

Quali tecniche utilizzano gli organi politici nell'interpretazione del Regolamento e del precedente parlamentare? L'irriducibilità dello scarto fra la figura del Presidente di Assemblea e quella del giudice costituisce una specificità dell'esperienza italiana oppure si tratta di una caratteristica strutturale del diritto parlamentare?

Alla luce di una articolata analisi della "giurisprudenza parlamentare", e collocando il paradigma italiano in un ampio contesto comparativo, l'Autore si propone di evidenziare come la giuridicità del diritto parlamentare non corrisponda ad una grandezza certa. La sua acquisizione è piuttosto un compito, il quale impegna a valorizzare quelle risorse discorsivo-processuali essenziali alla realizzazione di una autentica "ermeneutica dell'esperienza". Ne emerge una disamina dei possibili percorsi attraverso i quali ricondurre le dismissioni di razionalità giuridica proprie dell'interpretazione del diritto parlamentare entro trame discorsive guidate dai principi del contraddittorio, della parità delle armi e della pubblicità.

Renato Ibrido è assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze politiche della Università LUISS Guido Carli di Roma e dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena. Ha pubblicato studi e ricerche, in particolare, in materia di forme di governo, diritto parlamentare e tecniche argomentative delle corti.

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

€ 48,00 (U)

ISBN 978-88-917-2512-7



9 788891 725127



1590.11

R. Ibrido

L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO PARLAMENTARE



Renato Ibrido

L'interpretazione del diritto parlamentare

Politica e diritto nel "processo"
di risoluzione dei casi regolamentari

Premio 2014 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche



INDICE

Abbreviazioni	pag.	15
Introduzione. Profilo metodologico della ricerca	»	17
1. Nelle “zone grigie” del diritto costituzionale: un approccio problematico al rapporto fra politica e diritto	»	17
2. Uno “strano” diritto	»	21
3. “Anatomia” dell’art. 8, c. 1, p. 2 R.C.	»	23
3.1. <i>L’art. 8, c. 1, p. 2 R.C. nella sua veste di meta-norma sulla interpretazione parlamentare: il singolare destino di una proposizione incidentale</i>	»	23
3.2. <i>Necessità, nella lettura dell’art. 8, c. 1, p. 2 R.C., di una operazione di “fuoriuscita” e “reingresso” nel sistema: la prospettiva comparativa della ricerca</i>	»	26
3.3. <i>Italia, Regno Unito, Spagna: le esperienze paradigmatiche</i>	»	31

Parte Prima

I materiali oggetto dell’interpretazione parlamentare

1. Lo “statuto” del diritto parlamentare	»	39
1. Il problema della definizione di diritto parlamentare	»	39
2. Definizioni formali e definizioni materiali di diritto parlamentare	»	41
3. La posizione del diritto parlamentare nell’ambito del diritto costituzionale	»	42
4. Procedimento parlamentare e “diritto parlamentare per principi”	»	49
5. Il problema della applicabilità delle categorie del diritto parlamentare ad Assemblee non statali e a collegi collocati in “forme” di stato non democratiche	»	56
6. Per una definizione “dinamica” di diritto parlamentare	»	61
2. Le “irregolarità” del diritto parlamentare	»	65

1. La “politicità” come formula riassuntiva delle specificità del diritto parlamentare	pag. 65
2. La negazione del paradigma dell’eteronomia	» 68
2.1. <i>La confusione fra produttore e destinatario: il diritto parlamentare “autonomo”</i>	» 68
2.2. <i>L’efficacia del Regolamento parlamentare autonomo nel tempo: il principio di discontinuità</i>	» 72
2.3. <i>L’efficacia del Regolamento parlamentare autonomo nello spazio</i>	» 73
3. Il carattere disponibile del diritto parlamentare	» 77
3.1. <i>La clausola del nemine contradicente</i>	» 77
3.2. <i>La funzione sperimentale del diritto parlamentare</i>	» 82
4. La recisione del legame fra “forma” e “forza” e i “percorsi di riconoscimento” del diritto parlamentare informale	» 88
5. La retrocessione del momento della scrittura	» 95
5.1. <i>Il diritto parlamentare non scritto</i>	» 95
5.2. <i>Consuetudine parlamentare e unwritten rules prive di natura consuetudinaria</i>	» 98
5.3. <i>Diritto parlamentare spontaneo e prassi parlamentare</i>	» 103
5.4. <i>Le regole di diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza delle corti costituzionali</i>	» 108
6. Dalla “piramide” al “mosaico”: la crisi, nel diritto parlamentare, del criterio gerarchico e del modello gradualistico	» 112
7. “Piccole” e “grandi” regole di diritto parlamentare: riepilogo	» 117
8. La relazione di diretta proporzionalità fra “politicità” delle regole di diritto parlamentare e mutamenti costituzionali informali degli assetti di governo	» 123
8.1. <i>I laboratori culturali nella riflessione sui mutamenti costituzionali informali</i>	» 123
8.2. <i>Le modificazioni tacite attraverso il diritto parlamentare</i>	» 127
8.3. <i>L’ostruzionismo tra mutamenti informali e diritto di resistenza</i>	» 130
3. “Rotture” e “invarianti” nella evoluzione storica delle regole di diritto parlamentare	» 139
1. I percorsi di costruzione teorica del diritto parlamentare: una periodizzazione	» 139
2. La matrice storicistica del diritto parlamentare: Erskine May e Miceli	» 142
3. La matrice tecnico-razionalista del diritto parlamentare: Bentham	» 147

4. La matrice separatista del diritto parlamentare: Laband e Romano	pag.	152
5. La matrice normativa: Kelsen e Crisafulli	»	160

Parte Seconda

I soggetti agenti dell'interpretazione parlamentare

4. Gli organi parlamentari dell'interpretazione	»	169
1. Il Presidente di Assemblea	»	169
1.1. <i>Oltre i modelli di presiding officer: la funzione interpretativa al centro del ragionamento sul Presidente di Assemblea</i>	»	169
1.2. <i>Lo Speaker della House of Commons</i>	»	174
1.3. <i>Il Presidente di Assemblea italiano</i>	»	180
1.4. <i>Il Presidente di Assemblea spagnolo</i>	»	193
1.5. <i>Il silenzio dei Regolamenti sui meccanismi di rimozione del Presidente: un Leviatano in Parlamento?</i>	»	200
1.6. <i>La funzione di integrazione e di interpretazione in via generale del diritto parlamentare: il Presidente "compilatore" di riserva</i>	»	208
1.7. <i>Giudice, arbitro o custode del Regolamento? Considerazioni di chiusura sul Presidente di Assemblea</i>	»	214
2. Il deputato nel "processo" di interpretazione parlamentare: dall'istituto del "point of order" al richiamo al Regolamento	»	217
3. L'Assemblea come "interprete" del Regolamento: l'istituto dell'"appello"	»	221
4. I collegi minori per il Regolamento	»	223
4.1. <i>La Giunta per il Regolamento</i>	»	223
4.2. <i>I pareri interpretativi della Giunta</i>	»	225
4.3. <i>Altre decisioni interpretative della Giunta</i>	»	229
4.4. <i>I collegi minori per il Regolamento nelle altre esperienze di diritto parlamentare</i>	»	233
5. Gli organi collegiali di direzione delle Camere	»	235
6. Il Presidente provvisorio	»	239
7. Il Vicepresidente nell'esercizio della presidenza di turno	»	243
8. I Presidenti di Commissione	»	248
9. Gli apparati burocratici di assistenza regolamentare. In particolare: il Segretario generale e gli uffici di "monitoraggio-archivio" dei precedenti parlamentari	»	252

10. Principio monocratico e principio del policentrismo interpretativo. Rilievi conclusivi	pag. 257
---	----------

5. Il controllo esterno sulle decisioni interpretative degli organi parlamentari	» 259
1. Dall'interpretazione "nel" diritto parlamentare all'interpretazione "del" diritto parlamentare	» 259
2. La "procedural isolation" dello Speaker di Westminster	» 260
3. Il paradigma spagnolo: il Tribunale costituzionale "in" Parlamento	» 263
3.1. <i>Il riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari in relazione ai vizi del procedimento legislativo</i>	» 263
3.2. <i>Il ricorso diretto contro le violazioni del catalogo regolamentare dei "diritti" del deputato. L'art. 23, c. 2 C.E.</i>	» 268
3.3. <i>Altre forme di controllo esterno</i>	» 272
3.4. <i>La giuridificazione dell'interpretazione parlamentare nella giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo (cenni e rinvio al cap. VII, par. 9)</i>	» 275
4. La limitazione del controllo esterno alle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale	» 276
4.1. <i>L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari negli Stati Uniti, in Germania e in Francia</i>	» 276
4.2. <i>L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari nella giurisprudenza costituzionale italiana</i>	» 281
4.3. <i>Il Presidente della Repubblica e l'esercizio del potere di rinvio per violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo</i>	» 286
4.4. <i>Esperienze a "debole" e "forte" statuto costituzionale "sul" Parlamento</i>	» 288

Parte Terza

I metodi e la metodologia dell'interpretazione parlamentare

6. Il metodo storico-casistico del precedente	» 293
1. Una "mappa" dei metodi dell'interpretazione parlamentare	» 293
2. Il precedente parlamentare fra "contesto di comprensione" e "contesto di giustificazione"	» 294

3. Le epifanie regionali del precedente ed il problema della proiezione, nel diritto parlamentare, delle categorie elaborate dai common lawyers	pag.	296
4. Il problema della pubblicità del precedente	»	302
4.1. <i>Motivazione delle decisioni regolamentari e pubblicità del precedente</i>	»	302
4.2. <i>Il Repertorio dei precedenti del Consiglio regionale toscano</i>	»	308
5. La comparazione con le tecniche di lavoro sul precedente impiegate dai giudici di common law: una selezione ragionata di casi regolamentari	»	315
6. Cases of first impression: la novità delle questioni regolamentari in assenza di precedenti	»	316
7. Il riferimento adesivo al precedente. In particolare: le tecniche dell'harmonized, del criticized e del questioned	»	318
7.1. <i>Modalità di presentazione formale del precedente</i>	»	318
7.2. <i>Il grado di uniformità del precedente oggetto di riferimento adesivo rispetto al complesso della "giurisprudenza" parlamentare</i>	»	320
7.3. <i>Specificità del precedente rispetto al caso sub iudice</i>	»	321
7.4. <i>Rilevanza per il caso sub iudice del precedente oggetto di riferimento adesivo</i>	»	323
7.5. <i>Grado di adesione rispetto alla regola precedenziale oggetto del riferimento adesivo</i>	»	325
8. Il riferimento critico al precedente. In particolare: le tecniche dell'overruling e del distinguishing	»	327
8.1. <i>Modalità di presentazione del riferimento critico</i>	»	327
8.2. <i>Fondamento del riferimento critico</i>	»	328
9. Precedenti che non costituiscono precedenti	»	332
10. Riferimento a precedenti "esterni" di altre Assemblee (cenni e rinvio al capitolo VIII)	»	334
11. Ratio decidendi e obiter dicta nel diritto parlamentare	»	335
7. Il metodo non casistico di interpretazione per canoni e argomenti	»	337
1. La complementarità del metodo di interpretazione per canoni e argomenti rispetto al metodo storico-casistico del precedente	»	337
2. Una comparazione fra gli "approcci" metodologici della teoria dell'interpretazione giuridica e gli "atteggiamenti" ermeneutico-argomentativi degli organi parlamentari dell'interpretazione	»	339

3. La prima grande contrapposizione dicotomica: la tensione fra testo e contesto	pag. 341
4. La seconda coppia antitetica: tempo della scrittura e tempo dell'interpretazione	» 351
5. L'ultima grande contrapposizione dicotomica: autore e destinatario	» 354
6. L'interpretazione del diritto parlamentare attraverso la Costituzione	» 361
6.1. <i>L'applicazione diretta della Costituzione nel diritto parlamentare</i>	» 361
6.2. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto parlamentare: interpretazione "conforme" e interpretazione "compatibile"</i>	» 363
6.3. <i>La giurisprudenza costituzionale nelle interpretazioni dei Presidenti di Assemblea</i>	» 366
6.4. <i>L'argomento costituzionale come "tattica parlamentare". La vicenda delle "constitutional option" presso il Senato degli Stati Uniti</i>	» 368
7. L'interpretazione della Costituzione attraverso il diritto parlamentare	» 371
8. La sobrietà argomentativa dello Speaker di Westminster	» 376
9. La sottoposizione degli organi di direzione del Congresso spagnolo ai vincoli argomentativi individuati dal Tribunal Constitucional	» 379
8. Il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari	» 383
1. "Ritorno alla comparazione": il diritto parlamentare comparato quale veicolo, in sede interpretativa, delle "best practices" parlamentari	» 383
2. La comparazione presso i due rami del Parlamento italiano	» 388
3. Comparazione e interpretazione dei Regolamenti dei Consigli regionali	» 392
3.1. <i>Il Regolamento consiliare come Regolamento di Assemblea legislativa allo stato puro</i>	» 392
3.2. <i>Il caso della Toscana</i>	» 393
3.3. <i>L'Assemblea regionale siciliana: un "Parlamento" regionale che guarda a Palazzo Madama</i>	» 396
4. La circolazione delle soluzioni regolamentari nell'ambito del diritto parlamentare dell'Unione europea e nel diritto parlamentare europeo	» 402

5. Le “clausole comparative” nel diritto parlamentare	pag. 408
9. La metodologia interpretativa del diritto parlamentare	» 411
1. La metodologia interpretativa del diritto parlamentare come caso paradigmatico di “metodologia dei risultati”	» 411
2. La clausola del “buon andamento” dei lavori parlamentari quale “regola di riconoscimento” della metodologia dei risultati	» 414
3. Le tre fondamentali direttive metodologiche nella selezione del “miglior risultato”	» 418
3.1. <i>Gli elementi di razionalità (sui generis) dell’interpretazione parlamentare</i>	» 418
3.2. <i>Prima direttiva metodologica: esprimere le ragioni della politica secondo la “grammatica” del diritto</i>	» 421
3.3. <i>Seconda direttiva metodologica: l’interpretazione parlamentare come “ermeneutica dell’esperienza”</i>	» 424
3.4. <i>Terza direttiva metodologica: il bilanciamento fra decisione “giusta” e decisione “puntuale”. La ragionevole durata del processo di interpretazione parlamentare</i>	» 430
4. L’“indirizzo regolamentare”: esperienze a confronto	» 432

Parte Quarta Verso una conclusione

10. «Facendo osservare il Regolamento». Una rilettura, con metodo comparativo, della regola di riconoscimento del diritto parlamentare italiano	» 437
1. L’art. 8, c. 1, p. 2 R.C. e le sue aporie	» 437
2. Dal «Presidente» agli “organi parlamentari dell’interpretazione”: l’estensione dei soggetti preposti a far osservare il Regolamento	» 440
3. Dal «Regolamento» al “diritto parlamentare”: l’estensione del parametro dell’attività interpretativa indicato dall’art. 8, c. 1, p. 2	» 442
4. Ambito “principale” e ambito “particolare” dell’attività di interpretazione e risoluzione delle questioni regolamentari	» 446
5. La clausola del “buon andamento” e le operazioni di “ottimizzazione” dei risultati	» 450

6. Un principio da rintracciare, in controllo, nell'art. 8, c. 1, p. 2: l'imparzialità del Presidente di Assemblea	pag.	453
6.1. <i>Teoria del processo giudiziario e imparzialità della pubblica amministrazione: spunti interdisciplinari</i>	»	453
6.2. <i>La funzione "garantistica" e la funzione "democratica" dell'interpretazione parlamentare</i>	»	456
7. L'enunciato "gemello" contenuto nell'art. 8 del Regolamento del Senato	»	460
8. La giuridicità del diritto parlamentare come "compito" anziché come "grandezza certa"	»	462
8.1. <i>Rimedi "extra moenia" vs. rimedi "intra moenia"</i>	»	462
8.2. <i>Un mutamento di paradigma: il diritto parlamentare dal punto di vista interno</i>	»	469
8.3. <i>Appunti sul principio del "giusto processo parlamentare"</i>	»	477
Appendice. "Cases" regolamentari citati	»	483
1. Nota metodologica	»	483
2. Indice dei casi regolamentari citati	»	485
Bibliografia	»	491

5.

IL CONTROLLO ESTERNO SULLE DECISIONI INTERPRETATIVE DEGLI ORGANI PARLAMENTARI

1. Dall'interpretazione “nel” diritto parlamentare all'interpretazione “del” diritto parlamentare

Quello fra diritto parlamentare e giustizia costituzionale è un rapporto complesso e non privo di zone d'ombra. Come è noto, infatti, l'idea della garanzia “giurisdizionale” della Costituzione, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, ha riportato negli ordinamenti di democrazia pluralista una vittoria schiacciante, facendo addirittura apparire angusto il modello del “legislatore negativo” teorizzato da Kelsen²³⁴.

Sullo sfondo della diffusione su scala mondiale degli istituti di giustizia costituzionale, processo quest'ultimo che può essere considerato come il punto più avanzato del tentativo di sottoporre la politica al vincolo del diritto, è emersa peraltro la linea di tensione con le cinque “irregolarità” del diritto parlamentare: la negazione del paradigma dell'eteronomia, la disponibilità-sperimentabilità, la recisione del legame fra “forma” e “forza”, la retrocessione del momento della scrittura, il superamento dei modelli gerarchico-gradualistici. Ma soprattutto, il fenomeno di giuridificazione e formalizzazione che aveva investito il diritto costituzionale si poneva in antitesi con il principio che attribuisce agli organi parlamentari un potere esclusivo nell'interpretazione e applicazione del proprio diritto.

Ebbene, se si volesse rappresentare il grado di “interferenza” di giudici e corti costituzionali sulle scelte interpretative degli organi parlamentari – e dunque l'idoneità dei primi a diventare essi stessi “soggetti agenti” dell'interpretazione parlamentare – ben allora si potrebbe fare ricorso alla “curva degli errori” di

²³⁴ Sulla omogeneità fra la “dialettica del foro” tipica delle forme contenziose della garanzia “giurisdizionale” della Costituzione e la dialettica degli ordinamenti democratici-pluralistici, v., fra i classici, H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Revue du droit public*, 1928, 197 ss., tr. it.: *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)*, in *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 170 ss.

Gauss. In effetti, questo grafico non solo appare particolarmente adatto, per il suo classico andamento a forma di campana, a rendere visualizzabile la distanza che separa esperienze considerate nel loro valore paradigmatico, ma la sua stessa denominazione sembra in qualche modo voler rammentare al comparatista che intenda mutuare tale strumento matematico la fallacia di ogni operazione tassonomica condotta secondo un principio di verificaione²³⁵.

In ogni caso, in un punto estremo della curva è possibile collocare il principio della “*procedural isolation*” dello *Speaker* di Westminster nella risoluzione dei problemi di natura regolamentare. All’estremo opposto si attesta invece il paradigma spagnolo, il quale, caratterizzandosi per un controllo esterno (quasi) a tutto campo sulle decisioni interpretative degli organi parlamentari ha finito per delineare l’immagine di un “Tribunale costituzionale *in Parlamento*”. Infine, variamente distribuite lungo la curva – ed in gran parte ammassate nelle prossimità del valore medio – si concentrano quelle esperienze (Italia, Germania, Francia, Stati Uniti) che hanno accolto forme di controllo esterno ad esclusivo presidio delle norme costituzionali, riconfermando peraltro l’insindacabilità delle decisioni degli organi parlamentari concernenti l’interpretazione e applicazione di norme di diritto parlamentare meramente regolamentari.

2. La “*procedural isolation*” dello *Speaker* di Westminster

Un primo paradigma, come detto, può essere identificato con il principio della “*procedural isolation*” dello *Speaker* accolto presso il Parlamento di Westminster. In base a tale principio, il *presiding officer* detiene un monopolio assoluto nella risoluzione degli incidenti di natura regolamentare, senza alcuna possibilità di ingerenza da parte delle corti. È questa, evidentemente, una soluzione che si riallaccia al tradizionale dogma degli *interna corporis*, il quale esclude sugli atti interni delle Camere, comprese le decisioni di carattere interpretativo, qualsiasi sindacato esterno da parte di altri organi dello stato.

²³⁵ Volendo semplificare un discorso molto più articolato, è possibile osservare che la “curva degli errori” di Gauss è stata utilizzata per rappresentare la distribuzione dei casi nei più svariati fenomeni complessi. Peraltro, la denominazione di questo grafico richiama una delle sue principali applicazioni, vale a dire la rappresentazione della distribuzione degli errori commessi nel misurare ripetutamente una stessa grandezza fisica. Per un esempio di impiego della “curva di Gauss” negli studi di diritto parlamentare comparato, v. A. TORRE, *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d’Assemblea nel Parlamento di Westminster*, cit., 45 ss., secondo il quale la portata retorica dello schema gaussiano ben si presta ad ammonire il comparatista rispetto alla elaborazione di modelli costruiti secondo schemi rigidi e astratti.

Nella tradizione costituzionale del Regno Unito, il *privilege* della “*procedural isolation*” fu dapprima introdotto, agli albori dell’istituzione parlamentare, presso la *House of Lords*, per essere poi successivamente esteso da Enrico VIII alla Camera dei Comuni. Per quanto riguarda segnatamente i vizi del procedimento legislativo, la *House of Lords* ha affermato fin dal 1842 che

*all that a court of justice can look to is the parliamentary roll: they see that an Act has passed both Houses of Parliament, and that it has received the royal assent, and no court of justice can inquire into the manner in which it was introduced into Parliament, what was done previously to its being introduced, or what passed in Parliament during the various stages of its progress through both Houses of Parliament (Edinburgh & Dalkeith Railway Co v. Wauchope, [1842] H.L.)*²³⁶.

D'altronde, come ha avuto modo di ribadire nel 1974 Lord Reid, l'idea che una corte possa disapplicare una legge del Parlamento, quale che sia la natura del vizio, non può che apparire singolare e sorprendente a chiunque abbia un poco di dimestichezza con la storia e il diritto costituzionale del Regno Unito²³⁷.

Volendo cercare un filo conduttore della giurisprudenza in materia di “*procedural isolation*”, questo può dunque essere rintracciato nell’idea che se uno *Statute* del Parlamento è stato ottenuto irregolarmente («*improperly*») spetta al potere legislativo correggerlo o annullarlo. Tuttavia, fintantoché questo atto continui ad esistere, il giudice non può che applicarlo²³⁸.

Il privilegio della “*procedural isolation*” deve essere collocato, naturalmente, nel più ampio quadro degli *interna corporis* esistenti nell’ordinamento britannico. L’art. 9 del *Bill of Rights* del 1689, stabilisce innanzitutto che «*The Freedom of speech and debates or proceedings in parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament*». Vi è poi il principio della “*giurisdizione esclusiva*” (“*exclusive cognisance of Parliament*”) il quale ha la sua origine in un momento precedente al 1689 e che è più

²³⁶ La letteratura britannica è tuttavia solita citare soprattutto la decisione *Lee v. Bude and Torrington Junction Railway Co.*, [1871] H.L., nella quale si legge che «*Are we to act as regents over what is done in Parliament with the consent of the Queen, Lords and commons? I deny that any such authority exists. If an Act of Parliament has been obtained improperly, it is for the legislature to correct it by repealing it: but, so long as it exists as law, the courts are bound to obey it*».

²³⁷ «*The idea that a court is entitled to disregard a provision in an Act of Parliament on any ground must seem strange and startling to anyone with any knowledge of the history and law of our constitution*» (*Pickin v. British Railways Board*, [1974] H.L.).

²³⁸ Per un raffronto fra questa giurisprudenza e la posizione assunta dalla Corte costituzionale italiana nella sent. 9/1959, v. G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1959, spec. 230.

ampio rispetto all'art. 9, ricomprendendolo. A tal proposito, nel *Blackstone's Commentaries* si ricorda che

*the whole of the law and custom of parliament has its original from this one maxim; "that whatever matter arises concerning either House of parliament, ought to be examined, discussed, and adjudged in that House to which it relates and not elsewhere"*²³⁹.

Ma soprattutto, con la sentenza *Stockdale v. Hansard* del 1839, la *House of Lords* ha riconosciuto al Parlamento la titolarità di una giurisdizione separata all'interno della quale l'unico organo competente a decidere sull'estensione dei propri privilegi è il Parlamento stesso.

Con il tempo questo quadro ricostruttivo ha subito importanti smagliature. Il Parlamento di Westminster ha perso infatti alcuni dei suoi *privilege* più significativi, come ad esempio la giurisdizione esclusiva in materia amministrativa e di verifica dei poteri. Quanto al precedente *Stockdale v. Hansard* questo può dirsi definitivamente superato dalla giurisprudenza più recente. Nella decisione *R. v. Chaytor and others* del 2010, la Corte Suprema ha avuto modo di sottolineare come le corti non siano vincolate da quel che viene affermato dagli organi parlamentari in relazione all'esistenza di un determinato privilegio. D'altronde, la stessa *House of Commons*, nel corso del procedimento, aveva riconosciuto che il potere di giudicare su ciò che può essere considerato un «*proceeding in Parliament*» spetta, in ultima istanza, alle corti²⁴⁰. Tuttavia – ha sottolineato la Corte suprema in una linea di *self restraint* –

although the extent of parliamentary privilege is ultimately a matter for the court, it is one on which the court will pay careful regard to any views expressed in Parliament by either House or by bodies or individuals in a position to speak on the matter with authority.

²³⁹ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*¹⁷, London, [s.n.], 1839, 158-159.

²⁴⁰ «On 4 March 2010 the Clerk of the Parliaments wrote to the solicitor acting for Lord Hanningfield a letter that had received the approval of the Committee for Privileges. This stated: "Article 9 limits the application of parliamentary privilege to "proceedings in Parliament". The decision as to what constitutes a 'proceeding in Parliament', and therefore what is or is not admissible as evidence, is ultimately a matter for the court, not the House". This statement was correct» (*R. v. Chaytor and others* [2010] U.K.S.C.).

Nel caso di specie, la Corte suprema aveva riconosciuto la giurisdizione delle corti penali per atti commessi da tre *ex* deputati durante il proprio mandato parlamentare²⁴¹.

Tuttavia, il processo di progressiva erosione della sfera di *interna corporis* del Parlamento di Westminster non ha neppure sfiorato il principio della “*procedural isolation*” dello *Speaker* nella risoluzione degli incidenti regolamentari, in particolare di quelli attinenti al procedimento di formazione della legge.

Ad approdi non dissimili era pervenuto l’ordinamento statutario italiano. Benché, con particolare riferimento alle norme sul procedimento legislativo, venisse ammesso un sindacato diffuso sulla sussistenza dei caratteri estrinseci di una legge, in alcun modo era concepibile un intervento giudiziario su questioni di diritto parlamentare. L’idea che un giudice, in una fase storica nella quale l’indipendenza del potere giudiziario rispetto a quello esecutivo non era garantita, potesse sindacare il metodo seguito dal Parlamento nell’espletamento delle proprie funzioni era infatti considerata come un vero e proprio attentato all’indipendenza politica e giuridica delle Camere, nonché un sovvertimento dei principi di divisione dei poteri e di sovranità parlamentare²⁴².

3. Il paradigma spagnolo: il Tribunale costituzionale “in” Parlamento

3.1. Il riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari in relazione ai vizi del procedimento legislativo

Sull’estremo opposto della nostra curva gaussiana è possibile invece collocare il paradigma spagnolo, il quale costituisce indubbiamente il tentativo più

²⁴¹ Precisamente, i tre imputati erano accusati del reato di “*false accounting*”. Per una più dettagliata analisi della decisione, v. la cronaca di F. SAITTO, *Regno Unito. Oltre gli interna corporis. La Corte suprema nega l’invocabilità dell’art. 9 del Bill of Rights e la giurisdizione esclusiva della House of Commons*, in *DPCE online*, 1, 2011.

²⁴² La dottrina italiana prevalente tendeva, in età statutaria, ad escludere la possibilità di un controllo giudiziario della legge. Il potere di promulgazione/sanzione regia era infatti ritenuto, di per sé, garanzia della regolarità del procedimento seguito. Peraltro, progressivamente, si ammise un controllo sui caratteri estrinseci della legge, pur nel rispetto della sfera di *interna corporis* delle Camere. Si rammentano, in particolare, due casi: nel 1886 la Cassazione rilevò che una legge era stata approvata dalle due Camere con testi fra loro difformi; nel 1922, invece, con la sentenza “Mortara”, la suprema Corte negò l’applicabilità di un regio decreto-legge che non era stato presentato al Parlamento per la sua conversione. Per indicazioni sui prodromi del controllo di costituzionalità in età statutaria, v., *ex multis*, C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*¹, Padova, Cedam, 1934.

energico di superare il principio della “*procedural isolation*” di derivazione anglo-britannica.

L'autonomia degli organi delle Camere nella interpretazione del diritto parlamentare risulta infatti ridimensionata sotto due diversi profili: il riconoscimento della parametricità del Regolamento parlamentare in relazione ai vizi del procedimenti legislativo, con la conseguente invalidità delle leggi approvate in violazione di disposizioni regolamentari anche non riproduttive di norme costituzionali; e l'esistenza nei Regolamenti parlamentari di un catalogo di “diritti” del deputato, la cui violazione da parte degli organi delle Camere può costituire oggetto di un ricorso diretto dinnanzi al Tribunale costituzionale. I due profili meritano di essere analizzati separatamente.

Nel panorama delle esperienze di giustizia costituzionale, la soluzione della parametricità dei Regolamenti parlamentari appare assolutamente recessiva. In particolare, in Italia, Germania, Francia e Stati Uniti i Regolamenti parlamentari sono stati considerati inidonei ad integrare il parametro di costituzionalità. Invero, in controtendenza rispetto a queste esperienze, il Tribunale costituzionale spagnolo, a partire dalla S.T.C. 99/1987, ha affermato l'illegittimità delle leggi approvate in violazione di disposizioni contenute nei Regolamenti parlamentari.

Già con la S.T.C. 89/1984, in occasione del ricorso d'incostituzionalità promosso contro lo Statuto di Castilla y León, il *Tribunal Constitucional* aveva implicitamente ammesso la parametricità del Regolamento parlamentare²⁴³. La scelta di rigettare nel merito i motivi del ricorso relativi alla presunta violazione degli artt. 136, c. 1 e 3 e 207 R.C.D. appariva infatti coerente con l'attribuzione al Regolamento del Congresso del rango di norma interposta.

Tuttavia, è solo con la S.T.C. 99/1987 che nella giurisprudenza costituzionale spagnola è stata esplicitamente affermata, per la prima volta, la parametricità dei Regolamenti parlamentari²⁴⁴. Sebbene l'art. 28, c. 1 L.O.T.C. non annoveri i Regolamenti parlamentari tra quelle norme «*cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley*», l'*obiter dictum* del Tribunale costituzionale ha chiarito che

no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que

²⁴³ Su questa pronuncia, v. il commento di P. BIGLINO CAMPOS, *La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de la Ley*, in *Revista española de derecho constitucional*, 14, 1985, 257 ss.

²⁴⁴ Anche questa sentenza è stata analizzata da P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87*, in *Revista española de derecho constitucional*, 24, 1988, 211 ss.

*esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1, c. 1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (S.T.C. 99/1987, F.J. 1)*²⁴⁵.

Nel caso di specie, era stata contestata l'introduzione al Senato, per via di emendamento anziché per mezzo di una apposita *proposición de ley*, di alcune disposizioni estranee al contenuto della legge sulla riforma della funzione pubblica. Il Tribunale costituzionale, ponendo l'accento sull'assenza di limiti alla facoltà di presentazione degli emendamenti, non rilevò la violazione di alcuna norma costituzionale o regolamentare²⁴⁶.

Non vi è dubbio che l'affermazione della parametricità dei Regolamenti parlamentari risulti in parte sfumata dalla precisazione che il vizio *in procedendo* appare idoneo a determinare l'illegittimità costituzionale della legge a patto che la violazione della norma regolamentare conduca ad alterare «*de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*». Questa valvola di sicurezza non deve essere peraltro sopravvalutata. La sua finalità non è infatti quella di ridimensionare il riconoscimento al Regolamento parlamentare del carattere di norma interposta, quanto di saldare questa costruzione teorica con un «*principio di economia del derecho*» e di conservazione degli atti²⁴⁷. Come ha osservato infatti García-Escudero Marquez, «*no tendría sentido invalidar un procedimiento legislativo y requerir su*

²⁴⁵ Invero, il Tribunale costituzionale ha avuto modo di chiarire che i Regolamenti parlamentari integrano il parametro di costituzionalità con riferimento ai soli vizi del procedimento legislativo. In relazione invece alle violazioni dello *ius in officium* ex art. 23 C.E., la S.T.C. 36/1990, F.J. 2 ha precisato che «*no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios (...) en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la Constitución*». Come si vedrà, peraltro, l'incorporazione nel Regolamento parlamentare di un determinato diritto del deputato costituisce la precondizione per poter promuovere ricorso dinanzi al Tribunale costituzionale per violazione dell'art. 23 C.E.

²⁴⁶ Sul "diritto" di emendamento nella letteratura spagnola, v. A.M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Uned, 2001. Sull'ambiguità della nozione di "emendamento" e la riconduzione di questo potere all'iniziativa legislativa nella dottrina italiana tradizionale (anche in conseguenza del silenzio, sul punto, della Costituzione), v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., spec. 66 ss.; ID., *Iniziativa legislativa e "richiesta" di emendamento nel processo di decisione parlamentare*, in *Quad. reg.*, 2, 2010, 607 ss.

²⁴⁷ Su tale principio, v. P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, cit., spec. 138 ss.

*repetición, sabiendo que llevará a un mismo resultado porque la voluntad de la Cámara no se vio alterada*²⁴⁸.

La dottrina del Tribunale costituzionale in materia di parametricità dei Regolamenti parlamentari è stata in più occasioni confermata. Ricordo in particolare due decisioni fra le più significative.

In primo luogo, con la S.T.C. 97/2002 il Tribunale costituzionale ha ritenuto legittima una legge il cui testo, dopo la mancata approvazione del Senato, era stato rimesso dalla *Mesa* del Congresso alla sanzione reale senza passare per una nuova deliberazione del *plenum*. Peraltro, nella decisione in esame veniva ribadito l'*obiter dictum* già contenuto nella S.T.C. 99/1987²⁴⁹.

Particolarmente interessante è, in secondo luogo, la S.T.C. 103/2008, con la quale il Tribunale costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di convocazione di un referendum locale sulla normalizzazione politica nei Paesi Baschi anche con riferimento alla violazioni di disposizioni contenute nel Regolamento del Parlamento autonomico²⁵⁰.

I ricorrenti lamentavano il ricorso al procedimento di "lettura unica" previsto dall'art. 119 del Regolamento del Parlamento basco senza che ne ricorrerono i requisiti previsti dalla medesima disposizione. L'applicazione dell'art. 119 comportava importanti conseguenze sotto il profilo procedurale, quali la limitazione della possibilità di intervento nel dibattito e soprattutto l'impossibilità di introdurre emendamenti al testo, il quale veniva sottoposto ad una discussione e votazione in blocco. Il Tribunale costituzionale, seguendo una linea di *self-restraint* che è abituale nella sua giurisprudenza per questioni di tale portata, non è entrata nel merito della sussistenza delle «*circunstancias de de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad*» che il Regolamento richiede per poter attivare questo procedimento. Tuttavia ha accertato che il contenuto della legge si ricollegava ad una materia per la quale l'art. 119 esclude espressamente il procedimento di "lettura unica".

²⁴⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *Artículo 72*, in O. ALZAGA, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, VI, Madrid, Ed. Cortes Generales y Edersa, 1998, 407.

²⁴⁹ Secondo il Tribunale costituzionale, il Senato, in realtà, non aveva esercitato nessuna delle due alternative previste dall'art. 90, c. 2 C.E., ossia opporre, a maggioranza assoluta, un veto sulla legge nella sua globalità, oppure introdurre degli emendamenti. Il Senato, infatti, pur non accogliendo la proposta di veto presentata da alcuni gruppi politici, aveva successivamente respinto il testo approvato dal Congresso.

²⁵⁰ Per una analisi di questa pronuncia, v. A.L. BASAGUREN, *Sobre referéndum y comunidades autónomas. La ley vasca de la "consulta" ante el Tribunal Constitucional. (Consideraciones con motivo de la S.T.C. 103/2008)*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 9, 2009, 202, spec. 226 ss., il quale condivide la posizione del Tribunale costituzionale in merito a questo terzo motivo d'incostituzionalità.

Anche se delle tre censure d'incostituzionalità, quella relativa al vizio *in procedendo* era indubbiamente la meno grave, non vi è dubbio che questa decisione risulti significativa per un triplice ordine di ragioni: per prima cosa perché, a differenza di precedenti pronunce, non veniva semplicemente affermata in via di principio la parametricità del Regolamento ma si sanzionava altresì il mancato rispetto della norma interposta. In secondo luogo, perché la dottrina inaugurata con la S.T.C. 99/1987 ha trovato applicazione in ambito autonomico anziché nazionale. Infine, perché essa ha offerto l'occasione per testare l'“umore” della dottrina spagnola relativamente al problema della parametricità dei Regolamenti. In una inchiesta condotta da *Teoría y Realidad Constitucional*, sei costituzionalisti di differenti scuole e di diversa sensibilità culturale e provenienza geografica sono stati interpellati sulla costituzionalità della legge basca. Relativamente al terzo motivo d'incostituzionalità, nessuno dei sei studiosi ha posto in discussione il principio della parametricità dei Regolamenti parlamentari, nei termini sanciti dalla S.T.C. 99/1987²⁵¹.

Anche prima di questa decisione, la dottrina spagnola, sia pure in un quadro di ricerche non particolarmente ricco di approfondimenti analitici sul tema, era sostanzialmente compatto attorno all'indirizzo delineato dal Tribunale costituzionale. Fra le poche voci fuori dal coro, si segnalava la posizione di Luis María Díez-Picazo, secondo il quale le violazioni di disposizioni che non sono espressione di norme costituzionali dovrebbero essere considerate irrilevanti nel giudizio di costituzionalità²⁵².

La posizione più articolata in dottrina è tuttavia quella formulata da Biglino Campos. Come visto, l'autrice, muovendo dalla distinzione fra vizi essenziali del procedimento legislativo e mere irregolarità procedimentali, ha escluso l'idoneità di queste ultime a determinare l'illegittimità costituzionale della legge. Secondo Biglino Campos, peraltro, anche nell'ipotesi di vizi essenziali la dichiarazione di illegittimità costituzionale può essere evitata dall'accertamento

²⁵¹ In questa inchiesta prendono espressamente posizione a favore della linea della parametricità del Regolamento parlamentare, e dunque della posizione del Tribunale costituzionale, Antonio Bar Cendón, Francesc de Carreras Serra, José Antonio Montilla Martos e Ignacio Torres Muro. Pur non ponendo in discussione la dottrina della S.T.C. 99/1987, contesta il mancato assorbimento del terzo motivo d'incostituzionalità Enric Fossas Espadaler. Infine, Marc Carrillo López pone l'accento sulla circostanza che, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, il vizio *in procedendo* di natura regolamentare può comportare l'incostituzionalità solo se viene alterato «*de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*». Peraltro, anche questo autore ammette l'inadeguatezza del procedimento seguito. V. *Encuesta sobre la constitucionalidad del referéndum vasco*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, 2009, 15 ss.

²⁵² V. L.M. Díez-Picazo, *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Bologna, Real Colegio de España, 1985, 86 ss. Per una più generale ricognizione della posizione della dottrina sul punto, v. P. Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, cit., 40 ss.

dell'esistenza di una specifica causa di sanatoria (il raggiungimento dei fini, l'acquiescenza e la convalida)²⁵³. Per distinguere fra vizi essenziali del procedimento e mere irregolarità, l'autrice ha poi individuato tre corollari, nel diritto parlamentare, del principio democratico: il rispetto delle regole relative alla formazione della maggioranza, la partecipazione dei deputati al procedimento e la pubblicità del processo di decisione parlamentare. In questa prospettiva, il mancato rispetto dei suddetti criteri, integrando un vizio essenziale del procedimento, e indipendentemente dal rango della norma chiamata ad esplicitarli, è stata considerato meritevole di essere sanzionato con la dichiarazione d'incostituzionalità²⁵⁴.

3.2. *Il ricorso diretto contro le violazioni del catalogo regolamentare dei "diritti" del deputato. L'art. 23, c. 2 C.E.*

La seconda specificità dell'esperienza spagnola può essere invece individuata nell'esistenza, nei Regolamenti parlamentari, di un catalogo di "diritti" del deputato, la cui violazione da parte degli organi delle Camere può costituire oggetto di un ricorso diretto dinanzi al Tribunale costituzionale.

Secondo la tradizionale concezione organicistica, le facoltà e potestà che l'ordinamento riconosce ai deputati, come ad esempio la possibilità di presentare interrogazioni e interpellanze, costituiscono «attribuzioni di un organo il cui concreto esercizio è subordinato all'iniziativa individuale di un membro del collegio»²⁵⁵. In particolare, Jellinek ha evidenziato che

i così detti "diritti" dei deputati quali membri della Camera non sono pretese giuridiche individuali, ma competenze di organi statali. Le norme che si riferiscono alle votazioni, alla partecipazione alle sedute, alla presentazione di proposte (...) sono parti integranti delle norme sulla organizzazione dello stato. Esse hanno lo stesso carattere delle norme di procedura (...). La loro violazione non sarebbe perciò violazione di un diritto subbiettivo, ma infrazione di una norma giuridica, offesa allo stato nel suo ordinamento, non offesa ad un individuo²⁵⁶.

²⁵³ E in effetti, nella già citata S.T.C. 108/1986, il Tribunale costituzionale, in una prospettiva di *self restraint*, ha dato rilievo alla tacita accettazione, da parte di tutti i deputati, di una violazione di una norma costituzionale sul procedimento di formazione delle leggi.

²⁵⁴ P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, cit.

²⁵⁵ A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, Giuffrè, 1972, 406 ss.

²⁵⁶ G. JELLINEK, *Sistema dei Diritti Pubblici Subbiettivi*, cit., 185 ss.

Accogliendo l'opposta tesi dello "ius in officium"²⁵⁷, il Tribunale costituzionale spagnolo ha dato una «interpretación constructiva»²⁵⁸ dell'art. 23, c. 2 della Costituzione, disposizione in base alla quale i cittadini «*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*». In particolare, la S.T.C. 23/1984 ha individuato una «triple dimensión del derecho: el acceso, la permanencia y el ejercicio del cargo»²⁵⁹. In altri termini, al diritto di accesso alle funzioni ed incarichi pubblici sarebbe consustanziale il diritto ad esercitare le facoltà che spettano a questo ufficio senza subire interferenze illegittime.

Il diritto di cui all'art. 23, c. 2 C.E. è stato configurato nella dottrina del Tribunale costituzionale come un «*derecho de configuración legal*», vale a dire un diritto che «*sólo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece*» (S.T.C. 99/1985²⁶⁰). Compete dunque alla legge e soprattutto ai Regolamenti parlamentari – fonte alla quale è attribuito il valore di legge²⁶¹ – individuare i "diritti" che integrano l'ufficio di deputato. Tuttavia, «*una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo*» (S.T.C. 161/1988, F.J. 7²⁶²). Ne

²⁵⁷ Nella dottrina spagnola, la linea prevalente appare favorevole alla tesi dello *ius in officium*. In particolare, J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 283 ss. evidenzia come gli artt. 23, c. 2 e 67, c. 2 C.E. impediscano di considerare il deputato solamente come un "membro dell'Assemblea". Il deputato, infatti, è innanzitutto un "rappresentante" al quale la Costituzione attribuisce uno statuto comprensivo di diritti e doveri. Questa tesi è poi ribadita in ID., *Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*, in A.A.V.V., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, I, Madrid, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-UCM- Fundación Ortega y Gasset-CEPC, 2003, 839 ss. *Contra*, P. BIGLINO CAMPOS, *Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?*, in *Revista de las Cortes Generales*, 32, 1993, 53 ss., secondo la quale la tesi dello *ius in officium* conduce ad una inaccettabile giudizializzazione della vita politica.

²⁵⁸ Così J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 39 ss.

²⁵⁹ Così, ancora, J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 189 ss.

²⁶⁰ Si tratta della definizione di "*derecho de configuración legal*" elaborata dalla S.T.C. 99/1985 con riferimento al diritto ad una tutela giudiziaria effettiva (art. 24, c. 1 C.E.). Peraltro, sui possibili significati di questa espressione, v. J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 179 ss.

²⁶¹ Sulla ricostruzione del Regolamento parlamentare come «*norma con valor de Ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley*» (S.T.C. 119/1990), v. *supra* cap. III, par. 5.

²⁶² «*El derecho fundamental del art. 23, c. 2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por*

consegue che il titolare del diritto “incorporato” per via legislativa o regolamentare nell’ambito di tutela dell’art. 23, c. 2 C.E. è legittimato a promuovere il ricorso di *amparo* dinnanzi al Tribunale costituzionale²⁶³.

Il Regolamento del Congresso dedica, al catalogo dei “diritti” del deputato, un apposito capitolo²⁶⁴. In particolare negli artt. 6, 7, 8 e 9 vengono sanciti, fra gli altri, il diritto di partecipare alle sedute e di votare; di far parte di almeno una Commissione; di ottenere dalle amministrazioni pubbliche dati, relazioni o documenti necessari all’assolvimento delle funzioni parlamentari; il diritto ad una indennità economica nonché alle sovvenzioni, franchigie e rimborsi per le spese indispensabili all’esercizio della funzione.

L’attribuzione ai Regolamenti parlamentari della funzione di costruire lo *ius in officium* del deputato è stata fortemente criticata da una parte della dottrina secondo la quale l’art. 23, c. 2 C.E. dovrebbe invece avere un contenuto *ex constitutionem*.

El problema de esta desacertada jurisprudencia» – scrive García Roca – «*se pone de manifiesto muy sencillamente cuando se trata de encontrar respuesta al interrogante que supone preguntarse qué ocurriría si un concreto Reglamento parlamentario no reconociera a los representantes de una de las facultades inherentes al normal ejercicio de las funciones parlamentaria*»²⁶⁵.

las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23, c. 2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales – y en último extremo ante este Tribunal – el ius in officium que consideren ilegítimamente contraído o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la L.O.T.C.» (S.T.C. 161/1988, F.J. 7).

²⁶³ Come si legge nella S.T.C. 208/2003, «*el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23, c. 2 C.E., reclamar la protección dello ius in officium que consideren ilegítimamente contraído o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren; y, en concreto, podrán hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica [SS.T.C. 161/1988, de 20 de septiembre, F.J. 7; 38/1999, de 22 de marzo, F.J. 2; 27/2000, de 31 de enero, F.J. 4; 107/2001, de 23 de abril, F.J. 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, F.J. 2; 177/2002, de 14 de octubre, F.J. 3]*” [S.T.C. 40/2003, F.J. 2 a) y A.T.C. 181/2003, F.J. 2 a)]».

²⁶⁴ Gli artt. 6-9 sono contenuti nel capitolo I, del titolo I del Regolamento del Congresso, rubricato “*Dei diritti del deputato*”.

²⁶⁵ J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 292 ss.

Come visto, nel caso in cui un organo parlamentare, come ad esempio il Presidente di Asamblea nell'esercizio delle funzioni interpretative di cui all'art. 32, c. 2 R.C.D., leda uno dei diritti o attribuzioni del deputato, quest'ultimo potrà promuovere ricorso di *amparo* ai sensi dell'art. 42 L.O.T.C. Peraltro, il Tribunale costituzionale ha introdotto un correttivo a questa ricostruzione, affermando che non tutti i diritti o attribuzioni individuati dal Regolamento sono "fondamentali", e dunque suscettibili di *amparo*, ma solo quelli che integrano il nucleo delle funzioni rappresentative parlamentari, ed in particolare «*la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes*» (S.T.C. 208/2003)²⁶⁶. Sembra così innestarsi un complesso rapporto circolare fra "interpretazione" regolamentare della Costituzione e "interpretazione" costituzionale del Regolamento, sebbene nel quadro di una impostazione che rimette al legislatore regolamentare, quanto meno in prima battuta ed in via privilegiata, il compito di individuare i "diritti" del deputato.

Peraltro, la scelta di includere i "diritti" del deputato nel novero delle posizioni tutelabili direttamente attraverso il ricorso di *amparo* non è stata priva di conseguenze negative sul rendimento del "processo costituzionale" in Spagna. In primo luogo, infatti, il ricorso individuale diretto del deputato si è andato ad aggiungere ai fattori che già avevano determinato l'attuale sovraccarico di lavoro del Tribunale costituzionale, organo la cui agenda è stata quasi totalmente assorbita dall'esame di ricorsi di *amparo*²⁶⁷.

²⁶⁶ «*Sin embargo no cualquier acto que infrinja la legalidad dello ius in officium lesiona el derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23, c. 2 C.E. si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23, c. 2 C.E.), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23, c. 1 C.E.)*» (S.T.C. 208/2003, F.J. 4).

²⁶⁷ L'insostenibilità del contenzioso prodotto dai ricorsi diretti individuali ha condotto il legislatore organico, nel 2007, ad introdurre alcuni elementi di "oggettivizzazione" dell'*amparo* costituzionale. Su questa riforma, v. *amplius* F. BALAGUER CALLEJÓN (cur.) – G. CÁMARA VILLAR – L.F. MEDINA REY, *La nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2008; R. ROMBOLI, *La reforma del recurso de amparo ante el Tribunal constitucional en España y la introducción de un recurso individual y directo en Italia*, in *Revista de Derecho Constitucional europeo*, 11, 2009. Per indicazioni di carattere comparativo sull'evoluzione dell'istituto del ricorso diretto, v. almeno G. ROLLA, *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, Carocci, 2012.

In secondo luogo, all'elevato numero di ricorsi presentati da deputati nazionali o autonomici non ha corrisposto un adeguato "tono" costituzionale delle questioni sollevate, costringendo il Tribunale costituzionale a pronunciarsi su *technicality* di diritto parlamentare che in alcuni casi potevano apparire marginali persino agli stessi "addetti ai lavori". Basti pensare alla S.T.C. 190/2009, con la quale il Tribunale costituzionale ha accolto il ricorso promosso contro la decisione di una Commissione parlamentare di rigettare la richiesta di convocazione del Vicepresidente di una autorità amministrativa indipendente. Dopo quattro anni dalla presentazione della richiesta, il Tribunale costituzionale ha censurato la consolidata prassi parlamentare in base alla quale l'audizione, da parte delle Commissioni, del rappresentante di un organo collegiale deve necessariamente rivolgersi al Presidente dell'organo stesso o a persona da questa delegata.

Infine, l'eccessivo numero di ricorsi di *amparo*, sul quale, come detto, ha inciso anche il contenzioso di diritto parlamentare, ha avuto gravi ripercussioni sui tempi delle decisioni, le quali sono spesso giunte successivamente alla conclusione della legislatura. Ciò ha reso impossibile l'adozione di quelle misure necessarie a ristabilire, concretamente, il diritto del deputato violato. In questi casi, gli unici risultati conseguiti dal ricorrente sono consistiti nella dichiarazione dell'avvenuta lesione del proprio diritto (con conseguente nullità dell'atto adottato) e al riconoscimento dell'effetto di precedente della pronuncia del Tribunale costituzionale. Una "vittoria di Pirro" se si considera, fra l'altro, che in Spagna non trova applicazione il principio dello *stare decisis*.

3.3. Altre forme di controllo esterno

Entrambe le soluzioni emerse nella giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* (la parametricità dei Regolamenti parlamentari e la possibilità di ricorrere in *amparo* contro le violazioni dei diritti costituzionali del deputato individuati dai Regolamenti delle Camere) contribuiscono a collocare l'esperienza spagnola in uno dei due punti estremi della nostra curva gaussiana. Tali soluzioni individuano infatti delle forme di controllo esterno a presidio, anziché della sola Costituzione, del blocco integrato "Costituzione – Regolamento"²⁶⁸.

²⁶⁸ Vero è che, in relazione alle violazioni dello *ius in officium*, il Regolamento parlamentare, formalmente, non costituisce parte del blocco di costituzionalità (STC 36/1990). Per poter essere tutelati in sede di *amparo*, infatti, non è sufficiente che i "diritti" del deputato siano previsti dal Regolamento. Essi devono altresì essere "fondamentali", e dunque integranti il nucleo indefettibile delle funzioni rappresentative parlamentari. Come visto, tuttavia, il ricorso alla figura del "diritto di configurazione legale" conduce a convertire i diritti costituzionali *ex art.*

Naturalmente, al pari di altri ordinamenti diversamente dislocati lungo la curva, anche in Spagna sono presenti forme di controllo esterno destinate ad assicurare l'esclusivo rispetto della norma costituzionale. In particolare, anche al di fuori della violazione dei "diritti" dei parlamentari, l'art. 42 L.O.T.C. stabilisce che le decisioni o gli atti senza valore di legge emanati da una Assemblea legislativa, anche autonoma, o da un proprio organo, possono essere oggetto di *amparo* costituzionale entro un termine di tre mesi qualora si pongano in violazione di diritti e libertà previsti negli artt. 14-29 C.E.

In una primissima fase della giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo, l'art. 42 L.O.T.C. è stato oggetto di una interpretazione restrittiva riconducibile alla matrice del dogma degli *interna corporis*²⁶⁹. Ad esempio, in occasione dell'A.T.C. 183/1984, un senatore di opposizione lamentò la violazione degli artt. 14 e 23, c. 2 C.E. da parte del Presidente di Assemblea, il quale aveva adottato alcune norme suppletive in materia di organizzazione dei dibattiti. Il Tribunale costituzionale tuttavia dichiarò inammissibile il ricorso di *amparo*, valorizzando la natura di atto meramente interno della norma suppletiva impugnata²⁷⁰. Questa linea interpretativa restrittiva è stata poi confermata dagli A.A.T.C. 12/1986, 292/1987 e 659/1987²⁷¹.

23, c. 2 C.E. in "diritti regolamentari" del deputato. Da qui, come visto, la critica di parte della dottrina, secondo la quale lo *ius in officium* dovrebbe avere un contenuto *ex constitutionem*.

²⁶⁹ Su questo itinerario giurisprudenziale, v. J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 266 ss. In argomento, v. altresì I. TORRES MURO, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, in *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, 6, 2010, 7 ss.

²⁷⁰ Secondo il ricorrente, le norme suppletive impuginate limitavano il diritto di difendere, dinanzi al *plenum*, i propri emendamenti presentati al progetto di legge organica concernente il diritto all'educazione. Tuttavia, come si legge nella decisione del Tribunale costituzionale, «*La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen*» (A.T.C. 183/1984, F.J. 2).

²⁷¹ In senso fortemente critico rispetto all'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con l'A.T.C. 183/1984, v. I. TORRES MURO, *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo: un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984*, in *Revista española de derecho constitucional*, 12, 1984, 153 ss.

Su questo primo strato della giurisprudenza costituzionale si è andato tuttavia sedimentando un secondo strato, il quale ha sostituito il criterio distintivo “atti interni/atti esterni”, *rectius*, lo ha confinato ad un ruolo residuale, con quello che invece fa riferimento alla lesione o meno di diritti fondamentali suscettibili di *amparo*. Il punto di inflessione della precedente dottrina è rappresentato dalla S.T.C. 118/1988, nella quale il Tribunale costituzionale, pur richiamando la sua giurisprudenza, ha avuto modo di affermare che la dottrina degli *interna corporis* appare applicabile nella misura in cui

no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión (...) En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o transciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (S.T.C. 118/1988, F.J. 2).

Questa soluzione interpretativa, confermata dalla S.T.C. 23/1990, è stata da alcuni considerata come una vera e propria “rottura” rispetto al precedente indirizzo inaugurato con l’A.T.C. 183/1984. Altri autori – e soprattutto lo stesso Tribunale costituzionale – hanno tuttavia minimizzato la portata dell’*overruling*, definendo il nuovo criterio come una mera precisazione e sviluppo della giurisprudenza precedente²⁷². In ogni caso, il principio che emerge da questa dottrina è che se un atto interno della Camera incide negativamente sui diritti dei terzi o dei parlamentari, ed in particolare dell’art. 23, c. 2 C.E., e sul nucleo essenziale della funzione rappresentativa, «*lo interno (interna corporis acta) produce efectos externos y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional*» (A.T.C. 52/1994).

Per quanto riguarda le risoluzioni suppletive di carattere generale dei Presidenti di Assemblea, come visto, la S.T.C. 44/1995, ribaltando una precedente giurisprudenza che riconosceva l’idoneità di questi atti a fungere da oggetto del ricorso di costituzionalità, ha affermato che le suddette risoluzioni devono essere invece oggetto di *amparo*. Quest’ultima soluzione ha condotto ad ampliare il novero dei soggetti legittimati all’impugnazione. Mentre il ricorso di costituzionalità può essere promosso solamente dal Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati, cinquanta senatori, il ricorso di *am-*

²⁷² Individua nella S.T.C. 118/1988 il passaggio da una interpretazione restrittiva ad una estensiva nel sindacato sugli atti parlamentari, e dunque il superamento della dottrina degli *interna corporis* accolta nell’A.T.C. 183/1984, J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., 271 ss. Più sfumata sembra invece la lettura della decisione suggerita da E. CECCHERINI, *I poteri dei Presidenti di Assemblea di interpretazione e suppletiva dei Regolamenti parlamentari*, cit., spec. 98.

paro è esperito da qualsiasi cittadino, e quindi anche dal deputato singolarmente.

Benché non direttamente incidente sul sindacato relativo alle decisioni interpretative degli organi parlamentari, per completezza espositiva, occorre accennare al controllo esterno esercitato dal *Tribunal Constitucional* rispetto al potere di autoregolamentazione delle Assemblee. L'art. 161, c. 1 C.E. non cita esplicitamente i Regolamenti parlamentari tra le norme che possono essere oggetto del ricorso di incostituzionalità, limitandosi a menzionare genericamente le disposizioni normative aventi "forza di legge". La possibilità di promuovere il ricorso di incostituzionalità è stata invece prevista dall'art. 27 L.O.T.C.²⁷³ Si può discutere se il sindacato sui Regolamenti abbia fondamento costituzionale oppure se debba essere ricondotto ad una scelta del legislatore organico. Mentre la dottrina maggioritaria sembra preferire la prima tesi, il Tribunale costituzionale spagnolo pare aver implicitamente optato per la seconda ricostruzione²⁷⁴.

3.4. *La giuridificazione dell'interpretazione parlamentare nella giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo (cenni e rinvio al cap. VII, par. 9)*

Il quadro relativo alla pressoché totale giudizializzazione del diritto parlamentare spagnolo – come visto, è esente dal controllo esterno solo una "ristretta" (almeno per i parametri italiani) area di *interna corporis* – è completata dalla tendenza manifestatasi nella giurisprudenza costituzionale alla giuridificazione dell'interpretazione parlamentare, ossia il tentativo del giudice costi-

²⁷³ Legittimati a promuovere il ricorso, come detto, sono il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati e cinquanta senatori (art. 32 L.O.T.C.).

²⁷⁴ In relazione al problema del fondamento (costituzionale o a livello di legge organica) del sindacato sui Regolamenti parlamentari, v., tra gli altri, E. GÓMEZ CORONA, *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, 54 ss. Nella giurisprudenza costituzionale più recente merita di essere segnalata la decisione relativa al ricorso promosso contro la novella al Regolamento del Senato approvata nel novembre 2007. La riforma regolamentare, sviluppando le previsioni della L.O.T.C. 6/2007, si proponeva di modificare il procedimento di elezione dei quattro magistrati costituzionali di competenza del Senato, riconoscendo ad ogni Assemblea autonoma la possibilità di proporre due proprie candidature. Con una interpretazione conforme che, di fatto, ha svuotato di contenuto la riforma regolamentare, la S.T.C. 181/2008, pur rigettando il ricorso promosso dai senatori del Partito Popolare, ha chiarito che la Commissione di nomina del Senato, nel proporre all'Aula le proprie designazioni, non è tenuta a scegliere necessariamente fra i candidati individuati a livello autonomo. Su questa vicenda, v. J. URÍAS MARTÍNEZ, *El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 10, 2010, 207 ss.

tuzionale di imporre agli organi parlamentari l'osservanza, nella risoluzione delle questioni regolamentari, di alcuni criteri e direttive di carattere ermeneutico e argomentativo. Da qui un processo di progressiva assimilazione dei metodi interpretativi del diritto parlamentare rispetto a quelli impiegati in altri settori del diritto pubblico.

Questo tema sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo della trattazione (cap. VII, par. 9).

4. La limitazione del controllo esterno alle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale

4.1. L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari negli Stati Uniti, in Germania e in Francia

Variamente distribuite lungo la nostra curva gaussiana, e per lo più concentrate nelle prossimità della sezione mediana della curva, incontriamo le esperienze che hanno riconosciuto al giudice costituzionale la verifica del rispetto della tenuta delle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale, conservando peraltro la “giurisdizione esclusiva” degli organi parlamentari, ed in particolare del Presidente di Assemblea, in ordine alla interpretazione e applicazione delle regole di diritto parlamentare prive di un aggancio in Costituzione.

Il problema della parametricità del Regolamento, in primo luogo, neppure si pone negli Stati Uniti, dato che a questa cultura giuridica è sconosciuto il concetto di norma interposta e che il presupposto del giudizio di costituzionalità è rappresentato da una violazione di una norma costituzionale²⁷⁵. Sul tema hanno avuto in ogni caso modo di pronunciarsi le Corti supreme di diversi stati, nei quali la posizione delle *Standing Rules* è analoga a quella prevista a livello federale. In tutti i casi, le Corti hanno avuto modo di ribadire che la violazione delle *Standing Rules* non è condizione sufficiente per determinare l'incostituzionalità di una legge. La stessa posizione di indifferenza verso i vizi *in procedendo* di rango non costituzionale è stata inoltre mantenuta allor-

²⁷⁵ Sul problema della parametricità nell'ordinamento statunitense, v. in particolare S. BACH, *The Nature of Congressional Rules*, cit., 725 ss.; ID., *La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos*, cit., 337 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, cit., 23 ss.; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parl.*, 1, 2013, 185 ss. e spec. 209 ss.

ché determinate norme relative ad aspetti del procedimento parlamentare erano state fissate dai Legislativi con legge anziché con Regolamento²⁷⁶.

Quanto al problema dell'eventuale illegittimità delle leggi approvate in violazione del procedimento (in verità assai scarno) previsto dalla Costituzione, occorre tenere conto che, nel sistema di giustizia costituzionale statunitense, qualsiasi norma, indipendentemente dalla sua posizione nella gerarchia delle fonti può essere sindacata in relazione alla propria conformità a Costituzione. Come ha sottolineato la Corte suprema nel caso *United States v. Ballin* del 1890, nessuna Camera può «ignorare le limitazioni costituzionali o violare i diritti fondamentali»²⁷⁷.

Vero è che, in base alla *Enrolled Bill Rule* elaborata a partire dalla decisione *Field v. Clark* del 1892²⁷⁸, sussiste una forte presunzione di costituzionalità del procedimento di formazione delle leggi. E tuttavia, soprattutto per come interpretata nella più recente giurisprudenza delle Corti statali, si tratta pur

²⁷⁶ Nell'ambito della ricca giurisprudenza delle Corti statali che ha negato la parametricità delle *Standing Rules*, occorre innanzitutto segnalare la decisione *Mc Donald v. State* (1891, 80 Wis. 407, 50 N.W. 185), con la quale la Corte suprema del Wisconsin ha individuato una presunzione assoluta di conformità della legge alle disposizioni regolamentari delle due Camere statali. Nella decisione *State v. Cumberland Club* (1916, 136 Tenn. 84, 188 S.W. 583), invece, la Corte suprema del Tennessee ha avuto modo di chiarire che il solo giudice del rispetto delle regole del Senato statale è il Senato stesso. La Corte dell'Alabama, in *Goodwin v. State Board* (1925, 212 Ala. 453, 102 So. 718) ha affermato che la violazione delle *Standing Rules* delle Camere statali nell'ambito dell'*iter legis* non incide sulla sua costituzionalità, sempreché queste ultime non siano riproductive di norme di rango costituzionale.

²⁷⁷ Nel caso *United States v. Ballin* (144 U.S. 1, 1890) era stata contestata la legittimità costituzionale di una legge approvata dal Congresso sulla base di un metodo di accertamento del *quorum* che consentiva di computare gli astenuti ai fini della determinazione del numero legale. Tale metodo, il quale era stato introdotto nelle *Rules* della Camera alcuni mesi prima, non è stato ritenuto dalla Corte in contrasto con il *quorum to do business* previsto dall'art. 1 della Costituzione.

²⁷⁸ Nella decisione *Field v. Clark* (143 U.S. 649, 1892), la Corte suprema ha corretto un precedente orientamento in base al quale il riferimento al resoconto dei lavori parlamentari (*journals*) può essere utilizzato quale mezzo di prova per dimostrare l'incostituzionalità della legge. Peraltro, la stessa Corte suprema ha ammesso l'idoneità dei *journals* a provare il rispetto delle regole costituzionali sul procedimento legislativo. Invero, una applicazione meno rigorosa della *Enrolled Bill Rule* è stata proposta nella giurisprudenza successiva. In particolare, la Corte suprema del Kentucky nel caso *D&W Auto Supply v. Department of Revenue* (602 S.W.2d 420 Ky. 1980) ha chiarito che la presunzione individuata dalla *Enrolled Bill Rule* deve essere considerata una «*prima facie presumption*». Sulla stessa linea si è collocata la Corte suprema della Pennsylvania nella decisione *Consumer Party og Pa. V. Commonwealth* (507 A.2d 323, Pa. 1986), secondo la quale «*it would be a serious dereliction (...) to deliberately ignore a clear constitutional violations*».

sempre di una presunzione relativa, la quale ammette la possibilità di provare macroscopiche violazioni delle regole costituzionali sull'*iter legis*²⁷⁹.

In Germania²⁸⁰, il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato, con due sentenze della prima metà degli anni Settanta, la irrilevanza dei vizi *in procedendo* di natura regolamentare, sempreché ad essi non si accompagnino violazioni di norme contenute nella Legge Fondamentale²⁸¹. Una medesima posizione si ritrova poi nelle decisioni dei Tribunali costituzionali dei *Länder*. Questa impostazione, con l'eccezione di pochi autori²⁸², è condivisa dalla dottrina, la

²⁷⁹ Colloca la *Enrolled Bill Rule* sullo sfondo della *political question doctrine* elaborata a partire dal caso *Luther v. Borden* del 1849, R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 216 ss. Per una critica di tale metodo interpretativo, v. D. SANDLER, *Forget What You Learned in Civic Class: The "Enrolled Bill Rule" and Why It's Time to Overrule Field v. Clark*, in *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 41, 2007, 213 ss.

²⁸⁰ Sul problema della parametricità dei Regolamenti parlamentari tedeschi, v. le indicazioni di L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, in *Dir. e soc.*, 3, 2001, 446 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, cit., 73 ss.; J. PIETZCHER, *Las fuentes del derecho parlamentario alemán*, cit., spec. 333 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 66 ss.; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 196 ss.

²⁸¹ V., rispettivamente la sentenza n. 27 del 14 ottobre 1970 (Bd. 29, 221) e n. 31 del 5 marzo 1974 (Bd. 36, 321). Tale posizione è stata poi confermata dalle sentenze n. 5 del 24 gennaio 2001 (Bd. 103, 81), n. 12 del 3 dicembre 2002 (Bd. 106, 253), n. 17 del 28 aprile 2005 (Bd. 112, 363) e n. 5 del 1° luglio 2009 (Bd. 124, 161). Peraltro, R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 202, rintraccia una cauta apertura al riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari nella sentenza n. 3 dell'8 dicembre 2009 (Bd. 125, 104). Il ricorrente aveva lamentato, fra l'altro, la violazione delle disposizioni del Regolamento di procedura del *Bundestag* che imponevano alla Commissione mista di conciliazione di trasmettere la propria proposta al *Bundestag* almeno due giorni prima della deliberazione finale. Il Tribunale costituzionale federale, anziché affermare, in via preliminare, l'irrilevanza della suddetta doglianza, ha chiarito che «alla luce degli altri vizi procedurali già accertati può restare impregiudicato quale contenuto costituzionale abbia la norma dei Regolamenti parlamentari che è stata violata e a quali condizioni la sua violazione possa comportare conseguenze giuridiche». Il procedimento seguito risultava infatti viziato a monte, sicché il Tribunale costituzionale federale non ha ritenuto di doversi pronunciarsi sulla lamentata violazione del Regolamento di procedura.

²⁸² Come rileva M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 73, la dottrina tedesca che appare possibilista sul riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari è comunque assai cauta. Lo stesso E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, 126, ad esempio, la circoscrive alle sole disposizioni contenute *in nuce* nelle previsioni costituzionali, o comunque da queste "coperte" (*gedeckt*). H.P. SCHNEIDER, *Art. 40*, cit., 330 ritiene che alla violazione di una norma meramente regolamentare possa conseguire l'incostituzionalità della legge solamente nei casi più gravi di infrazione del Regolamento parlamentare.

quale pone in particolare l'accento sul carattere duttile ed elastico del Regolamento di procedura nonché sul mancato rinvio a tale fonte da parte della Legge Fondamentale in ordine alla disciplina del procedimento legislativo.

D'altronde, in Germania l'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari appare coerente con la loro collocazione in una posizione gerarchicamente inferiore alla legge, secondo la linea ricostruttiva accolta dal Tribunale costituzionale²⁸³ federale a partire dal 1952²⁸⁴.

Invero, limitatamente alle controversie tra organi costituzionali (*Organstreit*), il dato testuale che avrebbe potuto indurre a considerare i Regolamenti delle Camere come parametro era l'art. 93, c. 1 n. 1 G.G., in base al quale il *Bundesverfassungsgericht* decide sull'interpretazione della Legge Fondamentale «in seguito a controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano concessi propri diritti» dal *Grundgesetz* o «dal Regolamento interno di un organo supremo federale». Questa lettura dell'art. 93 G.G. è stata tuttavia esclusa dal § 64 della Legge sul Tribunale costituzionale federale, ai sensi del quale «il ricorso è ammissibile quando il ricorrente fa valere il fatto che egli stesso, o l'organo al quale appartiene, è stato leso, o direttamente minacciato, da un provvedimento o da un'omissione in un suo diritto o dovere sanciti costituzionalmente». Il § 64 *BverGG* indica dunque fra i requisiti di ammissibilità del ricorso l'indicazione della disposizione costituzionale – e non anche di altra natura – che si ritiene violata o direttamente minacciata.

²⁸³ Sentenza n. 27 del 6 marzo 1952 (Bd. 1, 144), secondo la quale il Regolamento di procedura del *Bundestag* è uno statuto autonomo («*autonome Satzung*»).

²⁸⁴ Solo per completezza espositiva occorre segnalare che la costituzionalità di una disposizione del Regolamento di procedura del *Bundestag* (o, comunque di una sua possibile applicazione) può dare origine, a livello federale, ad un conflitto di competenza tra organi costituzionali (*Organstreit*), promosso eventualmente anche dal singolo deputato in qualità di “frazione di organo”. Mentre una analoga soluzione era stata esclusa con riferimento al controllo concreto di cui all'art. 100, c. 1 G.G., attraverso una lettura estensiva del § 64 *BverGG*, ed in particolare del termine “provvedimento” (*Maßnahme*), la Corte di Karlsruhe ha ritenuto i Regolamenti parlamentari idonei ad integrare l'oggetto di un conflitto di competenza. Molta discussa è invece l'ipotesi di un *abstrakte Normenkontrolle ex art. 93, c. 1 n. 2 G.G.*: rispetto alla posizione che riconosce la legittimazione attiva a tutti i soggetti indicati dall'art. 93 G.G. (il Governo federale, il Governo di un *Land* o un terzo dei membri del *Bundestag*), e a quella che esclude il controllo astratto, H.G. RITZEL – J. BÜCKER, *Handbuch für die parlamentarische Praxis*, cit., 2 ss. hanno proposto un orientamento intermedio, in base al quale solamente i membri del *Bundestag* sarebbero legittimati a promuovere il controllo astratto. In ogni caso, il problema della idoneità dei Regolamenti parlamentari a fungere da oggetto del giudizio di costituzionalità non appare direttamente rilevante sul terreno del riparto di “giurisdizione” fra corti e organi parlamentari in ordine all'interpretazione del diritto parlamentare autonomo. Su quest'ultimo versante appare invece decisiva la posizione assunta dagli organi di giustizia costituzionale in relazione alla questione della parametricità dei Regolamenti parlamentari.

Anche in Francia la parametricità dei Regolamenti parlamentari è esclusa in modo rigoroso²⁸⁵. Benché l'esperienza francese sia quella che si è spinta più avanti nel prevedere la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari²⁸⁶, peraltro il *Conseil* ha ripetutamente rifiutato l'inserimento di queste fonti nel *bloc de constitutionnalité*.

Il mancato riconoscimento della parametricità appare anzi tanto più significativo se si considera che, a seguito del controllo preventivo del *Conseil*, il Regolamento parlamentare ha ricevuto il crisma della “conformità” al testo costituzionale e che, dunque, un comportamento ad esso difforme potrebbe equivalere ad un atto “non conforme” a Costituzione. Questo impianto è stato tuttavia rifiutato dal *Conseil*, il quale ha posto l'accento sul mancato valore costituzionale del Regolamento (*Décision* 78/97 DC del 27 luglio 1978²⁸⁷ e

²⁸⁵ Sul problema della parametricità e dei Regolamenti parlamentari francesi, v. L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, cit., 430 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 66 ss.; R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, cit., 188 ss.

²⁸⁶ Al pari dell'ordinamento spagnolo, anche in Francia i Regolamenti parlamentari possono essere oggetto del giudizio di costituzionalità. In questo ordinamento, anzi, la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari è sancita direttamente dalla Costituzione con carattere obbligatorio e preventivo. In base alla ricostruzione operata dal *Conseil*, il controllo di cui all'art. 61 della Costituzione – norma della quale, e non a torto, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 651 ss. ha sottolineato la unicità nel panorama comparato – si estende in ogni caso solo al Regolamento nella sua definizione formale. Ciò significa che il sindacato obbligatorio e preventivo può essere eluso attraverso il trasferimento di una determinata disciplina ad una fonte di diritto parlamentare non regolamentare. Per altro verso, il parametro individuato dal *Conseil* nel giudizio sui Regolamenti non coincide solo con la Costituzione ma anche con la legge organica e persino con le ordinanze emanate nella fase di prima attuazione della Costituzione. Invero, in alcun modo la sindacabilità in Francia dei Regolamenti parlamentari appare tesa ad enfatizzarne l'importanza, ma al contrario tale opzione assolve allo scopo di impedire qualsiasi lesione delle prerogative del Governo e di altri organi costituzionali. Un esempio dell'atteggiamento “pignolo” e “protettivo” del *Conseil* rispetto alle prerogative del Governo può essere rintracciato nella *Décision* n° 69-37 DC del 20 novembre 1969, la quale ha dichiarato non conformi a Costituzione le novelle al Regolamento dell'Assemblea nazionale nella parte in cui veniva attribuita ai Presidenti di Commissione la facoltà di porre interrogazioni a risposta orale al Governo. Ad avviso del *Conseil*, infatti, l'art. 48, c. 2 della Costituzione attribuisce questo potere ai soli membri del Parlamento, e non anche ai suoi organi. Per ulteriori indicazioni sulla giurisprudenza costituzionale francese in materia di Regolamenti parlamentari, v. A. DELCAMP, *Le Conseil Constitutionnel et le Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2004, 37 ss.

²⁸⁷ Tale decisione ha risolto la questione relativa ad un articolo di legge introdotto mediante un emendamento aggiuntivo considerato dai deputati ricorrenti “irricevibile”. Il *Conseil* ha rigettato questo motivo sulla base di due argomenti: in primo luogo ha rilevato che la mancata e tempestiva richiesta all'Assemblea di pronunciarsi sulla ricevibilità dell'emendamento aveva comportato la sanatoria del vizio. In secondo luogo, e soprattutto, i giudici costituzionali hanno

Décision 80/117 DC del 22 luglio 1980). Se si considera d'altronde che il ruolo delle Camere nell'assetto di governo tracciato dalla Costituzione del 1958 è tutt'altro che centrale, ben si comprende allora il significato della scelta di minimizzare la posizione delle Assemblee anche attraverso la mancata assunzione del Regolamento a parametro.

4.2. *L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari nella giurisprudenza costituzionale italiana*

Vengo ora all'esperienza italiana.

Per effetto della esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari (sent. n. 9 del 1959 Corte cost.), l'interpretazione di queste fonti è rimessa agli organi parlamentari ed in particolare ai Presidenti di Assemblea. La Corte costituzionale si è riservata, peraltro, il potere di esprimersi sull'eventuale violazione delle norme costituzionali "sul" Parlamento, e dunque sulla loro interpretazione²⁸⁸.

Benché questa soluzione abbia infranto il dogma degli *interna corporis*, l'«antico feticcio», una volta uscito dalla "porta" della sent. n. 9 del 1959 è sembrato peraltro rientrarvi dalla "finestra" di alcune successive decisioni della Corte italiana, le quali, pur non sconfessando mai apertamente lo schema misto tracciato dalla pronuncia del 1959, hanno comunque indicato una linea di tendenza in parte divergente, a testimonianza dunque della persistenza della precedente impostazione, prima di tutto sul piano culturale.

Sotto questo profilo, tre momenti della giurisprudenza costituzionale italiana meritano in particolare di essere segnalati²⁸⁹. In una prima decisione, la sent. n. 78 del 1984 in materia di computo delle astensioni, la Corte ha affermato che l'art. 72 della Costituzione, pur dettando la disciplina del procedi-

chiarito che il Regolamento dell'Assemblea nazionale «*lequel, d'ailleurs, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle*».

²⁸⁸ L'art. 40 R.C. escludeva la possibilità di approvare provvedimenti in materia tributaria secondo il procedimento decentrato. Chiamata a decidere sull'eventuale illegittimità della legge "Agrimi", ossia di una legge di natura tributaria approvata dalle Commissioni Interni e Industria in sede deliberante, la Corte ha affermato la propria competenza ad accertare vizi *in procedendo* di rango costituzionale. Peraltro, ad avviso della Corte, l'attribuzione all'autonomia regolamentare delle Camere della prerogativa di sviluppare le norme sul procedimento legislativo ai sensi dell'art. 72 Cost. comporta che l'osservanza di disposizioni regolamentari sul procedimento legislativo non riproductive di norme costituzionali sia rimessa alle Camere stesse.

²⁸⁹ Ripercorre questi tre passaggi della giurisprudenza costituzionale italiana, N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss.

mento legislativo, ne demanda l'integrazione all'autonomia normativa di ciascuna Camera²⁹⁰. La prevalente dottrina tende a rintracciare in questa dilatazione dell'autonomia normativa delle Assemblee «un passo indietro rispetto ai principi affermati nella sentenza n. 9 del 1959»²⁹¹. Pur essendo certamente ravvisabile una sfumatura divergente rispetto all'indirizzo sancito dalla pronuncia del 1959, vi è da chiedersi, peraltro, se non sia possibile sdrammatizzare la portata di questa “retrocessione”. La sent. n. 78, infatti, non esclude la sindacabilità dinnanzi alla Corte costituzionale delle norme costituzionali sul procedimento legislativo. Tale decisione si limita invece a fare un particolare uso dell'argomento *ex silentio*. Non è un caso che tale strumento argomentativo, il quale in ambito costituzionale è stato in particolare oggetto delle ricerche di Laurence Tribe²⁹², assume un rilievo ancor più peculiare nel diritto parlamentare, tanto che alcuni autori hanno parlato del «*silencio constitucional como “fuente” del derecho parlamentario*»²⁹³. Come si legge nella sent. n. 78, a ciascuna Camera è riconosciuta

la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l'interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera²⁹⁴.

²⁹⁰ Sulla quale, v. il commento di G.G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra “ontologia” dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giur. cost.*, 8, 1984, 1798 ss.

²⁹¹ N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, cit., 141.

²⁹² L. TRIBE, *Construing the sounds of Congressional and constitutional Silence*, in ID., *Constitutional Choices*, Cambridge, HUP, 1985, 29 ss.

²⁹³ J.J. LAVILLA, *Las fuentes supraleales del Derecho parlamentario*, in J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, cit., 62 ss.

²⁹⁴ «E allora, comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata “pratica” accade in Senato – il cui art. 107, c. 1, peraltro, recita che “ogni deliberazione” è presa a maggioranza dei Senatori che partecipano alla votazione” – ovvero escluderli, come dispone il Regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'art. 64, c. 3 Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa testé affermata. Dal constatato divario non discende, tuttavia, necessariamente che una delle due contrasti con la Costituzione. A ben guardare, infatti, dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente – come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente –, ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale. In definitiva, potrebbe anche dirsi che rientrano fra i modi di votazione. Se così è, ben può allora ognuna delle due Assemblee, nella sua discrezionale valutazione, stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro, di manifestare la volontà di non partecipare alla votazione» (sent. n. 78 del 1984 Corte cost.).

Un secondo momento della giurisprudenza costituzionale sul quale occorre soffermarsi è costituito dalla sent. n. 391 del 1995 in materia di *maxi-emendamenti*. Nel caso oggetto dell'esame della Corte veniva contestata l'approvazione da parte della Camere di una legge di conversione sulla quale era stata posta la questione di fiducia senza l'approvazione «articolo per articolo» richiesta dall'art. 72, c. 1 Cost. La Corte, riconducendo il procedimento di conversione dei decreti oggetto di fiducia ai procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione ma previsti e disciplinati in sede regolamentare sulla base dell'abilitazione prevista dall'art. 72 Cost., ha così sottratto alla propria competenza il giudizio di una parte significativa delle violazioni dell'*iter legis*. Diversamente dalla sent. 78/1984, la "retrocessione" rispetto allo schema misto appare in questo caso più marcata, avendo la Corte rinunciato a dare un contenuto alla prescrizione costituzionale che richiede l'approvazione delle leggi articolo per articolo e ad individuare un nucleo essenziale del "diritto" costituzionale di emendamento. Pur non essendo espressamente menzionato dalla Costituzione, un'analisi sistematica degli artt. 70, 72, 94 e 81 Cost. mostra come il potere di emendamento sia presupposto dalla Costituzione. Tale lettura appare poi confermata dai dati storico-istituzionali relativi all'ampio uso di questa prerogativa sia in età statutaria sia nel corso dei lavori costituenti²⁹⁵.

Va aggiunto che nella sent. n. 391 del 1995 (ed in misura forse minore nella sent. n. 22 del 2012), la Corte ha posto con particolare enfasi l'accento sull'avvenuto rispetto dei Regolamenti parlamentari da parte delle Camere²⁹⁶. Mentre una parte della dottrina ha visto in questo passaggio della decisione una possibile apertura nella direzione della parametricità dei Regolamenti²⁹⁷, altri autori, in maniera assai più persuasiva, hanno colto nel suddetto richiamo un mero argomento *ad adiuvandum* dell'interpretazione estremamente generosa del rinvio ai Regolamenti contenuto nell'art. 72 Cost²⁹⁸. In altri termini,

²⁹⁵ È questa la linea di ragionamento sviluppata da N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 41 ss. Sul potere di emendamento, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.

²⁹⁶ «Nella specie – vertendosi in tema di approvazione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia – 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: con la conseguenza che la discussione e la votazione si è venuta a concentrare – ai sensi dell'art. 116, c. 2 R.C. – sull'articolo unico del disegno di conversione» (sent. n. 391 del 1995 Corte cost.).

²⁹⁷ È questa la posizione di F. DAL CANTO, *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di Regolamenti parlamentari*, in S. PANIZZA (cur.), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma*, Torino, Giappichelli, 1997, 378.

²⁹⁸ Per questa lettura della sent. n. 391 del 1995, v. G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 6, 1995, 4493 ss. e spec. 4504; G. PICCIRILLI, *Osservazioni introduttive sul ruolo dei*

la parametricità dei Regolamenti si svilupperebbe «a senso unico», dal momento che il rispetto del diritto parlamentare può essere assunto ad indicatore dell'osservanza della norma costituzionale, mentre al contrario non si ritiene censurabile la violazione del Regolamento²⁹⁹.

Un terzo momento è infine rappresentato dalla sent. n. 246 del 2010, concernente il ricorso in via principale promosso dalla Regione Marche contro la legge 3 agosto 2009, n. 117, recante il distacco di alcuni Comuni marchigiani e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna. Il ricorrente lamentava, fra l'altro, il mancato inserimento del parere regionale nel “fascicolo di Assemblea”, così determinando un *vulnus* alla integrale conoscenza dei necessari presupposti della decisione parlamentare. La Corte, tuttavia, retrocedendo ulteriormente rispetto alla linea tracciata dalla sent. n. 9 del 1959, ha affermato che le modalità di predisposizione della documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula devono essere ricondotti alla sfera di *interna corporis* spettante alle Camere³⁰⁰.

Come è noto, la Corte costituzionale, oltre ad aver negato la parametricità del Regolamento ne ha altresì rifiutata l'idoneità ad integrare l'oggetto del sindacato sulle leggi. Nella sentenza n. 154 del 1985, concernente la legittimità costituzionale delle norme dei Regolamenti parlamentari che prevedono un sistema di giustizia domestica (c.d. “autodichia”), la Corte ha fatto propria una interpretazione letterale del termine «legge» impiegato dall'art. 134 Cost., affermando che questa espressione segna «rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento». Al dato letterale, si è poi sommato un argomento di tipo sistematico, rilevando che la Costituzione «ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento». Secondo la Corte, dunque, è «nella logica di tale sistema che alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza guarenteggiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, c. 1 Cost».

Regolamenti parlamentari nell'argomentazione della Corte costituzionale, in *Rass. parl.*, 2, 2009, 553 ss.

²⁹⁹ Così ancora, G. PICCIRILLI, *Osservazioni introduttive sul ruolo dei Regolamenti parlamentari nell'argomentazione della Corte costituzionale*, cit., 565.

³⁰⁰ Critica – rispetto a questa decisione – è la posizione di E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, cost. “sentiti” ma non... ascoltati*, in *Giur. cost.*, 4, 2010, 2969 ss.

Se la sent. n. 154 è stata considerata come «il finale di partita»³⁰¹ in ordine al problema della sindacabilità dei Regolamenti, va peraltro osservato che la Corte ha lasciato aperta la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato³⁰². In particolare, con la sent. n. 1150 del 1988, la Corte si è riservata un penetrante controllo sull'impiego dei poteri parlamentari, cui hanno fatto seguito una lunga serie di pronunce, specialmente sul terreno dell'applicazione delle garanzie previste dall'art. 68 Cost., ma anche relative a questioni che investono più direttamente profili attinenti al procedimento di decisione parlamentare, come ad esempio la sent. n. 379 del 1996 Corte cost. sui deputati c.d. «pianisti»³⁰³.

Più recentemente, la sent. n. 120 del 2014 Corte cost., pur confermando l'esclusione dei Regolamenti parlamentari dagli atti sindacabili ai sensi dell'art. 134 Cost., ha riconosciuto, in materia di autodichia, la praticabilità della soluzione del conflitto fra poteri. Secondo la Corte, infatti,

anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità³⁰⁴.

³⁰¹ G.G. FLORIDIA, *“Finale di partita”*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 1986, 270 ss. Sugli effetti prodotti dalla sent. n. 154 del 1985, v. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., 180 ss.

³⁰² Nell'ampia letteratura, v. almeno L. CASSETTI, *I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (cur.), *Le Camere nei conflitti*, Torino, Giappichelli, 2002, 139 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003.

³⁰³ Con la sent. n. 379 del 1996, la Corte ha dichiarato che non spetta all'autorità giudiziaria procedere per i reati di cui agli artt. 479 e 494 c.p. (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici e sostituzione di persona) in relazione ai comportamenti posti in essere dai deputati «pianisti» nel corso della votazione parlamentare. Su questa vicenda, v. M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti: la delega del voto in Parlamento e la rinascita degli “interna corporis”*, in *Giur. cost.*, 41, 1996, 3460 ss.

³⁰⁴ Invero, il giudice rimettente ha ritenuto di insistere nella individuazione dell'oggetto della questione di costituzionalità in una norma del Regolamento parlamentare, senza invece sottoporre alla Corte le disposizioni di legge nella parte in cui non attribuiscono espressamente al giudice ordinario le controversie di lavoro dei dipendenti delle Camere. Come evidenziato in altra sede (R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, cit.), proprio l'affermazione della insindacabilità dei Regolamenti parlamentari, unita alla valorizzazione dell'art. 111, c. 1 Cost., avrebbe potuto suggerire un diverso percorso ricostruttivo. L'eventuale incompatibilità con la Costituzione di un singolo istituto di diritto parlamentare non autorizza infatti l'inclusione dei Regolamenti delle Camere fra gli atti sindacabili, ma semmai è la scelta del Parlamento di ricorrere ad una fonte insindacabile nell'ambito di una materia coperta dalla riserva di legge in materia di «giusto processo» ad integrare un serio elemento di criticità costituzionale dell'autodichia. Devono dunque prospettarsi due scenari: se si ritiene l'autodichia

È superfluo aggiungere che anche il conflitto di attribuzioni interorganico, in virtù del suo “tono costituzionale”, va considerato a tutti gli effetti come uno strumento a presidio della sola Costituzione, non discostandosi così da quelle esperienze le quali si collocano in un punto mediano della curva³⁰⁵.

4.3. Il Presidente della Repubblica e l'esercizio del potere di rinvio per violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo

Nell'ordinamento costituzionale italiano, come è noto, la funzione di garanzia della Costituzione non si esaurisce nell'esistenza di un organo accentrato di giustizia costituzionale ma coinvolge altresì il Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi. A partire da Paladin³⁰⁶ e Grisolia³⁰⁷, infatti, la letteratura è apparsa compatta nel considerare il rinvio come espressione del potere di controllo di costituzionalità nell'ambito della più generale funzione di garanzia e di equilibrio del sistema costituzionale esercitata dal capo dello stato.

In dottrina sono state peraltro offerte ricostruzioni assai diversificate del potere di rinvio, soprattutto con riferimento ai motivi che legittimano l'esercizio di una siffatta funzione. L'indirizzo che si riallaccia alla teorizzazione di Barile³⁰⁸, probabilmente prevalente, ritiene che il Presidente della Repubblica sia chiamato ad esercitare un doppio sindacato sulle leggi: di legittimità costituzionale e di merito. Discordanti sono tuttavia, all'interno di questo filone, le valutazioni circa l'ampiezza e la cautela del controllo presi-

compatibile sul piano sostanziale con il quadro costituzionale, dovrebbe allora essere la legge a disciplinarne le regole processuali, o quanto meno a contenere una abilitazione normativa in favore di un Regolamento parlamentare “secondario”. Quanto al secondo scenario, qualora si ritenga il sistema di giustizia domestica delle Camere radicalmente incompatibile con la Costituzione, eventualmente alla luce del parametro di cui all'art. 102, c. 2 Cost., l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari non appare comunque di ostacolo al superamento dell'istituto. In questo caso, peraltro, secondo la prospettiva illustrata dalla sent. n. 120 del 2014, sarà necessario percorrere il “giro largo” del conflitto fra poteri.

³⁰⁵ Sul necessario “tono costituzionale” del conflitto interorganico, v. C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 110 ss. Inoltre, pone l'accento sull'esigenza che l'intero rapporto dedotto nel conflitto sia presidiato da norme di rilievo costituzionale, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., spec. 409 ss. In effetti, benché anche norme di carattere sub-costituzionale possano fornire elementi di precisazione ed “imputazione” dei valori costituzionali (sul punto, v. sent. 466/1993 Corte cost.), esse non possono peraltro autonomamente fondare un conflitto.

³⁰⁶ L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.*, 2, 1982, 309 ss.

³⁰⁷ M.C. GRISOLIA, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 2, 1992, 221 ss.

³⁰⁸ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit.

denziale per i motivi di merito. Mentre per Cuocolo³⁰⁹ e Galeotti³¹⁰ al Capo dello stato è riconosciuta la più ampia libertà di giudizio ed un pieno esercizio del sindacato sull'opportunità delle leggi, altri, come Guarino³¹¹, ritengono che il giudizio di merito debba limitarsi al c.d. "merito costituzionale", ossia alle implicazioni negative dell'atto impugnato sui principi generali dell'ordinamento costituzionale.

Una diversa posizione, più restrittiva, esclude invece che il rinvio possa essere esercitato per motivi di merito. La tesi più riduttiva va ricondotta all'impostazione di Paladin, secondo il quale il rinvio presidenziale sarebbe da circoscrivere alle sole norme costituzionali attinenti all'assetto dell'apparato organizzativo dello stato³¹². È necessario infine aggiungere che, secondo alcuni autori, ed in particolare Barile, gli esiti negativi del controllo presidenziale per contrasto con norme della Costituzione determinano un dovere di rinvio e non un mero potere³¹³.

Questi aspetti che ho ritenuto di dover sinteticamente richiamare – ed in particolare quest'ultimo relativo al dovere di rinvio – consentono di introdurre il problema, di recente tornato all'attenzione del dibattito scientifico, relativo all'opportunità di un esercizio del potere presidenziale di rinvio per violazioni di regole di diritto parlamentare. Vi è da chiedersi se l'eventuale riconoscimento al Presidente della Repubblica di un potere o un dovere di rinvio per violazioni del diritto parlamentare "costituzionale" – se non addirittura dei Regolamenti parlamentari – non finisca per integrare una quarta opzione rispetto alle tre che storicamente si sono contese il campo³¹⁴.

³⁰⁹ F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1955.

³¹⁰ S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge: art. 74 Cost.: spunti ricostruttivi e critici*, Napoli, Jovene, 1950.

³¹¹ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1951, 903 ss.

³¹² L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, cit., 309 ss.

³¹³ Per una più completa rassegna delle diverse posizioni espresse dalla dottrina italiana sul potere di rinvio nonché per tutte le indicazioni bibliografiche sul tema, v. il dossier curato dal Servizio Biblioteca della Camera, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Roma, Camera dei deputati, 2004. Per un bilancio sull'attività di controllo della legislazione da parte del Presidente Napolitano nel corso del suo primo settennato, v. V. LIPPOLIS – G.M. SALLERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013, 61 ss.

³¹⁴ Il tema dell'esercizio di un controllo del Presidente della Repubblica sul rispetto del diritto parlamentare "costituzionale", anche per mezzo del potere di rinvio, è stato oggetto di dibattito nel corso del convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Parma il 28 e 29 ottobre 2010. Particolare attenzione al problema è stata dedicata dalla relazione di M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, cit., 3 ss. e dall'intervento di N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sin-*

Occorre innanzitutto rilevare che nella prassi i Presidenti della Repubblica non hanno mai rinviato una legge per contrasto con una norma sul procedimento legislativo³¹⁵, tanto più se priva di rango costituzionale, così contraddicendo la linea mediana proposta dalla sent. 9/1959 Corte cost. Non vi è dubbio che su questa timidezza nell'esercizio del potere di rinvio per violazioni del procedimento legislativo abbia inciso il precedente *cursus honorum* dei Presidenti della Repubblica. Più dei due terzi delle personalità chiamate ad esercitare la massima magistratura dello Stato ha infatti rivestito in precedenza la carica di Presidente di Assemblea.

In ogni caso, qualora si ritenga che al Capo dello Stato non compete esercitare un siffatto potere, esigenze di coerenza logica e sistematica imporrebbero di scegliere una di queste due alternative: o rigettare la tesi prospettata dal Barile, e quindi ritenere discrezionale la scelta di rinviare una legge incostituzionale; ovvero aderire alla impostazione espositiana circa il carattere programmatico delle norme costituzionali sul procedimento legislativo³¹⁶. Si tratta, come è evidente, di una alternativa tutt'altro che rassicurante.

4.4. Esperienze a “debole” e “forte” statuto costituzionale “sul” Parlamento

Le esperienze che si concentrano in prossimità del valore medio della nostra curva gaussiana non costituiscono un blocco omogeneo. Il principale fattore che consente di distribuirle in segmenti diversi della curva può essere rintracciato nel carattere “debole” o “forte” dello statuto costituzionale “sul” Parlamento. È chiaro, infatti, che quanto maggiormente venga esteso il raggio d'azione delle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale, tanto più la singola esperienza tenderà ad avvicinarsi ad uno dei poli estremi: il paradigma Westminster e quello spagnolo.

Si tratta naturalmente di una semplificazione utilizzata a fini espositivi. La collocazione di questi ordinamenti lungo punti diversi dalla curva è resa infatti più complessa dalla sovrapposizione di almeno due criteri nella verifica dell'impatto di un siffatto statuto.

dacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, cit., spec. 233.

³¹⁵ In questa sede non sono stati presi in considerazione i rinvii motivati sulla base della violazione dell'art. 81, c. 4 Cost. (ora art. 81, c. 3 Cost.). D'altronde, l'obbligo di copertura finanziaria, pur avendo riflessi indiretti sul procedimento legislativo, sembrerebbe incidere soprattutto sul contenuto della legge.

³¹⁶ V. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, Cedam, 1954, 147 ss.

Per prima cosa, sulla base di un criterio essenzialmente quantitativo, andrebbero considerate come Costituzioni con uno statuto forte “*su*” Parlamento quei testi che prevedono una disciplina minuziosa e dettagliata del procedimento di decisione parlamentare. È questo, ad esempio, il caso della Costituzione francese del 1958, la quale ha trasferito a livello costituzionale (e di legge organica) molti dei profili disciplinati precedentemente dai Regolamenti parlamentari.

Occorre ricordare che la tendenza a collocare il diritto parlamentare in fonti di rango costituzionale o in leggi organiche, costituisce, secondo la nota tripartizione di Hatschek, il tipo “nordico” di diritto parlamentare, in contrapposizione al tipo inglese, il quale presenta un carattere essenzialmente convenzionale, e a quello “latino”, caratterizzato dall’ampiezza dei processi di “scrittura” regolamentare³¹⁷.

Il criterio “qualitativo”, invece, anziché guardare solamente al tasso di “codificazione” costituzionale delle regole di diritto parlamentare, fa riferimento anche alla valorizzazione delle potenzialità sistematiche dei principi costituzionali in materia di diritto parlamentare, e dunque la capacità della Costituzione di penetrare all’interno dei percorsi di interpretazione dei Regolamenti delle Camere. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sopra richiamata andrebbe in questo senso interpretata come una lettura in chiave debole, se non debolissima, del contenuto del diritto parlamentare “costituzionale”³¹⁸.

Va osservato che il problema della valorizzazione delle potenzialità sistematiche dei principi costituzionali si pone anche negli ordinamenti che hanno fatto propria la soluzione del controllo esterno. Si spiega in questo senso la posizione critica di una parte della dottrina spagnola verso la ricostruzione dell’art. 23, c. 2 C.E. in termini di «*derecho de configuración legal*» proposta dal Tribunale costituzionale. Come visto, García Roca, ponendo in rilievo gli aspetti problematici della «*desacertada remisión a los Reglamentos para la construcción dello ius in officium*» ha evidenziato la necessità di un maggiore sforzo sistematico nella individuazione del contenuto dei “diritti” costituzionali del deputato³¹⁹.

Infine, occorre osservare che benché il profilo della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, a differenza di quello della parametricità, non sia in

³¹⁷ J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, cit.

³¹⁸ Sottolinea in particolare la lettura “debole” di questo statuto da parte della Corte costituzionale, M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, cit., 3 ss.

³¹⁹ J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, cit., spec. 292 ss.

grado di incidere direttamente sul riparto di competenze interpretative fra corti e Camere, peraltro la “giurisdizione domestica” degli organi parlamentari può risultare indirettamente condizionata dal ricorso ad apposite “riserve di interpretazione”. In effetti, come è emerso in particolare nella esperienza francese, il giudice costituzionale può ricorrere a tale strumento per individuare l’unica interpretazione delle norme regolamentari conforme a Costituzione.