

REGOLAMENTI PARLAMENTARI

Sommario: **I.** CENNI STORICI: LA CONTINUITA' DEL DIRITTO PARLAMENTARE – **II.** I REGOLAMENTI PARLAMENTARI COME FONTI DELL'ORDINAMENTO GENERALE – **III.** I REGOLAMENTI PARLAMENTARI COME FONTI PRIMARIE, MA PRIVE DI FORZA DI LEGGE E NON UTILIZZABILI COME NORME INTERPOSTE NEL GIUDIZIO SULLE LEGGI – **IV.** LA PROBLEMATICAZIONE INDIVIDUAZIONE DELLA RISERVA DI REGOLAMENTO PARLAMENTARE – **V.** IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEI REGOLAMENTI GENERALI – **VI.** I REGOLAMENTI SPECIALI E QUELLI MINORI.

I. CENNI STORICI: LA CONTINUITA' DEL DIRITTO PARLAMENTARE

Con la locuzione “regolamenti parlamentari” ci si riferisce a quegli atti con cui ciascuna Camera disciplina la sua organizzazione interna e le modalità di svolgimento delle funzioni ad essa spettanti, nel rispetto della normativa posta al riguardo dalla Costituzione.

I regolamenti parlamentari svolgono perciò un ruolo essenziale nell'assicurare il funzionamento dell'istituzione parlamentare e nel delineare i procedimenti decisionali che in essa hanno luogo, in modo da assicurare il coinvolgimento dei diversi soggetti che compongono il policentrismo parlamentare: si pensi alle articolazioni interne delle Camere, ma anche ai soggetti politici, individuali e collettivi, che prendono parte alla vita parlamentare. Non è un caso che si parli spesso di “diritto e procedura parlamentare”, proprio al fine di sottolineare il carattere spiccatamente procedimentale delle attività che si svolgono in parlamento, e altresì delle regole che le disciplinano.

Se si vuole rintracciare una dominante nella storia dei regolamenti parlamentari in Italia, questa è senz'altro quella di un'evoluzione nel segno della continuità¹: rarissimi sono,

¹ Si veda P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, s.d. (ma 1971), p. 136 s.

infatti, i cambiamenti drastici o radicali, essendo assai più frequenti le innovazioni parziali e, talvolta, dichiaratamente provvisorie e/o sperimentali, secondo una logica riformatrice di tipo incrementale².

Quella della continuità appare, d'altronde, una scelta in linea con la necessità – che si è visto essere una delle matrici alla base dei regolamenti parlamentari – di assicurare anzitutto un (buon) funzionamento dell'assemblea: è infatti evidente che la continuità delle regole rende più agevole la loro applicazione da parte dei destinatari, e anzitutto degli stessi parlamentari; anche se rischia di accentuare la disorganicità di testi regolamentari formati per stratificazioni successive e, in taluni casi, di compromettere l'effettività delle innovazioni introdotte a livello costituzionali.

Nell'ottica appunto della continuità, non deve sorprendere che larga parte della dottrina³ ritenga tuttora significativa, per la determinazione del contenuto (necessario) di tali fonti, la formulazione dell'art. 61 dello statuto albertino, ai sensi della quale “così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni”.

Ma, soprattutto, il regolamento della Camera statutaria, quello vigente nel 1922, alla vigilia dell'avvento del regime fascista, ha costituito un punto di riferimento imprescindibile nella fase transitoria e nell'avvio dell'esperienza parlamentare repubblicana⁴.

Esso è stato infatti richiamato in vigore prima ai fini della costituzione della Consulta nazionale (che peraltro si diede poi un regolamento nuovo, alla cui stesura dedicò

² Così G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002, p. 16 s.

³ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003, p. 39.

⁴ Volendo, cfr. N. LUPO, «La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati», in *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*. Vol. II, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, Roma, 2004, p. 37 s.

una parte rilevante della sua breve attività) e, poi, ad opera dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 (c.d. "seconda Costituzione provvisoria"), per l'attività dell'Assemblea Costituente. Infine, quello stesso regolamento fu riadottato, con scelta che si rivelò evidentemente dannosa specie nell'ottica di un'adeguata tutela della stabilità governativa⁵, dalla Camera dei deputati nella prima legislatura repubblicana: per restare in vigore – pur con alcune modifiche introdotte a partire dallo stesso 1948 al fine di dare seguito, evidentemente parziale, alla nuova disciplina costituzionale – fino al 1971.

E' infatti nel 1971 che, sulla spinta coordinata dei presidenti Fanfani e Pertini, sia il Senato che la Camera si diedero regolamenti integralmente nuovi, intesi ad aprire le Camere ad una società civile nel frattempo profondamente mutata e a porre i presupposti per l'allargamento della maggioranza di governo che poi si realizzò nella seconda metà degli anni '70.

Nel corso degli anni '80, poi, i regolamenti della Camera sono stati oggetto di un percorso di revisione volto ad accentuare le capacità di decisione e a ridurre i poteri di veto di singoli parlamentari e dei gruppi più piccoli. Si tratta di riforme approvate a larga maggioranza, salvo la dura opposizione dei soli parlamentari radicali e di quelli dell'estrema destra; con l'eccezione, nel 1988, del drastico ridimensionamento della modalità di votazione a scrutinio segreto, la quale alla Camera era stata prevista – conformemente a quanto stabiliva lo statuto albertino – come obbligatoria in sede di votazione finale dei progetti di legge, dalla quale invece si dissociò anche il PCI.

Gli interventi di riforma a carattere più organico risalgono, ad ogni modo, al 1988 per il regolamento del Senato e al 1997 per il regolamento della Camera: anche in quest'ultimo caso, peraltro, l'adattamento che si è voluto realizzare alle nuove leggi elettorali prevalentemente maggioritarie del 1993 è risultato essere assai parziale e non soddisfacente (come mostra, per tutte, la

disciplina dei c.d. gruppi "autorizzati", rimasta ancorata a parametri riferiti alla legge elettorale proporzionale, che torneranno almeno in parte a rivivere per effetto della riforma elettorale del 2005).

Del tutto priva di seguito nei regolamenti parlamentari è rimasta la revisione costituzionale operata dalla legge n. 3 del 2001, la quale pure ha espressamente chiamato in causa tali fonti al fine di procedere, ai sensi del suo art. 11, all'integrazione della Commissione parlamentare delle questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali.

II. I REGOLAMENTI PARLAMENTARI COME FONTI DELL'ORDINAMENTO GENERALE

I regolamenti parlamentari *maiores* o generali che dir si voglia (degli altri si parlerà *infra*, nel par. VI), rappresentano a tutt'oggi la principale tra le fonti-atto del diritto parlamentare, accanto alla Costituzione e alle leggi ordinarie: si tratta di corpi normativi piuttosto cospicui ed analitici, dotati al tempo stesso di una struttura abbastanza consolidata. L'art. 64 Cost., nel momento in cui stabilisce che "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento" prevede l'adozione della fonte regolamentare come obbligatoria, evitando perciò che la fissazione delle regole procedurali siano rimesse, caso per caso, alla volontà dell'assemblea.

A lungo, si è dubitato che i regolamenti parlamentari rappresentassero effettivamente un atto-fonte, o comunque una fonte dell'ordinamento generale.

I due quesiti sono tra loro evidentemente intrecciati. Non a caso, colui che, in Italia, si è fatto sostenitore della teoria volta a negare il carattere di norme giuridiche ai regolamenti parlamentari è stato anche il principale punto di riferimento della tesi secondo cui tali regolamenti sono da intendersi come norme interne, che hanno validità e vigenza solo nell'ordinamento di ciascuna camera: secondo il lavoro monografico che Santi Romano dedicò al tema in questione nel 1905, infatti, le norme regolamentari interne a ogni camera sono espressione della "supremazia speciale"

⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 64 s.

di tale organo, non hanno “nemmeno giuridica esistenza” per l’altra camera o per la corona, e tanto meno possono essere usate come parametro per la sindacabilità del lavoro legislativo⁶. Al massimo, nella più matura costruzione della pluralità degli ordinamenti giuridici propugnata successivamente dal medesimo autore, essi possono considerarsi come “atti costitutivi di diritto in senso oggettivo”, ma solo nell’ambito di una sfera di efficacia “speciale ed interna”, limitata cioè ai membri del collegio⁷.

Per il primo quesito (fonte o non fonte), è evidente che, in larga parte, la risposta ad esso dipende da quali sono i caratteri distintivi delle fonti. Ci si può in tal senso richiamare alle caratteristiche distintive che le fonti del diritto devono avere, anzitutto, nell’ottica della teoria generale del diritto, e, ai nostri fini, almeno a tre distinti orientamenti dottrinali: il primo dei quali, che in Italia si collega al nome di Crisafulli, tende a richiamare i criteri tradizionali della generalità, dell’astrattezza e della novità come tipici dei contenuti propri degli atti-fonte; il secondo, suggestivo ma isolato, essendo stato fatto proprio pressoché unicamente da Zagrebelsky, individua le fonti del diritto (negando peraltro ogni rilevanza pratica all’attribuzione ad un determinato atto di tale qualifica) come quegli atti che sono espressione, nella sfera dell’ordinamento giuridico, dei processi di unificazione politica dei fenomeni che hanno luogo nel pluralismo sociale; il terzo, illustrato efficacemente da Pizzorusso, che insiste sulla efficacia *erga omnes* degli atti-fonte, prescindendo dal relativo contenuto, e dando perciò particolare rilievo all’aspetto della pubblicazione obbligatoria degli atti-fonte⁸.

⁶ Cfr. Santi ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, 1906 (ora in ID., *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, 1950, p. 213 ss.).

⁷ Cfr. Santi ROMANO, *L’ordinamento giuridico* (II ed., 1946), ristampa inalterata, Firenze, 1962; ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1945, p. 391 s.

⁸ Per i tre orientamenti di cui al testo cfr., rispettivamente, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 (Le fonti normative), V ed., Padova, 1984, p. 19 s.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di*

Ebbene, da tutti e tre i punti di vista, sembra difficile riuscire a negare il carattere di atti fonte ai regolamenti di Camera e Senato.

Sul primo versante, quello della generalità- astrattezza-novità, i due regolamenti parlamentari contengono infatti una disciplina di tipo generale (il cui ambito soggettivo di applicazione concerne tutti i parlamentari, ma anche i dipendenti delle Camere, i membri del Governo e tutti i soggetti, dagli auditi al pubblico che assiste alle sedute, che si trovino ad intrattenere rapporti con organi parlamentari, dentro ma anche fuori la loro sede), applicabile in astratto ogni qualvolta si verifichi quella certa fattispecie, i cui contenuti appaiono per più profili innovativi e integrativi rispetto alle disposizioni costituzionali dedicate al Parlamento.

Sul secondo versante, la natura di fonte dei regolamenti parlamentari emerge con chiarezza ove si osservi la loro incidenza, sempre significativa e talvolta decisiva, sui caratteri della forma di governo, e quindi sugli equilibri che caratterizzano i rapporti tra i diversi organi costituzionali, incluso lo stesso corpo elettorale. Tale incidenza è esaltata da quelle concezioni dottrinali che leggono i regolamenti parlamentari come atti di indirizzo politico, se non addirittura come “l’atto normativo primigenio dell’indirizzo politico”⁹.

Sul terzo versante, infine, va dato atto di un progressivo avvicinamento dei regolamenti parlamentari alle forme di pubblicazione proprie delle fonti del diritto, all’indomani della Costituzione repubblicana: si è registrata inizialmente la pubblicazione del regolamento del Senato in Gazzetta ufficiale avvenuta, successivamente all’entrata in vigore del regolamento, e all’evidenza perciò con valore soltanto notiziale, il 7 luglio 1948; questo è rimasto a lungo l’unico esempio di pubblicazione in Gazzetta ufficiale di un testo integrale di regolamento parlamentare,

diritto costituzionale, I (Il sistema delle fonti del diritto), Torino, 1990, p. 13 s.; e A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 15 s. Ulteriori indicazioni nella voce “Norma giuridica”.

⁹ Cfr. G. FERRARA, «Regolamenti parlamentari e indirizzo politico», in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Milano, 1968, I, p.315 s., spec. p. 346.

dovendosi attendere i regolamenti del 1971 perché si sia disposto l'obbligo di previa pubblicazione dei regolamenti di Camera e Senato, e delle loro modifiche. Da allora, le modifiche alle norme regolamentari della Camera e del Senato sono state sempre pubblicate in Gazzetta ufficiale e la decorrenza della loro efficacia è stata perlopiù determinata a partire dalla data di pubblicazione.

Il secondo quesito riguarda la natura interna o esterna degli atti fonte costituiti dai regolamenti parlamentari.

La dottrina romaniana, che trovava conforto nella già ricordata lettera dell'art. 61 dello statuto albertino, è stata oggetto di serrate critiche in epoca repubblicana: le quali hanno rinvenuto il fondamento dei regolamenti parlamentari (o almeno di alcune delle loro previsioni) nella Costituzione, anziché nella supremazia speciale di cui le camere godevano nel precedente ordinamento; e, soprattutto, hanno evidenziato la rilevanza esterna di molte norme dei regolamenti parlamentari; comunque rivendicando anche alle norme c.d. interne, in essi contenute, una piena giuridicità¹⁰.

Le obiezioni di maggiore consistenza al riconoscimento della piena giuridicità ai regolamenti parlamentari poggiano oggi sul carattere derogabile delle loro prescrizioni, almeno nel caso in cui nessuno sollevi obiezioni ad una deroga siffatta: in altri termini, la garanzia della loro osservanza appare rimessa non ad un soggetto terzo, ma all'iniziativa di (almeno) un singolo componente del collegio, la cui attivazione ha peraltro, in questo caso, in quanto ha dalla propria parte la prescrizione regolamentare, la prevalenza sul volere anche di tutto il resto dell'assemblea.

In proposito, autorevole dottrina ha qualificato tale fenomeno come una vera e propria fonte fatto, rilevando cioè l'esistenza

di una consuetudine *nemine contradicente*, che assisterebbe, limitandola, la coercitività delle norme regolamentari (con la sola eccezione di quelle che incidano sull'efficacia di norme costituzionali)¹¹: in tal modo, evidentemente, si riconduce nell'ottica del sistema delle fonti anche un fenomeno che, descritto diversamente, rischierebbe di minare in profondità lo stesso carattere giuridico dei regolamenti parlamentari.

Più in generale, può segnalarsi che non tutte le norme dell'ordinamento generale siano tutelate *ex se*, a prescindere dall'azione di un soggetto dell'ordinamento: si pensi, per tutte, alle norme del diritto civile, la cui giustiziabilità è in sostanza rimessa all'azione da parte del soggetto che si ritiene essere stato leso dall'altrui comportamento illecito e che pertanto ricorre ad un giudice. Semmai, la peculiarità del diritto parlamentare è costituita dal fatto che solo i componenti del collegio possono opporsi ad una deroga al regolamento: il che rischia, evidentemente, di originare una lesione dei diritti dei terzi, ogniquale volta vengano in rilievo le loro posizioni giuridiche: si pensi al terzo oggetto di un intervento parlamentare offensivo nei suoi riguardi, ma non interrotto dal presidente; o al candidato non eletto benché il conteggio delle schede dimostri che egli aveva in effetti prevalso.

Su questo elemento ha fatto leva chi, in dottrina¹², ha qualche anno or sono ripreso ed aggiornato al nuovo quadro costituzionale la tesi dei regolamenti parlamentari come atti privi del carattere di fonti del diritto (dell'ordinamento generale), sostenendo che la loro legittimazione poggerebbe su regole di natura convenzionale, stipulate all'interno di ciascuna assemblea e solo in taluni casi suscettibili di trasformarsi in consuetudini: e perciò – salvo limitate eccezioni – inidonee a costituire oggetto o parametro del sindacato di legittimità costituzionale. In questo quadro, si è argomentato che tali regolamenti avrebbero effetti non sulla generalità dei soggetti dell'ordinamento, ma solo sulla ristretta cerchia dei soggetti politico-costituzionali,

¹⁰ Cfr., rispettivamente, A. TESAURO, «Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari», in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, I, p. 193 s.; T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952 (ora in Id., *Opere*, Milano, II, p. 5 s.); M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, spec. p. 79 s.

¹¹ Così A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 50 s.

¹² Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, spec. p. 158 s.

avendo ad oggetto esclusivo la disciplina dei rapporti politico-parlamentari: il compito di delineare le restanti posizioni giuridiche spetterebbe invece esclusivamente alla Costituzione e alla legge.

Tuttavia, si tratta di una teoria che, benché coerente – come si vedrà tra poco – con alcuni anche recenti svolgimenti della giurisprudenza della Corte costituzionale, non riesce a spiegare le constatazioni prima richiamate riguardo all'idoneità dei regolamenti parlamentari ad essere qualificati come atti fonte; né tanto meno a dare ragione di molti contenuti assunti, in concreto, dai regolamenti della Camera e del Senato, che decisamente eccedono, in più direzioni, l'ambito soggettivo dei componenti delle rispettive assemblee. Non a caso, essa appare decisamente minoritaria, nell'ambito di un quadro dottrinale in cui “nessuno dubita seriamente della natura di norme giuridiche in senso proprio dei regolamenti parlamentari”¹³.

III. I REGOLAMENTI PARLAMENTARI COME FONTI PRIMARIE, MA PRIVE DI FORZA DI LEGGE E NON UTILIZZABILI COME NORME INTERPOSTE NEL GIUDIZIO SULLE LEGGI

Subito dopo aver stabilito che i regolamenti parlamentari costituiscono una fonte del diritto, e una fonte dell'ordinamento generale, ci si pone evidentemente il problema di determinarne il rango. Anche qui, nonostante il *nomen*, che è quello in genere utilizzato per identificare fonti di rango secondario, vi è una posizione assolutamente prevalente in dottrina nel senso di classificare i regolamenti parlamentari come fonti primarie.

Essi, infatti, nel quadro di un sistema delle fonti del diritto articolato in base ai criteri di gerarchia e di competenza¹⁴, appaiono abilitati dalla Costituzione a sostituirsi, nella disciplina di determinate materie, ad essi riservate, alla stessa legge formale. Ne

¹³ Così T. MARTINES-G. SILVESTRI, «Le fonti del diritto parlamentare», in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, 2005, p. 37 s.

¹⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti» (1960), in *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, p. 171 s.

discende che i regolamenti parlamentari sono da considerarsi fonti primarie, equiparate perciò alla legge e agli atti aventi forza di legge: anzi, sono stati anch'essi considerati, sempre nella lettura crisafulliana, atti con forza di legge pure ai fini della loro sindacabilità davanti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134, primo comma, Cost.

In quanto fonti primarie, i regolamenti parlamentari ben potrebbero entrare altresì a far parte del blocco di costituzionalità, ossia costituire parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi, quali “norme interposte” tra la Costituzione e la legge ordinaria, il cui procedimento formativo essi disciplinano¹⁵. La figura delle “norme interposte” è, del resto, presente nell'ordinamento italiano, e proprio per effetto di una costruzione giurisprudenziale (a partire da Corte cost. n. 3 1957), con riferimento alle leggi di delega nel giudizio sui rispettivi decreti legislativi: ove questi risultino difformi rispetto alla legge di delega, essi sono infatti viziati da illegittimità costituzionale per violazione (indiretta) dell'art. 76 e 77, primo comma, Cost.

Questo pur elegante e coerente quadro ricostruttivo è stato però rifiutato dalla giurisprudenza costituzionale, non tanto riguardo alla collocazione dei regolamenti parlamentari come fonti primarie, quanto nelle sue conseguenze relativamente alla definizione dell'oggetto e del parametro del sindacato svolto dalla Corte costituzionale.

La sentenza n. 9 del 1959 ha infatti escluso che i regolamenti parlamentari potessero operare come parametro del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. La Corte si è dichiarata competente a sindacare esclusivamente le violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari.

Se, per un verso, la Corte ha così superato il dogma dei c.d. *interna corporis acta* (ai sensi del quale le attività e i procedimenti che si svolgono all'interno delle camere non sono

¹⁵ Cfr., sulla scorta della teorizzazione di Carlo Lavagna, M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p. 68 s.

sindacabili da soggetti esterni all'assemblea), per altro verso, ha finito per rimettere a ciascuna camera l'interpretazione e la garanzia dell'osservanza delle previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, pure laddove a questi ultimi il testo costituzionale espressamente rinvii¹⁶.

La sentenza che ha affrontato direttamente il problema della possibilità di configurare i regolamenti come oggetto del giudizio è stata la n. 154 del 1985. In essa la Corte, chiamata ad esprimersi sulla questione di legittimità costituzionale delle norme dei regolamenti generali di Camera e Senato che consentono la giustizia domestica (autodichia) per le controversie relative al rapporto di lavoro dei loro dipendenti, ha in linea di principio convenuto con il giudice *a quo* (le sezioni unite civili della Corte di cassazione), che "indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia" (e proprio sulla base di tale considerazione Camera e Senato si sono dotati, nella seconda metà degli anni '80, di procedimenti paragiurisdizionali volti ad assicurare un maggiore rispetto dei valori evocati dalla Corte). Senonché, e pregiudizialmente, ha risolto in senso negativo il dubbio sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio sulle leggi: e ciò sulla base sia dell'interpretazione letterale dell'art. 134 Cost., che segna "rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento"; sia dell'interpretazione sistematica del testo costituzionale, che "ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento". Secondo la Corte, pertanto, è "nella logica di tale sistema che alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso

ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.". La "partita" della sindacabilità dei regolamenti parlamentari sembra dunque essersi chiusa¹⁷. Tuttavia, la Corte costituzionale, dopo aver sbarrato la via del giudizio sulle leggi, ha lasciato aperta quella del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, attraverso cui è giunta a svolgere forme incisive di sindacato sulle procedure parlamentari, e dunque, seppure indirettamente, sulla disciplina posta dai regolamenti di Camera e Senato. La sentenza capostipite, a questo proposito, è rappresentata dalla n. 1150 del 1988, in cui la Corte si è riservata un penetrante controllo sul "cattivo uso" dei poteri parlamentari, cui hanno fatto seguito una pleora di pronunce rese specialmente riguardo alle modalità di applicazione, da parte delle Camere, delle garanzie previste dall'art. 68 Cost. (tra le altre, cfr. n. 298 del 1998; n. 10 e 11 del 2000), ma anche relative a questioni prettamente di procedura parlamentare, quali le modalità di votazione (si pensi alla sentenza sui deputati c.d. "pianisti", n. 379 del 1996).

IV. LA PROBLEMATICA INDIVIDUAZIONE DELLA RISERVA DI REGOLAMENTO PARLAMENTARE

Resta peraltro il problema, dalla soluzione tutt'altro che agevole, di determinare l'ambito di competenza dei regolamenti parlamentari. L'art. 64 Cost., infatti, disciplina solo il loro procedimento di formazione, senza individuarne in alcun modo l'area di competenza, diversamente da quel che si è visto accadere con lo statuto albertino. Un esplicito rinvio è invece contenuto all'interno dell'art. 72 Cost., relativamente al procedimento legislativo, considerato in generale, al primo comma, o per profili più specifici, ai commi secondo e terzo: in termini apparentemente tassativi, con riferimento ai procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza e alle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni; in

¹⁶ Cfr. P. BARILE, «Il crollo di un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza della Corte costituzionale», in *Giur. cost.*, 1959, p. 240 s.

¹⁷ Cfr. G.G. FLORIDIA, «Finale di partita», in *Dir. proc. amm.*, 1986, p. 270 s.

termini apparentemente facoltativi con riferimento all'approvazione dei disegni di legge direttamente in commissione. Piuttosto curiosamente, sia detto per inciso, i regolamenti parlamentari hanno sin dall'inizio sviluppato assai più quest'ultima competenza, benché formulata in termini facoltativi rispetto alle altre due, pur apparentemente obbligatorie.

Sulla base di questi dati costituzionali, si è visto come la dottrina non abbia comunque esitato ad individuare, sostanzialmente all'unanimità, una riserva costituzionale di competenza a favore dei regolamenti delle due Camere. Anzi, il caso dei regolamenti parlamentari è stato ed è tuttora considerato come paradigmatica applicazione, nell'ordinamento italiano, del criterio di competenza, qui inteso come fonte destinataria di una riserva costituzionalmente esclusiva (e non soltanto come fonte costituzionalmente preferita)¹⁸.

In questa chiave si è ritenuto che l'area di competenza del regolamento parlamentare, oltre che il procedimento legislativo, riguardi anche una serie di altri settori materiali, che sono stati autorevolmente identificati come segue: 1) organi interni delle camere (presidente, ufficio di presidenza, commissioni, giunte, etc.); 2) componenti delle camere (diritti e doveri dei singoli parlamentari; loro organizzazioni in gruppi); 3) procedimenti relativi alle diverse funzioni parlamentari; 4) strutture di servizio e rapporto con i dipendenti delle Camere; 5) rapporti che occasionalmente possono instaurarsi tra le Camere e terzi estranei¹⁹.

Altre tesi, invece, hanno cercato di distinguere a seconda dei contenuti le diverse disposizioni regolamentari, giungendo a ritenere operante la riserva solo per un'area materiale diversamente configurata, ma comunque più limitata rispetto a quella effettivamente occupata dai regolamenti

parlamentari²⁰. Per la parte non coperta da riserva di competenza opererebbe, nei rapporti tra regolamento e legge, il principio cronologico²¹.

Rimane comunque un limite all'ambito di operatività dei regolamenti parlamentari, nel senso che questi potrebbero muoversi fintanto che rimangano nell'attuazione e nello sviluppo delle funzioni che la Costituzione attribuisce al Parlamento: si tratta di un ambito funzionale da intendersi evidentemente in modo ampio, in coerenza con il rango primario attribuito a tale fonte e con la natura di principi di molte delle norme costituzionali relative al Parlamento.

La giurisprudenza costituzionale, pur richiamandosi espressamente alla "riserva di regolamento" parlamentare di cui all'art. 64, primo comma, Cost. (ad esempio, Corte cost., n. 231 del 1975, secondo cui tale riserva costituisce una forma di autonomia organizzativa e normativa derivante dalla indipendenza delle Camere), non ha fornito chiarimenti quanto all'ambito materiale in cui tale riserva è destinata ad operare.

V. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEI REGOLAMENTI GENERALI

Al procedimento di formazione dei regolamenti parlamentari l'art. 64 Cost. dedica invece specifica attenzione, richiedendo che essi siano approvati da ciascuna Camera, a maggioranza assoluta dei componenti.

A partire dal 1993, questa previsione è stata spesso criticata²², in quanto tale *quorum* non sarebbe sufficiente ad assicurare un'effettiva garanzia alle minoranze o all'opposizione in un Parlamento eletto con meccanismi maggioritari (onde per cui affidarsi ai soli

²⁰ Cfr., tra gli altri, T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 85 s. e A. MANZELLA, «Art. 64», in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986, p. 7 s.

²¹ G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, spec. p. 325 s..

²² Per tutti, cfr. E. GIANFRANCESCO-F. CLEMENTI, «L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare», in www.astridonline.it, febbraio 2007.

¹⁸ Se si adotta l'acuta distinzione proposta da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 93 s.

¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 196 s.

regolamenti parlamentari per definire uno “statuto dell’opposizione” rischia di rivelarsi meramente illusorio). Eppure, se si volge lo sguardo più indietro nel tempo, ci si avvede come, in un contesto di stampo proporzionalistico, il precetto costituzionale sia stato oggetto di un’attuazione tutt’altro che immediata, in particolare alla Camera.

Sul punto, infatti, il Senato decise sin dall’inizio di dare un’attuazione rigorosa al disposto costituzionale, richiedendo perciò la maggioranza assoluta sia sulla votazione finale del nuovo regolamento, sia sulle sue singole modifiche (alcune delle quali, infatti, pur licenziate con ampio consenso dalla Giunta per il regolamento, risultarono poi a sorpresa bocciate dall’Assemblea). Tale rigore venne attenuato nel 1971, richiedendosi la verifica automatica della maggioranza assoluta solo per l’approvazione finale di un complesso organico di modifiche al regolamento (suscettibile di stralcio a richiesta di soli otto senatori: in tal caso, essendo richiesta la maggioranza assoluta “per l’approvazione di ciascuna parte stralciata”).

Alla Camera si è seguito invece il percorso esattamente opposto. Nel riadottare il regolamento prefascista la Camera, infatti, non si era nemmeno posta il problema dell’attuazione da dare all’art. 64, primo comma, Cost.: tutte le delibere relative al regolamento, sia quelle rivolte ad apportarvi singole modifiche, sia quelle dirette ad autorizzare la Giunta per il regolamento a predisporre un testo coordinato, erano perciò state assunte con modalità tali da non far risultare né la sussistenza del numero legale, né tanto meno il superamento del *quorum* aggravato richiesto dall’art. 64 Cost. Quando la questione fu sollevata, per la prima volta, da Togliatti nella seduta del 17 marzo 1950 (su una modifica relativa alle sanzioni ai deputati), si avviò un percorso in esito al quale si decise di procedere alla verifica del *quorum* solo “qualora, prima dell’inizio della discussione, lo richiedano il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati” (così estendendosi, in pratica, alla sussistenza del *quorum* della maggioranza assoluta il criterio della presunzione della sussistenza del

numero legale già previsto, in generale, da quel regolamento)²³.

La soluzione, assai criticata in dottrina (con particolare efficacia da Tosi)²⁴, è stata poi oggetto di una revisione all’interno del regolamento della Camera del 1971. All’art. 16, comma 4, nella quale il contenuto dell’art. 64 Cost. è stato recepito solo apparentemente, “perché la votazione qualificata, mediante cui è possibile verificare effettivamente la presenza del numero legale ed il raggiungimento della maggioranza assoluta, continuò ad essere subordinata ad un’apposita richiesta”²⁵.

L’ambiguità è stata sciolta solo mediante la revisione dell’art. 16 r.C. avvenuta il 28 febbraio 1990, la quale ha chiarito che la maggioranza assoluta occorre per il voto finale del testo della Giunta per il regolamento (e non quindi per gli emendamenti ad essa riferiti) e che la sussistenza di tale *quorum* è in questa ipotesi accertata automaticamente attraverso votazione nominale, anche quando non sia stata richiesta una votazione qualificata.

Nel procedimento di revisione dei regolamenti parlamentari un ruolo assai incisivo viene a giocare la Giunta per il regolamento: tale organo, oltre a coadiuvare il presidente nell’interpretazione del regolamento, detiene infatti anche una sorta di monopolio dell’iniziativa di revisione regolamentare. Al Senato, tale monopolio è più attenuato, l’art. 167 r.S. limitandosi a stabilire l’obbligo di un previo esame in Giunta tanto delle proposte di modifica del regolamento quanto degli emendamenti ad esse riferite (salva la possibilità per il presidente di ammettere nuovi emendamenti correlati a modifiche approvate).

Più diffusa – e più innovativa, in rapporto alle regole che si seguono nel procedimento legislativo – è la disciplina dedicata alla questione dal regolamento della Camera, che

²³ Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 17 marzo 1950, p. 16321 s. e A.C., I legislatura, res. sten., 24 marzo 1950, p. 16512 s.

²⁴ Cfr. S. TOSI, *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 77 s. e ID., *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 97 s.

²⁵ Così S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995, p. 227 s.

in parte ha codificato un “lodo Iotti”, avvenuto nel 1981, in occasione dell’approvazione delle prime riforme regolamentari dirette a limitare il manifestarsi dell’ostruzionismo posto in essere dal partito radicale²⁶: l’art. 16 r.C. ha deferito alla Giunta lo studio delle proposte di revisione regolamentare e soprattutto ha riservato ad essa quasi il “monopolio della penna” con cui tali norme sono scritte. In sostanza, rispetto al testo proposto dalla Giunta all’assemblea i singoli deputati non possono presentare veri e propri emendamenti, bensì “principi e criteri direttivi”, che, se approvati, obbligano la Giunta a redigere un nuovo testo; la Giunta perde la “penna” solo nel caso in cui un presidente di gruppo o venti deputati dissentano sul modo in cui la Giunta, in questo nuovo testo, ha recepito i principi e criteri direttivi e presentino perciò un testo interamente sostitutivo di quello della Giunta, il quale viene posto in votazione in alternativa a questo, a mo’ di emendamento.

Con previsione corrispondente (art. 116, comma 4, r.C. e art. 161, comma 4, r.S.), i due regolamenti vietano, infine, che sulle proposte di modifica del regolamento, oltre che, più in generale, su quanto attiene alle condizioni di funzionamento della Camera e del Senato, il Governo possa porre la questione di fiducia.

VI. I REGOLAMENTI SPECIALI E QUELLI MINORI
Accanto al regolamento parlamentare generale il parlamento italiano – coerentemente del resto con la sua natura policentrica – conosce una molteplicità di altri atti, denominati anch’essi regolamenti, rivolti a disciplinare organi della Camera o del Senato o profili specifici del diritto parlamentare. Essi sono in genere previsti dal regolamento parlamentare generale, anche se non mancano casi in cui il loro fondamento si rinviene invece all’interno di leggi ordinarie (a riprova del fatto che tali fonti non sono del tutto escluse dalla disciplina delle attività parlamentari).

Nell’ambito dei regolamenti “altri” rispetto a quello generale occorre operare una fondamentale distinzione, a seconda del

relativo procedimento di formazione: da un lato si pongono i regolamenti approvati dall’assemblea dell’una o dell’altra camera, con le medesime procedure, inclusa perciò la garanzia della maggioranza assoluta, richieste per il regolamento *maior* e in genere con l’aggiunta di una consultazione (al Senato, per norma regolamentare) o proposta (alla Camera, per prassi) dell’organo collegiale interessato, rivolta alla Giunta per il regolamento, che vede così attenuarsi il proprio monopolio di iniziativa nell’elaborazione regolamentare; dall’altro, si collocano i regolamenti approvati dall’Ufficio di presidenza della Camera o dal Consiglio di Presidenza del Senato.

I regolamenti rientranti nella prima categoria si possono a pieno titolo denominare regolamenti “speciali”: si tratta, se si vuole, di sezioni specializzate dei regolamenti generali, dotati perciò del medesimo rango, formatisi con un procedimento normativo (lievemente) aggravato ed abilitati anche a derogare, per la parte di propria competenza, alle prescrizioni dei regolamenti generali; si è perciò parlato di sovraordinazione “logica”, rispetto al regolamento generale, derivante dalla loro specialità²⁷. Per quelli che appartengono alla seconda categoria, invece, si può usare l’equivoca terminologia di regolamenti minori, che talvolta è però riferita a tutti i regolamenti altri da quello generale; oppure, con maggiore chiarezza, li si può denominare regolamenti di diritto parlamentare amministrativo, dal momento che la terminologia, senz’altro più breve, di regolamenti amministrativi appare suscettibile di originare qualche *misunderstanding*.

Rientrano nella prima categoria, in particolare:

- a) il regolamento, espressamente qualificato come “interno”, della Giunta delle elezioni della Camera;
- b) il regolamento per la verifica dei poteri applicabile alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato;
- c) il regolamento parlamentare per i procedimenti d’accusa contro il Presidente della Repubblica, approvato, nel medesimo

²⁶ Cfr. A.C., VIII legislatura, res. sten., 4 novembre 1981, p. 35408 s.

²⁷ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 44.

testo, dal Senato e dalla Camera nel giugno 1989 (a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1989, ma senza un esplicito fondamento all'interno di tale fonte).

Tra i regolamenti della seconda categoria si possono qui ricordare i seguenti:

a) i regolamenti approvati dall'Ufficio di presidenza della Camera, e ora espressamente enumerati nell'art. 12, comma 2 (regolamento della biblioteca) e comma 3 r.C. (ammissione di estranei; amministrazione; contabilità; ordinamento degli uffici; stato giuridico del personale; ricorsi presentati avverso gli atti di amministrazione);

b) i regolamenti della biblioteca e dell'archivio storico del Senato, previsti dagli artt. 12 e 20 r.S. e approvati dal Consiglio di presidenza del Senato, nonché il regolamento dell'amministrazione e il regolamento interno degli uffici e del personale del Senato, previsti dall'art. 12, comma 1, e dall'art. 166, comma 2, r.S.

Ad una categoria spuria, in qualche modo intermedia tra le due prima esaminate, appartiene invece il regolamento della Commissione bicamerale per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi: esso è previsto dall'art. 1, quinto comma, della legge n. 103 del 1975, il quale stabilisce che tale regolamento debba essere emanato dai presidenti delle due Camere, sentiti i rispettivi uffici di presidenza (il quale può essere modificato, secondo quanto dispone il suo ultimo articolo, solo a maggioranza assoluta dei componenti della Commissione). Non molto diversa appare la collocazione dei regolamenti approvati dalle Commissioni di inchiesta, alle quali il potere regolamentare è riconosciuto dalla relativa legge istitutiva: in genere questi regolamenti rimandano, per quanto da essi non espressamente previsto, ai regolamenti generali (ossia, al regolamento del ramo del parlamento cui appartiene il presidente della commissione).

Intorno a tale molteplicità di regolamenti, parte della dottrina²⁸ ha manifestato numerose perplessità – riferite specialmente ai

regolamenti minori e, in questo ambito, a quelli che disciplinano la giustizia domestica –, dubitando, in particolare, della legittimità della norma sulla produzione giuridica posta nei regolamenti generali rispetto alla riserva contenuta nell'art. 64 Cost.: ove a tale riserva si attribuisca carattere assoluto, dovrebbe infatti ritenersi inammissibile, in tale ambito, l'intervento di fonti normative diverse da quella assegnataria della riserva; ove invece ad essa si attribuisca carattere relativo, sarebbe ammissibile anche l'intervento di altre fonti (primarie e secondarie), che però non dovrebbero disciplinare situazioni giuridiche soggettive, attive e passive, nè procedure di natura sostanzialmente giurisdizionale.

La giurisprudenza sia costituzionale sia ordinaria non si è invece posta tale problema, e ha preso in considerazione pressoché indifferentemente il regolamento parlamentare generale e i regolamenti parlamentari "altri", collocandoli tutti sotto l'ombrello della riserva di cui all'art. 64 Cost. Più coerente con l'ottica seguita dalla giurisprudenza appare perciò un altro inquadramento dottrinale, ad avviso del quale i regolamenti minori costituiscono, insieme con il rispettivo regolamento generale, un sotto-sistema di norme che nell'ordinamento generale dello Stato si inseriscono come "un unico complesso tutto dotato dell'efficacia delle norme primarie". All'interno di ciascun sotto-sistema, poi, "i regolamenti minori occupano una posizione subordinata rispetto a quella del regolamento della camera cui si riferiscono" e non possono perciò porsi in contrasto con essi, a pena di invalidità²⁹.

Bibliografia:

A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004.

A.A. CERVATI, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, I, p. 1445 s.

S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995.

G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986.

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

²⁸ Cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 159 s.

²⁹ A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 406 s.

- A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003;
- T. MARTINES-G. SILVESTRI, «Le fonti del diritto parlamentare», in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 37 s.
- F. MODUGNO, «In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere», in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, 1970, p. 1307 s.
- S. P. PANUNZIO, «Insindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 256 s.
- G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, 2002;
- A. TESAURO, «Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari», in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 193 ss.;
- P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, s.d. (ma 1971).

NICOLA LUPO