituzionali incidenti sul procedimento legislativo, che abbiano comportato una pronuncia di illegittimità costituzionale per *error in procedendo*, potrebbero rappresentare il terreno pionieristico ideale per affermare questa sconosciuta forma di responsabilità per l'illecito costituzionale dello Stato legislatore, qualora ne sussistano i presupposti. Infatti, in primo luogo la situazione "di nicchia" del mancato rispetto di disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo meglio può suffragare un'ipotesi di colpa se non altro oggettiva del legislatore rispetto a pronunce di incostituzionalità per

⁸¹ Per approfondimenti sulla autodichia delle Camere si rinvia a G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali di autodichia della Camera dei deputati*, in *Riv. Amm.*, 2011, pp. 245 ss.

⁸² Pur dovendo ancora essere approfonditi fino in fondo i possibili sviluppi embrionali di alcuni contenuti della sentenza 16 aprile 2014, n.8878 della I sezione civile della Corte di Cassazione (giudice *a quo* in relazione alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 sulla legge elettorale n. 270 del 2005), laddove ha fatto riferimento per i ricorrenti alla nozione della tutela (che come noto ha natura risarcitoria) della "riparazione in forma specifica per effetto della sentenza costituzionale che ha ripristinato la legalità costituzionale, potendo essi, a decorrere dal 13 gennaio 2014 ed attualmente, esercitare il diritto di voto secondo i precetti costituzionali" (su cui v. M. IANNELLA, *Notazioni a Corte cost. n. 1 del 2014 ad esaurimento del giudizio di rinvio su Osservatorio costituzionale*, disponibile all'indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 10. 2014, in particolare pp. 9-13).

⁸³ V. per tutti V. BONTEMPI, *Illecito costituzionale e responsabilità dello Stato: verso un regime oggettivo?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, n. 4, pp. 1083 ss. Come noto, nella letteratura nostrana il problema (della responsabilità dello Stato che "in materia di legislazione può nascere soltanto in quei paesi ove la costituzione pone dei limiti al potere legislativo") è stato posto in epoca assai remota da C. VITTA, *Tendenze moderne sulla responsabilità dello Stato in diritto interno*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1934, pp. 178-194.

motivi di merito, spesso frutto di valutazioni difformi ed a volte opinabili da parte della stessa Consulta, che quindi mal si prestano a fondare richieste risarcitorie o indennitarie.

Il secondo nodo irrisolto, che anch'esso assume una sua definitività e probabilmente si collega a quello precedentemente esposto, chiama in causa la mancata possibilità di *interpositio* dei regolamenti parlamentari nei giudizi di costituzionalità per vizio del procedimento. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017, possiamo ritenere che i principi di cui alla sentenza n. 9 del 1959 possano considerarsi anch'essi "definitivizzati". Anche in questo caso, dal 1959 al 2017: si tratta di quasi sessant'anni.

Infatti, propria la pronuncia del 2017 afferma il necessario collegamento tra l'autonomia normativa di cui all'art. 64 Cost. e l'esclusività nell'applicazione delle norme che sono il prodotto dell'esercizio di tale facoltà. Ed un concetto del genere sembra dover valere a maggior ragione - rispetto alla cosiddetta autodichia collegata all'autonomia normativa per l'organizzazione delle strutture serventi - per quanto concerne l'applicazione degli istituti e delle procedure tipiche del diritto parlamentare, che sono il prodotto *par excellence* dell'autonomia normativa delle Camere, specie con riferimento all'esclusione del controllo esterno esercitabile da parte della Corte costituzionale nei riguardi della corretta applicazione di quelle stesse norme.

Pertanto, questa volta in virtù della speciale forza propulsiva dell'art. 64, primo comma, Cost., le norme poste in esplicazione dell'autonomia normativa delle Camere sono sottratte a poteri di accertamento e di interpretazione "esterni", perché altrimenti - e sono le pesanti parole della stessa Corte - "ciò significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire".

Anche in questo caso resta aperta - o meglio, definitivamente chiusa - la "questione delle questioni", irrisolta da sempre, vale a dire la giustiziabilità delle eventuali violazioni di diritto parlamentare.

Probabilmente, come già sottolineato, nel contesto assembleare e consociativo, partitico e proporzionalistico caratterizzante il sistema politico fino al 1993 tale problematica ha avuto un rilievo recessivo, essendo il Parlamento stesso - proprio per quell'assetto sistemico più che per la sua posizione "centrale" nell'ordinamento costituzionale - la sede naturale per la risoluzione soprattutto politica delle controversie di diritto parlamentare, come dimostra di per sé anche la stessa assenza nei regolamenti del 1971 di qualsiasi disposizione dedicata all'argomento, a parte la facoltà (e nemmeno l'obbligo) per i Presidenti di convocare la Giunta per il regolamento.

Certo attualmente la problematica ha assunto contorni del tutto differenti e reso più evidente questa "grande lacuna" nello Stato di diritto nella difficile stagione dell'eterna transizione *post* 1993: fra ipercinetismo nella legislazione

elettorale⁸⁴, prima bipolarismo conflittuale ed ora tripolarismo feroce, personalismo leaderistico della politica, “maggioritario all’italiana”, mito della velocità di tipo “futuristico” (con il fattore tempo e la connessa ansia da fretta) e logica del risultato procedurale ad ogni costo.

E nemmeno può sembrare del tutto soddisfacente continuare ad affidarsi *tout court* al ruolo “schmittiano” di *Hüter* del regolamento proprio dei Presidenti delle Camere - che trova nell’articolo 8 dei regolamenti della Camera e del Senato la propria esaltazione normativa - come proprio da ultimo dimostrato dalle incontenibili contestazioni legate ad alcune decisioni procedurali delle Presidenze: si pensi ad esempio - volendo citare le fattispecie più rilevanti - all’applicazione per la prima volta alla Camera dei deputati della c.d. “ghigliottina” nella procedura di conversione in legge di un decreto-legge, avvenuta nella seduta del 29 gennaio 2014, oppure alla votazione a scrutinio palese della decadenza del senatore Berlusconi (seduta del Senato del 27 novembre 2013), per la prima volta con riferimento a votazioni concernenti persone.

Se quindi circa dieci anni addietro - più che altro per ragioni di funzionalità e di sistemazione codicistica - avevamo con forza espresso la necessità di approvare per l’intero nuovi regolamenti parlamentari, pur senza abbandonare del tutto i contenuti più innovativi di quelli del 1971⁸⁵, allo stato attuale - dopo la pronuncia della Corte del 2017, che rende pressoché improbabile un’eventuale evoluzione della giurisprudenza costituzionale rispetto ai limiti di cui alla sentenza n. 9 del 1959 - tale proposta può essere motivata anche alla stregua di un’esigenza *subcostituente* più rilevante⁸⁶. Infatti, l’integrale riscrittura dei Regolamenti parlamentari - da gestire auspicabilmente in modo coordinato e coerente fra le due Camere - dovrebbe fondarsi soprattutto su di una nuova filo-

⁸⁴ Come noto l’espressione si deve a F. LANCHESTER, *L’Italicum e gli incroci pericolosi*, in *Rass. parl.*, 2015, n. 3, pp. 551-564, il quale ha in particolare abbozzato una periodicizzazione in tre fasi della storia della Costituzione repubblicana: il bipartitismo imperfetto fino al 1993; il bipolarismo imperfetto della partitocrazia senza partiti fino al 2011; il bipersonalismo imperfetto dal 2014 (p. 562).

⁸⁵ Sul punto sia consentito rinviare per un approfondimento, se si vuole, a L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009, pp. 223-9; ID., *La riforma dei codici parlamentari*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, n. 1, pp. 77-90; ID., *Precedenti, diritto parlamentare “informale” e nuova codificazione*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 247-253.

⁸⁶ Ha espresso dubbi sulla possibilità di affidarsi alle modifiche regolamentari, spesso con eccessive aspettative palinogenetiche, soprattutto qualora si vogliano così recuperare una parte delle finalità sottese alla revisione costituzionale respinta con il referendum del 4 dicembre 2016, M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all’indirizzo: www.costituzionalismo.it, 2, 2017. *Contra*, E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, cit., secondo la quale invece “non sussistono dei limiti né formali né sostanziali che limitino la discrezionalità delle due Camere di raggiungere obiettivi anche solo parzialmente indirizzati a scopi assimilabili a quelli contenuti nella riforma costituzionale”.

sofia del diritto parlamentare, pienamente rispondente ad una lettura sostanziale e non riduttiva dell'art. 64, primo comma, Cost., che rinvigorisca la giuridicità stessa dell'ordinamento parlamentare, restituendo al diritto parlamentare scritto un ruolo non regressivo, recependo fino in fondo l'invito della Corte a sottoporre le norme del diritto parlamentare "agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali" e infine garantendo agli stessi attori politici (ed in primo luogo alle minoranze) un maggior livello di certezza degli istituti e delle procedure, che già di per sé rappresenterebbe un passo in avanti ai fini di una migliore lettura e di una più completa attuazione dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione. In questo quadro va risolta finalmente a livello di diritto positivo - come a nostro avviso ormai imposto o, se si preferisce, almeno suggerito dalla sentenza del 2014 - la spinosa questione della derogabilità del diritto parlamentare, ad esempio da un lato indicando espressamente il nucleo delle disposizioni e dei principi in ogni caso non derogabili (a parte ovviamente i limiti derivanti dal dettato costituzionale) e dall'altro lato - sul modello dell'art. 114 del *Reichtstag* weimariano, dell'art. 127 del *Bundestag* o della regola XXVII della Camera dei rappresentanti - prescrivendo espressamente le procedure e le deliberazioni a maggioranza particolarmente qualificata per derogare *una tantum* al diritto parlamentare vigente.

Ancorché non vi sia stata una mutazione nella Costituzione formale, i profondi cambiamenti che dal 1993 hanno investito il cosiddetto "regime" rendono ragionevole, opportuna e forse indispensabile l'ipotesi di una nuova codificazione regolamentare ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., proprio perché siano convinti che il perdurare di una scelta continuista potrebbe rappresentare anche in questo caso una "scelta scellerata", per utilizzare la conclusione di Manzella a proposito della persistenza fra le regole del 1922 e quelle adottate nel 1948⁸⁷.

Solo in tal modo, a ben guardare, può essere fornita un'efficace risposta al famoso monito finale della Corte costituzionale - ormai da oltre vent'anni rimasto sostanzialmente *vox clamantis in deserto* - secondo cui "nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come

⁸⁷ Cfr. A. MANZELLA, *Maggioranza ed opposizione in Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, n. 4, pp. 43 ss. *Contra*, P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Carucci editore, Assisi, 1971, in particolare pp. 135 s., il quale ha valutato l'opzione continuista un elemento di valorizzazione della tradizione parlamentare fondata sull'adattamento continuo di una "complessa stratificazione di norme, consuetudini, precedenti e regole di correttezza". Dal nostro punto di vista tale scelta del 1948 non può non aver contribuito al persistere di una lettura riduttiva dell'art. 64, primo comma, Cost., legata nella sostanza al modello statutario.

problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà” (sentenza n. 379 del 1996).

Occorre essere consapevoli che non si tratta più di difendere quella flessibilità interpretativa indispensabile al buon funzionamento di un’assemblea: piuttosto la fluidità magmatica delle ormai esauste prescrizioni dei regolamenti parlamentari del 1971 ne ha reso del tutto fatua la precettività giuridica e ha favorito il ricorso ad una sorta di occasionalismo normativo, che appare sempre e comunque finalizzato alle esigenze del blocco Governo/maggioranza parlamentare *pro tempore*⁸⁸. Non è certo un caso che proprio in quest’ultimo decennio quella duttilità applicativa del diritto parlamentare, che in passato era stata una risorsa di adattamento avanzato del diritto costituzionale, è stata ricostruita dalla dottrina mediante espressioni significative come “tirannia del precedente” (Daniele Piccione), ricerca del “peggior precedente” o applicazione del “precedente vendicativo” (Nicola Lupo). E questo buco nero sul piano delle fonti ha favorito anche lo sviluppo di fenomeni che si potrebbero definire di “fuga dal regolamento”⁸⁹ e di “*coriandolizzazione* del diritto parlamentare”⁹⁰; fenomeni in cui l’ordinamento parlamentare si fa quanto mai “concreto”, alimentandosi sempre più di un “diritto dell’evento” che si nutre di fonti minori anche scritte e sembra segnare definitivamente nell’ordinamento parlamentare quella che potremmo definire, parafrasando una nota teoria giusciviltistica, “l’era della decodificazione regolamentare”.

In questo “buco nero” del sistema politico è stata posta in crisi la stessa *ratio essendi* del diritto parlamentare, vale a dire la finalità di contrastare la connotata tendenza all’illegalità del potere (“la naturale vocazione illegalistica del potere”, secondo la definizione di Silvano Tosi) ed in particolare la pretesa -

⁸⁸ Come noto, una scelta diversa è stata compiuta di recente dal Senato, che sul finire della XVII legislatura ha nella seduta del 20 dicembre 2017 approvato, fra l’altro all’unanimità, una ampia revisione del regolamento del 1971 (circa 60 articoli, fra interventi di innovazione e di manutenzione). Per approfondimenti v. F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 1, pp. 415-425, laddove sul piano del metodo si precisa che “le riforme dei Regolamenti parlamentari non possono essere frutto di improvvisazione e anche la riforma del 2017 nasce dalla sedimentazione di prassi, di questioni, di necessità rese esplicite dal cambiamento già radicatosi all’interno delle Camere” (p. 424).

⁸⁹ Per un’esemplificazione del fenomeno v. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2016, il quale fra l’altro rileva che “la collocazione del codice nel novero delle fonti extra-regolamentari, come pure la innovatività di molti suoi contenuti, sembrano confermare ulteriormente la difficoltà di procedere a una organica revisione dei regolamenti parlamentari, proseguendo in una innovazione parziale, episodica e frammentaria delle regole che assistono l’esercizio del mandato rappresentativo” (p. 6).

⁹⁰ Sul proliferare dei regolamenti minori sia consentito rinviare, se si vuole, a L. CIAURRO, *I regolamenti interni delle Commissioni bicamerali*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell’era del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, in particolare pp. 68 ss.

felicemente definita di recente da Nicola Lupo “ai limiti dell’assurdo”⁹¹ - di affermare l’applicazione di regole giuridiche nel luogo della politica *par excellence*, vale a dire l’assemblea elettiva. Ed una nuova e compiuta stagione di codificazione del diritto parlamentare scritto - ai fini di una piena attuazione dell’art. 64, primo comma, della Costituzione, come interpretato dalla Corte costituzionale in particolare nella sentenza n. 120 del 2014 - è una formidabile occasione per continuare a ribadire, per dirla alla Tertulliano⁹², un *credo quia absurdum*.

⁹¹ Cfr. N. LUPO, *Diritto parlamentare e diritto costituzionale*, intervento al seminario: *Studiare diritto parlamentare a Trento*, svoltosi a Trento l’8 marzo 2018, nel corso del quale l’Autore ha anche precisato che il diritto parlamentare a volte è avanguardia (come nel 1971), altre volte è retroguardia (come nel 1948) rispetto al diritto costituzionale, in relazione alle diverse vicende politico-parlamentari che si succedono nel tempo (*appunti*).

⁹² Volendo seguire la *vulgata*, anche se oggetto di controversie, la formula fideistica in genere è stata attribuita allo scrittore cristiano Tertulliano del II secolo (in particolare nel *De carne Christi*) e preciserebbe l’antagonismo netto posto tra la fede e la scienza.