

**IN MARGINE AL <<CORSO DI DIRITTO PARLAMENTARE>>  
DI LUIGI GIANNITI E NICOLA LUPO**

**1. Lo "spirito" del "Corso"**

Nelle prime pagine dello splendido "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo si legge che <<la prescrittività del diritto parlamentare non può dirsi acquisita una volta per tutte: ma ciò sembra discendere dal fatto che il diritto parlamentare, per definizione, pretende di porre regole che limitano il potere politico nelle sedi che esso è abituato a considerare come proprie>>, e perciò <<quelle del diritto parlamentare sono regole che raramente sono garantite da un giudice esterno rispetto alle camere (almeno nel nostro ordinamento) e che comunque sono caratterizzate dall'esistenza di una clausola di flessibilità (in assenza di esplicite obiezioni)>>. Non solo, ma <<sussiste inoltre uno spazio notevole per le fonti non scritte, che sta a testimoniare, da un lato, l'esigenza di flessibilità, dall'altro, la necessità di un ancoraggio al passato e alla tradizione>>.

Tutto questo è esattissimo, ma non può significare che le regole non siano regole e, come tali, vadano rispettate. La garanzia del rispetto delle regole può essere assicurata anche "all'interno" di una istituzione giuridica; e l'esistenza di una clausola di flessibilità (in assenza di esplicite obiezioni) non esclude che le obiezioni, una volta esplicitate, garantiscano la "tenuta" delle regole; come pure lo spazio notevole ricoperto da fonti fatte, non priva per nulla le regole da queste prodotte della loro natura prescrittiva, del loro essere "norme".

E, di fatti, gli Autori esattamente aggiungono che <<ciò non può portare ad affermare che in Parlamento viga solo la legge del più forte, non mancando, nella maggior parte dei casi, soggetti e meccanismi, sia interni sia esterni all'ordinamento parlamentare, in grado di rilevare le violazioni delle regole dettate dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti parlamentari>>.

Del resto, come arduo è stato il percorso che ha condotto il diritto costituzionale (di cui <<il diritto parlamentare può considerarsi (....) come una sorta di "avanguardia">>) ad assumere carattere veramente prescrittivo e vincolante, così anche il diritto parlamentare, se è vero diritto, non può non tendere a questa meta. E, già allo

stato, esso costituisce un banco di prova <<di grande interesse per misurare fino a che punto si spinge il principio dello Stato di diritto>>.

Questo – mi pare – è lo “spirito” e l’obiettivo che hanno ispirato il “Corso”, nel quale la *teoria* (ossia la descrizione accuratissima degli “istituti” parlamentari e del loro funzionamento) è coniugata, talora, con la *dottrina* (con l’auspicio di ciò che si può o si deve fare per assicurare la prescrittività delle regole del diritto parlamentare). Un compito non impossibile, anche alla luce delle esperienze di altri ordinamenti più avanzati del nostro, poiché, come ancora si legge, <<se si guarda al panorama fornito dal diritto comparato, può individuarsi una tendenza di lungo periodo nel senso di una progressiva giuridicizzazione delle regole della vita parlamentare, affidandone sempre più spesso la tutela al giudice costituzionale, e a spostare quindi più avanti la sfera di applicazione dello Stato (costituzionale) di diritto>>. Ma quest’ultimo, nel nostro ordinamento, è veramente un punto critico. E su ciò vorrei concentrare e limitare il mio intervento.

## **2. Un cenno sull’inadeguatezza dei regolamenti parlamentari vigenti**

Le fonti delle regole, dunque. La Costituzione, le leggi, i regolamenti parlamentari, ma anche la consuetudine, le convenzioni, la “correttezza” costituzionale, la prassi (alla cui esposizione è dedicato il 3° capitolo, nel quale si avverte, peraltro, <<il rischio (.....) che, nel richiamo acritico al precedente, si indebolisca il carattere garantista che dovrebbe essere proprio delle regole del diritto parlamentare>>). E le *regole principali* (materialmente predominanti) sono quelle poste dai *regolamenti parlamentari*, alla cui lunga evoluzione è dedicato il capitolo 2°, non senza ricordare che la scelta di riadottare nel 1949 i vecchi regolamenti del 1922, ispirati ad una <<concezione atomistica del Parlamento>>, sottovalutando la rilevanza dei gruppi e delle dinamiche tra maggioranza e opposizione, fu giudicata dalla più avveduta dottrina (Andrea Manzella) come <<catastrofica>>. L’esposizione quindi dei nuovi regolamenti del 1971 e delle successive modificazioni (che <<comportarono senza dubbio un deciso processo di modernizzazione dell’istituzione parlamentare, facendo leva sulla dimensione del gruppo parlamentare e valorizzando ulteriormente il lavoro nelle commissioni permanenti>> e <<al tempo stesso si proposero di aprire il Parlamento nei confronti della società, superando (.....) il tradizionale principio dell’esclusività del

rapporto con il Governo>>) è seguita dall'osservazione, difficilmente controvertibile, che essi però <<appaiono oggi solo assai parzialmente coerenti con sistemi elettorali di tipo maggioritario e non idonei a fronteggiare le trasformazioni derivanti, sui metodi della legislazione parlamentare, dal nuovo titolo V della Costituzione e dall'ordinamento dell'Unione Europea>>. Alle <<ricadute>>, per Camera e Senato, sia nella c. d. fase ascendente (formazione del diritto comunitario), sia nella c. d. fase discendente (quella delicata del recepimento e dell'attuazione), delle competenze attribuite ai Parlamenti degli Stati membri dalle norme europee, è dedicato il lucido capitolo 9°.

*L'assenza di una revisione organica dei regolamenti parlamentari* <<in grado di renderli maggiormente coerenti con la forma di governo (...) maggioritaria e bipolare e con i nuovi caratteri dello Stato>> (accelerazione del processo di integrazione europea ed accresciuto potere legislativo e amministrativo delle Regioni) ha consentito, da un lato, l'ulteriore frammentazione del quadro politico dal 1993 in poi, e, dall'altro, una maggiore estensione della "prassi" rispetto a regole "codificate", ma, com'è stato esattamente osservato, <<senza però che essa si sia formata con un ampio consenso, trasformandosi in convenzione o in consuetudine costituzionale, così come invece sarebbe necessario, specie in sistemi a tendenza maggioritaria>>. E si sa che soltanto in queste ultime configurazioni le c. d. fonti fatto (convenzioni e soprattutto consuetudini) possono rappresentare i prodromi (com'è spesso accaduto nel diritto parlamentare) per la stessa (e migliore) formazione dei regolamenti.

La *permanenza* poi di *esperienze consentite* dall'applicazione di regole parlamentari rimaste immutate, come la questione di fiducia posta sui maxi emendamenti o sul mantenimento di un maxi articolo di legge – che può aver senso per ricompattare una maggioranza condizionata dai mutevoli orientamenti dei gruppi che la compongono – o la conversione di decreti-legge *omnibus* – i quali, pur in probabile contrasto con il dettato dell'art. 77 cpv. Cost., potevano essere convertiti in legge nel corso di un procedimento in cui, vigente il sistema proporzionale, erano garantiti ampi spazi di interventi a tutte le minoranze presenti in Parlamento – giustifica l'opinione (Elia, Manzella) che oggi nel diritto parlamentare si sia affermato in fatto un principio <<super maggioritario>> non esplicitamente dichiarato e privo, peraltro, delle necessarie attribuzioni di responsabilità e delle corrispondenti sufficienti garanzie. Il diritto parlamentare, pertanto, sia pure indirettamente, nella sua sostanziale immobilità e

inadeguatezza al nuovo sistema elettorale, contribuisce, da parte sua, alla più generale crisi del nostro sistema costituzionale.

### 3. I regolamenti parlamentari come “fonti del diritto”

Ma questo è un altro discorso. Qui mi vorrei soffermare su qualche punto ampiamente svolto nel “Corso” e soprattutto nel capitolo 3° dedicato a <<Le fonti del diritto parlamentare>>. Poiché – adeguati o inadeguati che siano rispetto alla forma di Stato o di governo – i regolamenti occupano un posto centrale e specialissimo tra le fonti del diritto parlamentare. A parte, ovviamente, la Costituzione, dalla quale ogni sorta di regolazione trae la sua legittimità, sono i regolamenti delle Camere le fonti di regolazione alla quale la Costituzione attribuisce, in linea di principio, la <<competenza>>. Una competenza esclusiva?

Fermo restando che le norme regolamentari non possono essere incompatibili con le (non molte) norme costituzionali vertenti sulla medesima materia – ma ciò comporterebbe un controllo giuridico e quindi giurisdizionale, anteriore, come accade nell’ordinamento francese, o posteriore, come dovrebbe accadere, se la primazia e inderogabilità della Costituzione fosse fatta valere fino in fondo – è la stessa Costituzione che, in generale, attribuisce con formula volutamente generica ed onnicomprensiva a <<ciascuna Camera>> la competenza ad adottare <<il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti>> (art. 64 Cost.), intendendo, verisimilmente, che, per ciò che riguarda organizzazione e funzionamento, si tratta di una competenza “esclusiva”, comprensiva dei procedimenti (cui è dedicato il ricchissimo capitolo 8° del “Corso”). E i procedimenti parlamentari solo molto parzialmente sono direttamente disciplinati in Costituzione. È noto che per lo stesso procedimento legislativo l’art. 72 – a parte alcune norme inderogabili – contiene una serie di rinvii espressi, specifici ma comprensivi, al regolamento.

Ora da ciò sembra discendere che il rapporto legge-regolamento parlamentare possa senz’altro ricostruirsi, in linea di principio, in termini di competenza, secondo l’opinione ormai invalsa, per ciò che concerne la materia dell’organizzazione e funzionamento delle Camere e del procedimento di formazione della legge nel preciso senso che gli artt. 64 e 72 Cost. istituiscono una vera e propria “riserva” in favore dei regolamenti parlamentari, nella quale neppure la legge ordinaria potrebbe validamente interferire. Ma il punto va indubbiamente *ridiscusso*, in presenza, da un lato, di quello

che è stato definito l'«intarsio» tra regolamenti parlamentari e leggi ordinarie; e, dall'altro, dalla concezione che si ha della “competenza” che può essere intesa non soltanto come “riserva” bensì, anche, come “competenza-concorrenza”.

Inoltre, *superata* ormai la visione “internistica”, favorita in passato dalla lettera dell'art. 61 dello Statuto albertino che qualificava come “interno” il regolamento di Camera e Senato, per cui ebbe largo consenso la tesi romaniana che mirava a considerare le norme dei regolamenti parlamentari prive di giuridica rilevanza per l'ordinamento generale dello Stato, si è affermata per contro la tesi che essi rappresentino un tipo di fonti atto del diritto a tutti gli effetti. Per essi, la Costituzione in primo luogo non ha affatto riprodotto la qualificazione “internistica”; né ha rilasciato alle Camere la principale modalità di approvazione dei medesimi, stabilendo che la loro (obbligatoria) adozione avvenga «a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Oggi, poi, dagli stessi regolamenti è prescritto l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (artt. 16, 5° co., Reg. C. e 167, 7° co., Reg. S.), come per tutti gli atti normativi portati a conoscenza della generalità dei cittadini. Lo stesso art. 72 Cost. ne definisce l'ambito principale di applicazione, là dove prevede che ogni disegno di legge «presentato ad una Camera è, *secondo le norme del suo regolamento*, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale», aggiungendo, altresì, la possibilità (ampiamente attuata) che i regolamenti parlamentari possano introdurre norme in vario senso derogatorie e in qualche modo predelineate rispetto a quelle che disciplinano il *procedimento ordinario* di approvazione delle leggi.

Ma soprattutto, se si tiene presente il fatto che spetta al regolamento disciplinare, nella gran parte, il procedimento di formazione dell'atto (normativo) “esterno” per eccellenza, qual è emblematicamente la “legge”; e che non mancano nei regolamenti parlamentari norme che possono riguardare soggetti estranei alle Camere (per es. il pubblico che assiste alle sedute, i membri del Governo, i testimoni dinanzi alle Commissioni parlamentari d'inchiesta, ecc.) e che, comunque sia, sono suscettibili di essere applicate non solo dagli organi parlamentari, ma anche dai giudici comuni, ben si comprende come la posizione che, a traverso la tesi della natura interna delle norme regolamentari, tendeva a negare ai regolamenti di Camera e Senato la qualità di atti fonte dell'ordinamento giuridico statale, possa dirsi sostanzialmente superata.

#### 4. I regolamenti parlamentari, atti normativi privi di “forza”, ma anche di “valore” di legge?

Ciò non ostante, nel cercare di definire il regime giuridico (il “valore”) di questa fonte e di desumerne, quindi, la posizione da riconoscere ad essa nell’ordinamento giuridico statale, non mancano difficoltà e incertezze.

*Da un lato*, la Costituzione segna un chiaro momento di discontinuità rispetto al passato, giustificando l’opinione che le ricordate previsioni costituzionali, a traverso il rinvio operato ai regolamenti parlamentari, fondino in realtà una *riserva (assoluta) di competenza* in loro favore, in ragione della quale, certamente in materia di disciplina del procedimento legislativo, ma anche, più in generale, di organizzazione e funzionamento [come altro si potrebbe esplicitare il significato dell’enunciato: <<ciascuna Camera adotta il *proprio* regolamento>>, se non col riferirlo a *tutto ciò che concerne la propria organizzazione*, – commissioni, giunte, conferenza dei capigruppo, uffici di presidenza – nonché alla attribuzione di poteri, facoltà e obblighi dei soggetti o degli organi che esercitano le funzioni costituzionalmente assegnate alle Camere tramite atti adottati nel corso di procedimenti per lo più delineati, sulla base di referenti costituzionali, dalle stesse norme regolamentari, ossia al *proprio funzionamento?*] è *escluso*, almeno in linea di principio, l’intervento di fonti diverse, ivi compresa la stessa legge ordinaria – la quale, a differenza del regolamento che è atto unicamerale espressione tipica del principio di autonomia e indipendenza di ciascuna Camera, è invece atto bicamerale che si perfeziona con la promulgazione ad opera di un terzo organo – il Presidente della Repubblica – estraneo alla funzione legislativa oltre che alle altre funzioni proprie delle Camere –. Il fatto poi che, a differenza dello Statuto, la nostra Carta si configura come *Costituzione rigida* fa sì che quella riserva – se riserva è – non possa essere infranta dall’intervento di fonte diversa, se non a pena dell’illegittimità di quest’ultima. Tutto ciò comporterebbe la conseguenza per cui ai regolamenti parlamentari vada riconosciuta nel nostro ordinamento, sia pure solo ovviamente nell’ambito di competenza ad essi riservato, quella condizione di *primarietà* propria degli atti legislativi, che non può essere altrimenti definita che come *immediata subordinazione* alle sole norme costituzionali.

*D’altro lato*, però, non può dirsi che l’equiparazione alle leggi ordinarie, quanto alla connotazione di atto normativo *primario*, giustifichi o di fatto abbia giustificato una identità di regime o “valore” giuridico. Nella delineazione di quest’ultimo non mancano

(o non sono mancati) elementi di sensibile differenziazione rispetto alle <<leggi>> o agli <<atti, aventi forza di legge>> (art. 134 Cost.) o all'atto idoneo alla abrogazione <<di una legge o di un atto avente valore di legge>> (art. 75 al. Cost.), ossia al *referendum* abrogativo.

Una norma di regolamento parlamentare sarebbe forse suscettibile di abrogazione popolare? O potrebbe abrogare una legge? Ossia sarebbe davvero equiparabile ad un <<atto avente valore di legge>>? E sarebbe sottoponibile al giudizio di <<legittimità costituzionale>>, come lo sono le <<leggi>> e gli <<atti, aventi forza di legge>>, come una notevole parte della dottrina (a cominciare da Vezio Crisafulli ha da tempo sostenuto)? Certamente, per le stesse ragioni per le quali si deve riconoscere una "riserva di competenza" ai regolamenti parlamentari circoscritta appunto all'ambito della "propria competenza", non si può affatto riconoscere ai medesimi un'efficacia generale pari alla legge (o agli atti dotati della stessa forza), ossia una capacità abrogativa delle leggi e degli atti aventi la stessa forza. È questa la *ragione di fondo* che, secondo me, ha ispirato ormai da tempo la Corte costituzionale nell'escludere (sent. n. 154 del 1985) che le norme dei regolamenti parlamentari possano divenire oggetto di una questione di legittimità costituzionale e, pertanto, essere scrutinati nell'ambito del sindacato di costituzionalità da essa esercitato su <<leggi e [...] atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni>>. D'altra parte, assai dubbia è la riconducibilità dei regolamenti parlamentari nel novero degli atti legislativi le cui norme risultino suscettibili di abrogazione mediante *referendum abrogativo ex art. 75 al. Cost.* (cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario alla Costituzione*, cur. G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 505-506), anche se la mancata proposizione di richieste referendarie aventi ad oggetto queste norme e, conseguentemente, di pronunce del giudice di ammissibilità e la non irresistibilità delle ragioni addotte a sostegno dell'esclusione potrebbero condurre ad opinare diversamente.

Ma la Corte costituzionale – come tutti sappiamo – nella sent. n. 154 del 1985, oltre che sulla interpretazione soprattutto letterale dell'art. 134 Cost., che segna <<rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento>> (con ciò implicitamente escludendo che il regime giuridico ossia il "valore" dell'atto normativo primario possa desumersi anche da altri elementi che non siano la fungibilità con le leggi o con gli atti legislativi – c. d. forza di legge – ma non giustificando peraltro, sotto questo aspetto la ritenuta sindacabilità, da parte sua, dei decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, a partire dalla sent. n.

20 del 1956, i quali, verisimilmente, alla pari dei regolamenti parlamentari, non hanno capacità abrogativa nei confronti delle leggi o degli atti legislativi anteriori) ha fondato la insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi *anche sull'interpretazione (pretesa come) sistematica* del testo costituzionale, che <<ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento>>, e sarebbe dunque <<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, comma 1, Cost.*>>. Quanto però, di una tale “indipendenza garantita” (una indipendenza alla 2° potenza, più che garantita?) possa mantenersi a seguito della giurisprudenza che, <<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, sia pure indirettamente, sulla disciplina posta dai regolamenti di Camera e Senato>> (come opportunamente ricordano gli Autori del “Corso”, 33-34), è uno di quei misteri ermeneutici che è difficile rivelare....

##### **5. La denegata *parametricità* dei regolamenti parlamentari anche nel controllo dei procedimenti legislativi**

Va ricordata piuttosto la risalente posizione della stessa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 9 del 1959) che, come disse a suo tempo Paolo Barile al <<crollo di un antico feticcio>> quello dell'insindacabilità degli *interna corporis* non fece seguire tutte le dirimpenti conseguenze, negando alle norme dei regolamenti parlamentari anche l'attitudine a divenire “parametro” nel medesimo giudizio di costituzionalità delle leggi, mercé il (denegato) ricorso alla figura (altre volte invece utilizzata: per es. per il controllo sui decreti delegati a fronte della legge di delegazione) della *norma interposta*. Ma la porta aperta, dalla sent. n. 3 del 1957, al sindacato sulla *violazione indiretta* di norme costituzionali ha dato ingresso all'*integrazione* del parametro di costituzionalità tutte le volte in cui ad essa concorrono norme, che non sono poste né dalla Costituzione né da leggi costituzionali, ma che sono *richiamate da disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di validità* di

determinate leggi (anche nel procedimento di loro formazione) o di determinate norme di legge. In altri termini, è pacifico che leggi ordinarie (ma non solo) possano divenire parametro di costituzionalità di altre leggi ordinarie, in quanto *specifico ed espresso* svolgimento di principi costituzionali [perciò possono costituire parametro anche norme prodotte da *fatti* normativi o perfino regole non giuridiche, secondo l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano( la Corte costituzionale )*, 5° ed., Padova, 1984, 360, 370: <<Non vi ha dubbio, infatti, che ad integrare il parametro dei giudizi di costituzionalità concorrono, in forza del rinvio fattovi da non poche disposizioni costituzionali (disposizioni di principio e "clausole generali") e non diversamente da quanto accade per le norme legislative interposte (.....), quei concetti e criteri *indeterminati*, anche di ordine metagiuridico e spesso storicamente mutevoli, ai quali le leggi non possono contraddire.....>>]. Così, tipicamente, le valutazioni di costituzionalità sul rispetto del principio di uguaglianza, come ha detto espressamente la Corte (sentt. n. 10 del 1980; n. 340 del 2004), <<comportano per definizione che la normativa impugnata venga posta a confronto con un'altra o con altre normative [.....], per stabilire in tal modo se il legislatore abbia dettato disposizioni così poco ragionevoli da doversi ritenere costituzionalmente illegittime>>. Come si sa, il necessario elemento di raffronto del controllo di uguaglianza, generalmente rinvenuto in altre leggi, è chiamato "*tertium comparationis*", per far emergere il carattere tipicamente "trilaterale" del controllo di uguaglianza: accanto alla norma da valutare ed al principio costituzionale di cui all'art 3 Cost., occorre riferirsi alla norma giuridica di raffronto che, usata come pietra di paragone, consenta di cogliere la violazione dell'uguaglianza.

In ogni modo, l'integrazione legislativa del parametro di costituzionalità, sul modello della "norma interposta" può operare in numerose altre ipotesi. [Ad esempio, una legge che contrasti con una legge di recepimento di una intesa fra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, viola anche indirettamente l'art. 8 cpv. Cost.; una legge che non si conformi ad una consuetudine internazionale, viola indirettamente l'art. 10 al. Cost.; una legge regionale – in materia di legislazione concorrente – che contrasti con un principio fondamentale di legislazione statale viola indirettamente l'art. 117, 2° cpv., Cost.; una legge regolatrice della condizione dello straniero in contrasto con norme internazionali (anche pattizie) viola indirettamente l'art. 10 cpv. Cost.; una legge ordinaria non preceduta da accordo in contrasto con la legge di esecuzione dell'Accordo del 1984 tra Stato e Chiesa viola indirettamente l'art. 7 Cost.; una legge regionale in

contrasto con lo Statuto regionale viola indirettamente l'art. 123 Cost. E a questi esempi si può aggiungere, secondo una recente giurisprudenza costituzionale, anche l'ipotesi di una legge statale o regionale che, ponendosi in contrasto con le norme CEDU, ossia con le norme contenute nella legge di esecuzione della CEDU, viola indirettamente l'art.117, al., Cost. (cfr. Corte cost., sentt. n 348 e 349 del 2007].

Perché mai allora le norme dei regolamenti parlamentari (specie, ma non solo, con riferimento al procedimento di formazione della legge) non dovrebbero considerarsi "norme interposte", non potrebbero considerarsi integrative delle norme costituzionali che, invece, secondo la stessa risalente giurisprudenza costituzionale, ben costituiscono il parametro del controllo di costituzionalità, una volta "superato" il principio di insindacabilità degli *interna corporis*? È un interrogativo, come si sa, che compie oggi cinquant'anni, e che è stato ripetuto da allora innumerevoli volte. A suo tempo Vezio Crisafulli si espresse nei seguenti termini emblematici: <<la Corte, dunque, si è arrestata a metà cammino, adottando una decisione intrinsecamente contraddittoria, poiché, una volta superato (e giustamente in un ordinamento a costituzione rigida che limita anche il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa) l'*antico feticcio*, la conclusione avrebbe dovuto essere la piena sindacabilità di tutto il procedimento legislativo, anche sotto il profilo dell'osservanza delle norme dei regolamenti parlamentari>>. Ed aggiungeva: <<È significativo che un Autore come l'ESPOSITO, di solito orientato in senso restrittivo per quel che concerne i poteri della Corte ed originariamente assertore del principio della insindacabilità delle attività svolgentisi all'interno delle Camere, abbia mosso poi alla decisione della Corte critiche sostanzialmente coincidenti con quelle che si sono qui accennate (*La Corte cost. in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 622 ss.)>> (*Lezioni*, cit., 362).

## 6. Una anacronistica *rinascita* del principio d'insindacabilità degli *interna corporis* ?

A fronte di questa giurisprudenza costituzionale potrebbe forse parlarsi oggi di una (qualche) *riedizione del tradizionale principio di insindacabilità degli interna corporis*, secondo cui doveva ritenersi esclusa qualsiasi forma di controllo esterno al Parlamento sugli atti e i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni delle Camere? Non sono mancate, invero, decisioni che hanno seriamente fatto pensare ad un simile

“ritorno” antistorico. Nella sent. n. 379 del 1996 per es. si legge <<la garanzia che il voto sia esercitato personalmente deve essere apprestata dai regolamenti parlamentari, l'applicazione dei quali è insindacabilmente riservata alle Camere>>, pur aggiungendo che <<la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà>>. Il che è come dire che un conto è la legalità, altro conto è la legittimazione degli istituti di autonomia e indipendenza i quali, anche se screditati, si sottrarrebbero a qualsiasi sindacato. Un problema rilasciato insomma *ad libitum* della politica. Ma il <<conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà>> è stato da taluni, in dottrina, interpretato come una <<rinascita>> degli *interna corporis*: M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli "interna corporis"*, in *Giur. cost.*, 1996, 3462. Come è stato esattamente notato nel “Corso”, p. 132, <<il riferimento dell'art. 64 Cost. ai parlamentari “presenti” esclude la delega del voto>>. Altro è disciplinarne in Costituzione (con apposite garanzie) la possibilità (come nell'art. 27 della Costituzione francese).

Tutti sappiamo che si tratta di un principio del parlamentarismo classico, le cui origini rimontano al periodo storico di forte contesa fra Monarca e Parlamento in Inghilterra, nella lotta per la conquista, da parte di quest'ultimo, del ruolo di potere contrapposto. L'art. 9 del *Bill of Rights* del 1689 sanciva inequivocabilmente che <<la libertà di parola e di dibattiti o procedura in Parlamento non possono esser poste sotto accusa o in questione in qualsiasi Corte o in qualsiasi sede fuori dal Parlamento>>. La sua affermazione rispondeva all'esigenza di salvaguardare l'azione del Parlamento dalle possibili ingerenze del Sovrano e del potere giudiziario, miranti a ridurre l'influenza e condizionarne l'azione. È un fatto che il principio ha seguito a godere di un certo consenso, da noi, pur nel passaggio dall'epoca statutaria ad un sistema a *costituzione rigida*, in cui lo scenario di fondo è sensibilmente mutato. Nel nuovo contesto, la generale *sovranità della sola Costituzione* rispetto ad ogni altro potere costituito ed ai suoi atti di esercizio e la delimitazione, da parte di essa, degli ambiti non derogabili di attribuzione di ciascun potere, hanno eroso le condizioni per la perdurante affermazione del principio.

Se le ricordate decisioni della Corte che hanno escluso il controllo di costituzionalità ogni volta che essi fossero chiamati in questione come “oggetto” o

come “parametro” del giudizio, o anche, più di recente, come “criterio di qualificazione dei comportamenti” (sent. n. 379 del 1996), possono indurre a credere ad una sorta di riedizione (almeno parziale) del principio di insindacabilità, non è affatto escluso – come si è già ricordato – che la Corte possa esercitare il proprio controllo di conformità a Costituzione dei regolamenti parlamentari nella diversa sede del giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (in questo senso, in dottrina, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art.1-9*, in *Commentario del codice civile*, cur. A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, 411; T. MARTINES, *Art. 56-58*, in *Commentario della Costituzione*, cur. G. Branca, Bologna-Roma, 1984, 304). Ma, soprattutto, è particolarmente rilevante – *in senso opposto* – che la Corte abbia asserito la possibilità di esercitare – ed abbia praticamente esercitato – un controllo, anche sostanziale, e *sempre più incisivo*, sull’esercizio del potere delle Camere – disciplinato (anche) da norme regolamentari – in tema di prerogative (immunità), ossia, in particolare, sulla insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell’esercizio delle loro funzioni.

In definitiva, se dalla giurisprudenza costituzionale si possono desumere, da un lato, indicazioni a favore della connotazione delle funzioni parlamentari come appartenenti ad una area franca da controlli e quindi protetta dal principio di insindacabilità; dall’altro, non si può trascurare il fatto che, specie allorché venga in questione la tutela di diritti di terzi e l’autonomia della funzione giudiziaria, la Corte costituzionale non abbia esitato ad esercitare un controllo, sempre più penetrante, sull’esercizio del potere delle Camere di dichiarare l’insindacabilità del comportamento dei parlamentari. E in proposito è forse utile svolgere qualche considerazione su un tale “crescendo”.

## **7. L’evoluzione del controllo sull’esercizio del potere delle Camere di dichiarare l’insindacabilità del comportamento dei parlamentari**

Come esattamente osservato all’inizio del cap. 4° del “Corso”, le previsioni costituzionali sulle immunità (art. 68) e sulla indennità (art. 69) parlamentari <<sono integrate da disposizioni di legge e, *soprattutto, dai regolamenti parlamentari*>> e che <<questo complesso di attribuzioni (.....) vanno intese non come diritti del singolo (altrimenti violerebbero l’art. 3 Cost.), bensì come situazioni giuridiche di natura

individuale, ma strettamente inerenti alla funzione del parlamentare>>, ossia come <<situazioni individuali tutelate per assicurare l'indipendenza degli organi parlamentari>>. La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha asserito che <<l'indipendenza delle Camere (riflettentesi naturalmente sui loro organi) si articola, nella normativa direttamente dettata dal testo costituzionale, nell'autonomia organizzativa e normativa spettante a ciascuna di esse ("riserva di regolamento": art.64, comma 1); nella loro esclusiva competenza alla convalida dei propri membri (art. 66); nella non responsabilità dei medesimi "per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 68, comma 1: immunità, sotto questo aspetto, assoluta, che, in omaggio al principio democratico rappresentativo, l'art. 122, ultimo [*rectius*: penultimo] comma, estende anche ai membri dei consigli regionali), oltre che nella immunità, che può dirsi relativa, di cui al comma 2 del detto art. 68>> (sent. n. 231 del 1975). In particolare, le prerogative, pur attenendo allo *status* del singolo parlamentare, si configurano come conferite a presidio dell'indipendenza dell'organo e della funzione parlamentare (Corte cost., sent. n. 390 del 2007).

Sino alla soppressione dell'autorizzazione a procedere (l. cost. n. 3 del 1993), come è noto, le due prerogative della c. d. insindacabilità (assoluta, escludente cioè che il parlamentare possa rispondere in qualsiasi sede dei comportamenti coperti da immunità, anche alla cessazione dalla carica) e della c. d. inviolabilità (relativa, in quanto temporalmente circoscritta alla durata del mandato parlamentare e non agente sulla qualificazione del comportamento come illecito, bensì impeditiva dello svolgimento dell'azione penale e della privazione o altre restrizioni della libertà personale) risultavano reciprocamente implicate, poiché la previsione di una generale autorizzazione a procedere faceva sì che sulla richiesta di autorizzazione le Camere si pronunciasse *anche* sulla ricorrenza eventuale della esimente in tema di insindacabilità (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, 245 s.) (di qui l'uso del sintagma della c. d. "insindacabilità indiretta"). Peraltro dagli anni ottanta del secolo scorso nel corso di processi civili <<che sfuggivano al blocco rappresentato dal diniego di autorizzazione a procedere (posto che tale garanzia riguardava i soli procedimenti penali)>> ovvero con riguardo alla possibilità che alla scadenza della legislatura i parlamentari potessero subire conseguenze nel caso di mancata rielezione, come è ricordato nel "Corso", <<le Camere reagirono con una serie pronunce che davano applicazione diretta alla garanzia di cui al comma 1 dell'art. 68 Cost., facendo perciò valere l'insindacabilità ogniqualvolta si verificasse un semplice collegamento tra

le dichiarazioni contestate del parlamentare e quelle rese nell'esercizio della funzione parlamentare>>. Di qui è iniziata, com'è noto, una lunga vicenda di prese di posizioni della Corte costituzionale sul problema della *obiettiva portata della prerogativa della insindacabilità*.

Dalla prima (n. 1150/88) – definita nel “Corso” come <<l'archetipo dei conflitti di attribuzione sull'applicazione dell'art. 68 Cost.>> - che rivendicò alla Corte stessa la possibilità di sottoporre a verifica il “corretto uso” del potere delle Camere di dichiarare l'insindacabilità. Si noti che, in questo modo, la *Corte ha escluso che la definizione della insindacabilità* (come di una qualsiasi altra scriminante: per es. esercizio di un diritto, legittima difesa) *possa spettare all'autorità giudiziaria* che procede nei confronti del parlamentare riconoscendone il potere alle Camere e *implicitamente rinviando alle disposizioni regolamentari che l'esercizio di tale potere disciplinano*. Tuttavia <<nella nostra Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (tra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, il detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione (.....) e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria>>. Soluzione salomonica, in virtù della quale, come si ricorda nel “Corso”, <<cadeva così il principio, indiscusso dai tempi dello Statuto albertino, secondo il quale l'unico interprete della portata della prerogativa è il Parlamento>>. Nella specie, per la prima volta, veniva annullata una delibera del Senato, in quanto viziata *in procedendo*. Va sottolineata l'importanza storica ed emblematica di questa decisione: la Corte si è eretta a paladina della corretta applicazione della prerogativa della insindacabilità, rivestendo un ruolo arbitrale in un (tipo di) conflitto fra politica e magistratura che, come tutti sappiamo, è divenuto col tempo sempre più intenso ed ha comportato la progressiva crescita del tasso di penetrazione del sindacato del giudice costituzionale nell'operato delle Camere. Si noti che, dietro il conflitto, si cela una questione sostanziale di grande importanza costituzionale: la tutela del diritto all'onore.

Dicevo: da questa prima “storica” decisione, è seguito poi un “crescendo”. Dal controllo sull'esistenza di vizi del procedimento o di omessa o erronea valutazione dei presupposti del potere parlamentare (che è in realtà un controllo sul rispetto delle norme regolamentari delle Camere), secondo il canone ermeneutico della ragionevolezza delle delibere camerali di insindacabilità (c. d. sindacato per linee esterne) *si è passati* ad un sindacato più penetrante, imperniato sul riscontro dell'esistenza di un “nesso

*funzionale*” fra le opinioni espresse nell’esercizio di attività extraparlamentari (partecipazione a convegno, comizio, intervento radiotelevisivo, conferenza stampa, articolo su un giornale, e così via) e l’attività propriamente parlamentare. Il nesso funzionale è reputato necessario per rendere operante la prerogativa della insindacabilità. E anche qui dalla sufficienza, per la sussistenza del nesso, di opinioni espresse fuori dalla sede parlamentare ma in relazione di *presupposizione* o di *consequenzialità* rispetto a quelle manifestate a traverso atti tipici dell’attività parlamentare (interrogazioni, interpellanze, ecc.) (sent. n. 375 del 1997) si è passati alla condizione che vi sia una <<*identità sostanziale di contenuto* fra l’opinione precedentemente espressa in sede parlamentare e quella manifestata nella sede “esterna”>> (sentt. n. 10 del 2000; n.11 del 2000) (c.d. sindacato per linee interne), condizione la cui assenza ha condotto in più occasioni la Corte all’annullamento delle deliberazioni di insindacabilità.

A confermare la bontà degli esiti di questa evoluzione può ricordarsi la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo che, a partire dal gennaio 2003, ha affermato che la compressione del diritto di difesa (garantito dall’art. 6 della CEDU) del soggetto leso dalle dichiarazioni del titolare di una condizione di immunità è ammissibile solo in presenza di un *ragionevole* rapporto di *proporzionalità* fra lo scopo cui è preordinata l’immunità e i mezzi apprestati per conseguirlo. Nel caso della immunità parlamentare il ragionevole rapporto di proporzionalità tra mezzo (insindacabilità) e scopo (tutela della indipendenza del Parlamento) esiste solo nell’ipotesi di legame <<evidente>> tra dichiarazione insindacabile e attività parlamentare.

Si sa che la “reazione” politica non si è fatta attendere: proprio nel 2003 è stata adottata la disciplina di attuazione dell’art. 68 Cost. (legge n. 140 del 2003). La formula adoprata dall’art. 3, 1° co., secondo la quale la prerogativa della insindacabilità si applica non soltanto con riguardo agli atti tipici della funzione parlamentare, ma anche ad <<ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento>> appare rivolta a rendere più flessibile (più ampia) la definizione dell’area di intervento della insindacabilità. Vero è che già la legge costituzionale del 1993 (revisione dell’art. 68 Cost.) con la sostituzione del termine <<perseguiti>> con il sintagma <<chiamati a rispondere>> aveva consentito (o promosso), come si ricorda nel “Corso”, <<l’interpretazione estensiva dell’insindacabilità, espressamente riferita ad ogni forma

di azione giurisdizionale (.....), rimasta lo strumento principale, se non l'unico, per difendere i comportamenti dei parlamentari da iniziative giudiziarie>>. Ma la Corte costituzionale, <<dopo aver, in un primo momento, sostanzialmente rispettato le interpretazioni fornite dalle Camere, si risolse nel 1998 (sentenza n. 289) ad annullare una delibera parlamentare in materia di insindacabilità>>. Di qui è seguita l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – prima descritta – e culminata nelle decisioni n. 10 e n. 11 del 2000 sul “nesso funzionale”, ossia sulla <<sostanziale identità tra le espressioni contestate – per esempio come diffamatorie – dal giudice al deputato o al senatore e la sua attività parlamentare>>.

Ma non si può dire che l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sia stata sempre lineare. Se la connessione (il nesso) va rintracciato non solo con atti tipici della funzione parlamentare (interrogazioni, interpellanze, ecc.), ma anche con atti atipici (lettera tra parlamentari, proposta di interrogazione non giudicata ammissibile dal Presidente di Assemblea: rispettivamente: sentt. n. 219 del 2003 e n. 379 del 2003), la Corte costituzionale non avrebbe dovuto trascurare, come si rileva acutamente nel “Corso” (p. 59), <<la simmetria con i poteri di verifica dell'ammissibilità degli atti parlamentari spettanti al Presidente di Assemblea>>, simmetria che avrebbe giustificato <<proprio alla luce di tale filtro presidenziale idoneo a tutelare all'interno delle Camere la sfera soggettiva dei terzi>> (cfr. N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cur. E. Rossi, Padova, 2004, 109 ss.) l'esigenza del “nesso”, ossia la riproduzione di dichiarazioni già rese all'interno delle Camere. Invece la Corte costituzionale, nella sent. n. 379 del 2003, ha ritenuto <<coperta da insindacabilità una dichiarazione riproduttiva di una interrogazione giudicata inammissibile dal Presidente (peraltro, non in quanto lesiva di terzi, ma perché estranea all'ambito di responsabilità del Governo>>, e la Corte nell'occasione si è dimostrata più “parlamentarista” (anzi più rispettosa della libertà di espressione del singolo parlamentare) dello stesso Presidente della Camera, rilevando – per altro giustamente, ma esercitando nel contempo un implicito e indiretto sindacato sugli stessi regolamenti parlamentari – che, poiché la decisione presidenziale non è resa pubblica e contro di essa <<non è previsto, almeno esplicitamente, né viene praticato alcun rimedio, nemmeno in forma di appello all'Assemblea, ben si comprende come legare indissolubilmente al vaglio positivo di ammissibilità la caratterizzazione dell'atto come esercizio di funzione parlamentare, e viceversa, significherebbe attribuire al Presidente

della Camera un potere assoluto incidente su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo parlamentare, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere>>.

La giurisprudenza costituzionale, in ogni caso, ha rigettato la tesi secondo cui tutta l'attività politica svolta da un parlamentare, che si traduca *successivamente* in un atto parlamentare, sia da considerare come rientrante nella “funzione parlamentare” (sentt. n. 521 del 2002; n. 347 del 2004).

Ora, l'ambito di applicazione (più esteso) della insindacabilità offerto dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 (secondo una possibile lettura prontamente rilevata in dottrina: A. MANZELLA, *op. cit.*) è stato, interpretativamente, “ridimensionato” dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 120 del 2004) che ha escluso che la legge n. 140 abbia eliminato la necessità del nesso funzionale e ha riconfermato che le opinioni espresse dal parlamentare fuori dal Parlamento rientrano nell'area della insindacabilità *solo* se costituiscono <<divulgazione e riproduzione>> di attività parlamentari. Ora, pure resa in una interpretazione di rigetto che, com'è noto, non è vincolante (lo ha riconfermato la recente indagine, promossa dalla Corte costituzionale, coordinata dalla professoressa Lamarque), tuttavia una diversa interpretazione (per es. letterale) della legge che riuscisse ad affermarsi, sarebbe, con ogni probabilità, destinata ad essere colpita da una futura sentenza interpretativa di accoglimento.

## **8. Ancora sulla c. d. pregiudiziale parlamentare**

Piuttosto è interessante ricordare che la legge n. 140 del 2003, come si rileva nel “Corso”(p.60) <<ha cristallizzato (.....) una serie di altri principi di ordine procedimentale, così codificando *regole non scritte* che si sono andate consolidando nei rapporti tra giudici e Parlamento quanto all'applicazione del comma 1 dell'art. 68 Cost. (.....), una volta venuta meno l'autorizzazione a procedere, e in assenza di specifiche disposizioni attuative dettate dal legislatore e di aggiornate previsioni dei regolamenti parlamentari (rimasti fermi, sul punto, alla disciplina anteriore al 1993, riferita ad un istituto, quello dell'autorizzazione a procedere, ormai non più esistente: art. 135 r. S. e art.18 r. C)>>. Si allude, particolarmente alla c. d. *pregiudiziale parlamentare*[già prefigurata fin dal decreto legge 455 del 1993 (ripetutamente reiterato)], secondo la

quale il giudice, qualora ritenga sussistere le ragioni per invocare l'applicazione dell'art. 68 al. Cost. chiude il processo con il rigetto dell'azione di risarcimento o con l'assoluzione; ovvero in caso contrario, egli è tenuto ad investire la Corte di appartenenza del parlamentare, la quale può essere chiamata in causa anche direttamente da chi ritenga che il fatto oggetto del giudizio rientri nella sfera applicativa del 1° comma dell'art. 68, inviando ad essa copia degli atti del giudizio. Ne segue la sospensione di quest'ultimo, fino alla decisione della Camera, ma non oltre novanta giorni (o, su richiesta parlamentare, centoventi giorni) dalla ricezione degli atti. Se la Camera esclude l'insindacabilità, il giudice prosegue nello svolgimento del giudizio; se la dichiara, il giudice o vi si conforma o solleva conflitto di attribuzioni.

L'istituto della c. d. pregiudizialità parlamentare rappresenta una sorta di riproduzione normativa – una fotografia – per ciò che riguarda almeno l'*effetto inibente* dell'attivazione della procedura parlamentare sull'attività del giudice già prefigurato dalla sentenza n. 1150 del 1988, come si riconobbe in dottrina (N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 617 ss.). Una volta stabilito dalla Corte che <<le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte>> sembra consequenziale dedurne un tale effetto inibente, riaffermato esplicitamente, vigente il nuovo art. 68 Cost., dalla sent. n. 265 del 1997. (L'effetto inibente della delibera parlamentare sull'accertamento giudiziale si realizza però solo se la delibera <<si riferisca specificatamente alle "opinioni" che formano oggetto del giudizio medesimo>>. Questa <<interpretazione stretta dei presupposti e degli effetti della delibera>> è conseguente al fatto che l'effetto inibente <<rappresenta una deroga eccezionale, fondata sull'art. 68 Cost., alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale e dunque all'attuazione del diritto fondamentale alla tutela in giudizio>>).

Oggi, l'istituto della c.d. pregiudizialità parlamentare, nel suo complesso, già stabilita dalla serie dei decreti-legge (reiterati e non convertiti negli anni 1993-1996 e anzi decaduti a seguito della sent. n. 360 del 1996, che ha dichiarato incostituzionale la riproduzione dei decreti-legge, se non a determinate condizioni) oggetto a suo tempo, di molteplici critiche in dottrina, non sembra più essere contestata in giurisprudenza (cfr. sent. 120 del 2004). Come si nota, peraltro, esattamente nel "Corso", poiché <<la garanzia dell'insindacabilità, ove non applicata direttamente dal giudice, può essere fatta valere dal deputato o senatore interessato, il quale attiva così il procedimento parlamentare, eventualmente anche previa sospensione del procedimento

giurisdizionale>> costituisce <<pur sempre di una “pregiudizialità impropria”, giacché la questione dell’insindacabilità si pone solo se eccepita dall’interessato e non accolta dal giudice>>, mentre <<se (.....) il parlamentare non volesse sollevare il problema e preferisse difendersi nel merito dai rilievi che gli fossero mossi, il Parlamento non avrebbe titolo a intervenire>>. Resta il fatto che <<le richieste di deliberazione in materia di insindacabilità presentate dai magistrati e le questioni circa l’applicabilità della prerogativa dell’insindacabilità poste direttamente dai parlamentari interessati, sono tutte deferite dal Presidente dell’Assemblea, che le riceve, a un organo che le istruisce: la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari al Senato e la giunta per le autorizzazioni alla Camera>> (“Corso”, p. 60-61). (Si noti che, nell’elaborare le proposte la giunta segue un procedimento “paragiurisdizionale”, invitando il parlamentare ad interloquire fornendo gli opportuni chiarimenti. Si spiega pertanto come la Corte costituzionale, sent. n. 375 del 1997, abbia, per così dire, privilegiato l’attività istruttoria della Giunta rispetto alla decisione, eventualmente disforme dell’Assemblea. Infatti, nella specie, avendo l’Assemblea deciso per l’insindacabilità in contrasto con la proposta della Giunta, la Corte ha invitato le Camere ad attenersi <<a canoni il più possibile chiari e univoci>> in ragione degli effetti delle delibere d’insindacabilità sull’esercizio della giurisdizione. Non sarebbe allora auspicabile una più attenta e circostanziata disciplina regolamentare del procedimento in questione?)

Come si è già ricordato, la legge n. 140 del 2003 fissa un termine massimo di sospensione del procedimento davanti al giudice (novanta giorni più altri trenta giorni su richiesta della Camera). Ma, si avverte nel “Corso”, <<oltre tale termine il procedimento può riprendere, ma è ancora suscettibile di essere bloccato – anche se di ciò la lettera della legge tace – dall’intervento fuori termine della Camera interessata, purché la sentenza non sia divenuta definitiva (si sono formati in proposito taluni precedenti, che hanno tratto argomenti anche dalla sentenza n. 284 del 2004 della Corte costituzionale)>>. E si conchiude:<<l’applicazione di questi principi – pregiudizialità ed effetto inibente – e la tendenza delle Camere ad affermare con larghezza l’insindacabilità di dichiarazioni rese al di fuori dell’attività parlamentare portano i giudici, secondo la via procedurale aperta dalla sentenza n. 1150 del 1988, a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti delle delibere camerali: scaricando così sulla Corte costituzionale ogni questione circa l’applicazione dell’insindacabilità parlamentare>>. E realisticamente si avverte che <<questa frequenza dei conflitti di attribuzione tra poteri è segno evidente di un equilibrio non ancora raggiunto tra politica

e magistratura, di un malessere del sistema>>. In particolare, per ciò che concerne i casi più frequenti sorti a causa di dichiarazioni ritenute diffamatorie, poiché <<il momento iniziale del procedimento giurisdizionale in cui il conflitto va sollevato impedisce al giudice di compiere alcuna valutazione sul carattere della dichiarazione incriminata: se essa sia diffamatoria o piuttosto espressione del diritto di critica politica (.....), prima ancora di ogni valutazione del giudice di merito, la Corte si trova investita della questione se una certa dichiarazione sia o meno riconducibile all'attività parlamentare>> (p. 61).

L'auspicata inversione delle parti tra Camere e potere giudiziario, ossia di lasciare al potere giudiziario, in prima battuta, <<l'interpretazione dei confini della prerogativa>> e, conseguentemente, di consentire alle Camere l'eventuale sollevamento del conflitto sulla decisione del giudice ritenuta lesiva della propria sfera di attribuzioni (proposta di recente ripresa da C. MEZZANOTTE, *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cur. E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, 2007, 225 ss.), se è vero che <<comporterebbe l'abbandono della soluzione immaginata dalla sentenza n. 1150 del 1988, e codificata ora dalla legge n. 140 del 2003>>, è proprio detto che <<implicherebbe, tuttavia, un'interpretazione divergente tra i primi due commi del'art. 68 Cost.>> ("Corso", p. 62)?

Si noti che, mentre il secondo comma, a proposito della prerogativa della inviolabilità, pur eliminando l'autorizzazione a sottoporre il parlamentare a procedimento penale (c.d. autorizzazione a procedere) prevista nell'originario testo dell'art. 68 cpv., circoscrivendo cioè l'ambito del potere autorizzatorio delle Camere a specifiche ipotesi, <<salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna ....>>, *mantiene per fermo* che l'autorizzazione camerale debba *precedere* – e non potrebbe essere altrimenti – la sottoposizione a perquisizione personale o domiciliare, l'arresto, la privazione della libertà personale, il mantenimento in detenzione, come è altresì confermato dal 3° comma, per la sottoposizione dei membri del Parlamento ad intercettazione di conversazioni o comunicazioni e per il sequestro della corrispondenza (a parte i problemi che un'autorizzazione preventiva per le intercettazioni come pure per le perquisizioni domiciliari non ha mancato di suscitare, le une e le altre rinvenendo nella sorpresa la condizione essenziale per la loro efficacia), il primo comma *non parla affatto di preventive autorizzazioni camerale*, bensì stabilisce soltanto che <<i>membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei

voti dati nell'esercizio delle loro funzioni>>, ossia che ciò è vietato, senza che si sia preventivamente accertato che non si tratti di opinioni espresse e di voti dati nell'esercizio delle funzioni parlamentari. Ma questo accertamento potrebbe (o dovrebbe?) essere effettuato dal giudice davanti al quale il parlamentare sia "chiamato a rispondere". In altri termini, a me pare che la norma desumibile dal primo comma dell'art. 68 Cost. non sia rivolta specificamente al Parlamento, bensì a chi può "chiamare a rispondere" il singolo parlamentare, ossia al giudice. Mi sembra, invece, frutto di interpretazione per così dire (solo apparentemente) sistematica quella che riconduce le due figure dell'insindacabilità e della inviolabilità sotto lo stesso schema del previo intervento parlamentare, anche a causa, della ricordata indistinzione invertebrata nella prassi anteriore alla riforma costituzionale.

Certo è che la "riesumazione" della c. d. pregiudizialità parlamentare non sfugge – come non sfuggiva – ai rilievi di incostituzionalità diffusamente e ripetutamente sollevati dalla dottrina (e oggi egregiamente enumerati da A. PACE nel suo ultimo libro su *I limiti del potere*, Napoli, 2008, 141 ss. cui si possono aggiungere gli ulteriori rilievi critici all'art.3 della legge n. 140 del 2009 di A. GIORGIS, *Le immunità parlamentari nella legge di attuazione e nelle proposte costituzionali di riforma*, in *Diritti e responsabilità di soggetti investiti di potere*, cur. L. Carlassare, Padova, 2003, 125 ss.) e che si riassumono a) nella surrettizia reintroduzione (nascosta) di una sorta di autorizzazione a procedere già rilevata con riferimento al d. l. 455 del 1993 [da A. RUGGERI e A. SPADARO, *Nota minima in tema di "pregiudizialità parlamentare" (a margine del d. l. 15 novembre 1993 n. 455)*, in *Pol. dir.*, 1994, 104; R. ROMBOLI, *La "pregiudiziale parlamentare" per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, 995 ss.]; b) nell'ipotizzabile contrasto con la <<ragionevole durata>> dei processi (art.111 cpv. Cost.) (A. NAPPI, *La ragionevole durata del processo*, in *Cass. pen.*, 2002, 1542 s.) come sarebbe <<dimostrato dal fatto che processi civili per diffamazione incappati nella vecchia pregiudiziale parlamentare del 1993 sono (...) ancora (nel merito!) *sub iudice*, ancorché iniziati nel 1993 (e ancorché la Camera abbia affermato la sindacabilità delle opinioni diffamatorie)>> (A. PACE, *op. cit.*, 142); c) nella (già ricordata) esplicitazione della (o aggiunta alla) categoria di <<ogni atto parlamentare>> di <<ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento>>, e quindi nella vanificazione del nesso funzionale, respinta bensì

dalla sent. n. 120 del 2004, ma a traverso una sentenza interpretativa di rigetto. Il punto veramente critico è rappresentato dal fatto che <<la prerogativa parlamentare viene conseguentemente estesa fino a ricomprendere non solo le opinioni espresse “fuori del Parlamento”, ma anche le opinioni meramente “connesse alla funzione di parlamentare”, che è concetto assai più ampio del concetto di “esercizio delle funzioni parlamentari”, e ciò soprattutto se tale concetto viene interpretato e applicato dalle Camere, con la consueta generosità in favore dei propri componenti>> (A. PACE, *op. cit.*, 143, che riprende il rilievo già tempestivamente formulato da S. STAMMATI, *Le immunità costituzionali: problemi attuali e tendenze di riforma*, relazione introduttiva al Seminario su *I diritti fondamentali e le Corti in Europa* tenuto il 6 giugno 2003 presso la LUISS). Per queste ragioni, per lo stesso sovraccarico di (delicato) lavoro imposto alla Corte costituzionale e per il <<maggior pregiudizio>> che, il modello contenuto nella capostipite sent. n. 1150 del 1988 ha riservato al soggetto leso (su cui v. ampiamente A. PACE, *op. cit.*, 159 ss.) induce seriamente a <<ripensare il modello della sent. n. 1150>> (A. PACE, *op. cit.*, 164 ss.), anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, <<costantemente critica del nostro ordinamento, quanto all’applicazione dell’art. 6, comma 1 C.e.d.u., con riferimento a giudizi penali e civili nei quali si inserisca una dichiarazione parlamentare d’insindacabilità>>. Come rilevato esattamente in dottrina, <<qualora la Corte decidesse di ridiscutere quel modello, non sarebbe difficile individuare il fondamento dell’incostituzionalità che inficia l’art.3 della l. n. 140 negli artt. 24, comma 1, 101, 102, comma 1, 111, commi 1e2, Cost.>> (A. PACE, *op. cit.*, 167). Poiché <<il mero fatto dell’inizio di un processo davanti ad un giudice terzo e imparziale non attualizza, di per sé, l’interesse della Camera a ricorrere in sede di conflitto, non si può non concludere che la menomazione delle prerogative parlamentari, in conseguenza della quale la Camera può adire la Corte, non deriva – né può derivare – dall’esercizio, in sé e per sé, delle funzioni costituzionalmente previste dagli art. 101 ss. Cost.>>, mentre <<la menomazione delle prerogative parlamentari deriva, piuttosto, dall’effettivo travalicamento delle competenze giurisdizionali; e cioè quando il magistrato pretenda di sindacare le opinioni espresse da un parlamentare nell’esercizio delle proprie funzioni>> (A. PACE, *op. cit.*, 167-168).

In conclusione, ci si può domandare se i due (o più) valori costituzionali, da un lato: la indipendenza delle Camere con connesse prerogative e, dall’altro, l’autonomia del potere giudiziario e la garanzia dei diritti dei cittadini siano effettivamente (e legittimamente) bilanciati nell’istituto della c. d. pregiudizialità parlamentare. Il dubbio

sorge se si considera che, una volta abrogata o dichiarata incostituzionale la c. d. pregiudizialità, la situazione normativa risultante ritornerebbe ad essere quella stessa che – sia pure con riferimento ai soli giudizi civili – consentiva, prima della sent. n.1150 del 1988, il pieno svolgimento dell'esercizio della funzione giurisdizionale anche sull'accertamento della insindacabilità *ex art. 68 al. Cost.* In altri termini, nel giudizio comune, le *parti* sarebbero poste *su un piano di perfetta parità*; ma qualora la Corte di cassazione rigettasse il ricorso del parlamentare contro la sentenza che avesse illegittimamente disconosciuto la insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni, la Camera di appartenenza potrebbe ben sollevare il conflitto di attribuzione. Il solo vero ostacolo – a me pare – che potrebbe frapporsi ad una tale soluzione sarebbe rappresentato dalla interpretazione dell'art. 68 al. Cost. resa – sia pure in un *obiter dictum* – dalla sent. n. 1150 del 1988, secondo la quale <<le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere da parte dell'organo a tutela del quale sono disposte>> (ma questa stessa asserzione potrebbe a sua volta essere interpretata nel senso che, appunto, il potere parlamentare potrebbe consistere non già nella preventiva decisione sulla insindacabilità, bensì nella possibilità di sollevare il conflitto contro la illegittima decisione della giurisdizione). Ed è una interpretazione, quella fatta propria dalla sent. n.1150 del 1988, seguita ed esplicitata dalla stessa Corte costituzionale in una successiva sentenza (n. 129 del 1996) nella quale si asserì che <<a tutela del principio (.....) di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, l'art. 68 Cost. *sacrifica il diritto alla tutela giurisdizionale del cittadino* che si ritenga offeso nell'onore o in altri beni della vita da opinioni espresse da un senatore o deputato nell'esercizio delle sue funzioni>>. Nel <<bilanciamento di interessi operato dal legislatore costituente>>, secondo questa sentenza, le prerogative parlamentari prevarrebbero insomma sul diritto alla tutela giurisdizionale. Ma, da un lato, quel bilanciamento – tanto sbilanciato – non andava riferito al legislatore costituente – che aveva semplicemente statuito che <<i>membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse.....>> ponendo se mai, e non risolvendo, un problema di bilanciamento – ma piuttosto alla scelta interpretativa della sent. n. 1150 del 1988; dall'altro, quel bilanciamento avrebbe comportato a dirittura il “sacrificio” del “diritto alla tutela giurisdizionale”, ossia di quel diritto - il solo, con assoluta certezza - che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, costituisce uno di quei principi supremi dell'ordinamento che <<non

possono essere sovvertiti o modificati, nel loro contenuto essenziale>> neppure da leggi di revisione costituzionale.

## 9. L'*intarsio* delle leggi con i regolamenti parlamentari

Se, indubbiamente, i regolamenti parlamentari sono la fonte principale del diritto parlamentare, e se il loro diretto rapporto con la Costituzione è pacificamente ammesso da tutti, non di meno anche la legge statale – fonte ordinaria, primaria e generale del diritto oggettivo (anche se di quest'ultimo attributo, in linea di principio, è lecito dubitare, dopo la riforma del titolo V della 2° parte della Costituzione, sia per la equiparazione con la legge statale – *ex art.117, 1° comma* – sia per la competenza “residuale” attribuita esplicitamente alle Regioni dall'art 117, 4°co.) può *interferire* con i regolamenti parlamentari ogni volta che essa attribuisce competenze ad *organi parlamentari*, prescindendo dalla specifica individuazione del ramo del Parlamento al quale appartengono.

Due osservazioni preliminari si impongono: anzitutto ci si può domandare se i regolamenti parlamentari rappresentino la fonte dell'ordinamento parlamentare concepito come un ordinamento speciale, separato dall'ordinamento generale dello Stato. Una risposta affermativa sembrerebbe suggerita dalla giurisprudenza costituzionale ricordata in precedenza (nella quale talvolta vi è un richiamo esplicito all'«ordinamento parlamentare» come parte a sé, rispetto all'ordinamento giuridico statale). Livio Paladin (*Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 371) rilevava in proposito che l'idea del diritto parlamentare, non soltanto come diritto speciale, ma anche *separato* dal diritto oggettivo componente l'ordinamento generale dello Stato, sembra tornare in auge negli ultimi tempi.

In secondo luogo, non si può disconoscere che le numerose disposizioni che la Costituzione dedica al “Parlamento” come organo complesso composto dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica (art. 55 al. Cost.) e in particolare alle “Camere” (sez. I) e alla “formazione delle leggi” (sez. II) non disconoscono affatto che il Parlamento – non ostante il c. d. bicameralismo perfetto che attiene alle funzioni delle due Camere – possa essere concepito come una entità giuridica, per così dire, unitaria, sotto più di un aspetto (è nota, in Italia, la esemplare ricostruzione di A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit.), indipendentemente dalla prefigurazione del Parlamento che «si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla

Costituzione>> (art. 55 cpv. Cost.); tanto che si può in teoria dubitare se il Parlamento in seduta comune sia propriamente un terzo organo distinto da, ma parallelo a, Camera e Senato, ovvero sia l'organo complesso (di cui Camera e Senato sono gli ulteriori organi che lo compongono). Non si può disconoscere che la Costituzione consenta e talora prescriva esplicitamente (proroga della durata di ciascuna Camera: art. 60 cpv.; determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore: art.65 al.) o implicitamente (si tratta delle leggi elettorali, alle quali la Costituzione rinvia pure espressamente per stabilire <<requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero: art.48, 2° cpv.; per le limitazioni al diritto di voto: art.48 u.c.; prescrivendone altresì l'approvazione in assemblea: art.72 u.c.). Le leggi elettorali e quelle sui casi di incompatibilità e di ineleggibilità sono alla base di specifiche procedure parlamentari, specie di quelle relative alla c. d. verifica dei poteri.

Ora, indipendentemente da tali "riserve di legge", la legge non può non interferire nei procedimenti parlamentari *ogni volta che attribuisce al Parlamento, rectius: ad organi parlamentari determinate competenze*. S'intende che deve trattarsi di *competenze ulteriori* rispetto a quelle già assegnate dalla Costituzione al Parlamento o alle Camere. Nel "Corso" sono opportunamente elencati cinque esempi o gruppi di esempi (si pensi alle procedure finanziarie, alla sessione di bilancio, ai procedimenti rivolti a garantire il rispetto dei vincoli finanziari posti dal DPEF e dei limiti contenutistici dei disegni di legge finanziaria e di bilancio: cap. VIII, par. 6,7) di tali evenienze che <<richiedono la costruzione di procedimenti (almeno in parte) parlamentari – e perciò detti "duali" [Manzella] – nei quali occorre delineare le posizioni giuridiche soggettive (di obbligo, soggezione, onere) di soggetti esterni alle Camere>> (p. 41). Poiché, in particolare, il Parlamento è chiamato, sempre più spesso, <<a convivere e a dialogare con altri soggetti, istituzionali e non, attraverso procedimenti complessi dei quali solo una parte si svolge nelle sedi parlamentari>> (il fenomeno è studiato da S. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in *Storia d'Italia, Annali, XVII, Il Parlamento*, cur. L. Violante e F. Piazza, Torino, 2001, 1211 ss.) s'intende come, *per la parte di procedimento endoparlamentare*, in linea di principio, la disciplina sia "riservata" ai regolamenti.

Il primo esempio è rappresentato dalla l. n. 14 del 1978 che introdusse il parere, obbligatorio non vincolante, delle commissioni parlamentari sulle nomine dei vertici

degli enti pubblici. Il problema dei limiti in cui una legge può intervenire nelle procedure parlamentari fu posto e risolto dal parere del 15 maggio 1978 della Giunta per il regolamento del Senato nel senso che la legge stessa <<se può attribuire una competenza ulteriore alle commissioni parlamentari (o, meglio, al Parlamento nel suo complesso) non è però abilitata a individuare le modalità attraverso cui essa vada esercitata, né a determinare i tempi per l'espressione del parere>>. Di qui una modifica ai regolamenti del Senato (comunicato 5. 6. 1978) e della Camera (comma aggiunto all'art. 143 dalla delib. 1. 6. 78 e modificato dalla delib. 20. 7. 99) con riferimento ai <<casi in cui il Governo sia tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare in ordine ad atti che rientrano nella sua competenza>> e con disciplina della procedura susseguente e dei termini. È interessante notare – perché il problema generale della interferenza o dell' "intarsio" riguarda ovviamente anche i casi – diversi – in cui una legge istituisca una commissione bicamerale – che <<le norme di cui al presente articolo si applicano anche nell'ipotesi in cui il parere debba essere espresso da una Commissione bicamerale>> (art. 139 bis u. c. Reg. Sen.). Nel regolamento della Camera si legge che <<se la commissione competente è bicamerale, il Presidente della Camera procede d'intesa con il Presidente del Senato>> (art.143 u. c.)

Gli altri esempi di "intarsi" tra legge e regolamenti parlamentari sono tutti interessanti ed istruttivi. Per esempio, con riguardo alle procedure finanziarie disciplinate a partire dalla l. n. 468 del 1978 (istitutiva della legge finanziaria, abilitata a disporre ciò che la legge di bilancio, a tenore dell'art. 81, 2° cpv., Cost., non potrebbe disporre, ossia innovazioni sostanziali al diritto oggettivo:<< stabilire nuovi tributi e nuove spese >>, valorizzando in tal modo la c. d. manovra di bilancio) e a seguire con le modifiche apportate dalla l. n. 362 del 1988 e dalla l. n.208 del 1999 (che hanno ridefinito il contenuto della legge finanziaria e arricchito gli strumenti della manovra di bilancio con il DPEF e i disegni di legge collegati), la disciplina regolamentare si è adeguata, nel tempo, attuando e integrando le disposizioni di legge e, in particolare, prevedendo l'esame abbinato dei due disegni di legge in un periodo di tempo dedicato ad essi quasi esclusivamente (c.d. sessione di bilancio) e poi, in corrispondenza con le riforme del 1988 e del 1999, introducendo procedure parlamentari per l'esame DPEF e dei provvedimenti collegati, soprattutto al fine di assicurare l'impermeabilità dei due disegni di legge dall'introduzione di normative estranee, sia prevedendo uno specialissimo potere di stralcio, preliminare all'assegnazione, del Presidente del ramo del Parlamento cui il d. d. l. finanziario è presentato per primo nei confronti di

<<disposizioni estranee al suo oggetto così come definito dalla legislazione vigente in materia di bilancio e di contabilità di Stato>> (artt.120, 2°co., reg. Cam. e126 reg. Sen.), sia, come si rileva nel “Corso” (p.220) uno <<specifico regime di presentazione e di ammissibilità degli emendamenti>> per i quali <<l’inammissibilità è decisa, in prima battuta, dai presidenti di commissione e, soprattutto, dal presidente della commissione di bilancio, con la possibilità, però, di appello al Presidente di Assemblea>>; così che, <<come si è osservato in dottrina [De Ioanna e Fotia], in questo modo i regolamenti parlamentari hanno assegnato direttamente al Presidente non un controllo di coerenza formale della sequenza deliberativa (.....) ma un “controllo contenutistico sulla coerenza tra la proposta di innovazione dell’ordinamento e un regime giuridico interposto, tra fonte ordinaria e fonte costituzionale, regime esterno al procedimento legislativo>>.

Il terzo esempio, ancora più interessante, è rappresentato dalla l. n. 400 del 1988, nel quale si assiste, si potrebbe dire, a un doppio “intarsio”, non solo tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari, ma anche tra legge ordinaria e disposizioni costituzionali. Mentre per ciò che concerne la procedura di attuazione della delega legislativa “ultrabiennale” il condizionamento della legge ordinaria concerne soprattutto i termini entro i quali debbono essere resi i pareri (iniziale e definitivo) dalle Camere (anzi dalle Commissioni permanenti) al Governo (art. 14, 4° co.), per ciò che concerne i decreti legge il discorso è più complesso. Perché, se è vero che, a fronte di una serie di divieti contenutistici per i decreti-legge, come si ricorda nel “Corso” (pp. 41-42) vi è stata una pronta corrispondenza nei regolamenti parlamentari <<mediante appositi richiami alla “legislazione vigente” (.....) prima nel solo regolamento del Senato quanto al procedimento di conversione dei decreti-legge nella fase di verifica preliminare affidata alla commissione affari costituzionali; poi anche nel regolamento della Camera, nel quale, in occasione della riforma del 1997-99, si è introdotto il parere obbligatorio del comitato per la legislazione>>; e se è pur vero che, al tempo stesso, <<l’esito prodotto da queste verifiche è fin qui stato piuttosto deludente, anche perché è mancata la “sponda” della Corte costituzionale, che non ha ritenuto di integrare il parametro di cui all’art. 77 Cost., con i limiti stabiliti dall’art.15 della legge n. 400 del1988>>, qualificando per es. il requisito dell’omogeneità come <<indubbiamente giustificato, ma sprovvisto di forza costituzionale>> (sent. n.391 del 1995) come pure di recente ribadito (sent. n. 196 del 2004), non è men vero che molti dei limiti al decreto-legge e quindi alla sua conversione in legge – che è sempre sottoponibile al controllo di

costituzionalità per vizi *in procedendo* – possono considerarsi “coperti”, come specificazioni, dalle disposizioni dell’art. 77 Cost. opportunamente interpretate.

Tralasciando l’ulteriore “intarsio” che si è verificato con riferimento alle procedure comunitarie con la introduzione della legge comunitaria annuale (l. n. 86 del 1989, riformata dalla vigente l. n. 11 del 2005) rivolta a realizzare l’adeguamento (migliore) dell’ordinamento interno alle direttive comunitarie, e al quale i regolamenti parlamentari hanno prontamente risposto delineando <<un iter parlamentare di tale disegno di legge governativo: caratterizzato, tra l’altro, da una riserva d’Assemblea (...) e da un controllo più stretto sull’ammissibilità degli emendamenti presentati, i quali non possono riguardare <<materie estranee all’oggetto proprio della legge comunitaria *come definito dalla legislazione vigente*>> (così l’art. 126, comma 4, r. C. e l’art. 144 *bis*, comma 4, r. S., i quali evidentemente richiamano l’art. 9 della legge n. 11 del 2005). [E i regolamenti parlamentari hanno pure cercato, <<invero con alterne fortune, di delineare procedure idonee ad assicurare un coinvolgimento delle commissioni di Camera e Senato nel corso della fase di formazione del diritto comunitario, in risposta alle innovazioni legislative>> (artt. 3 e 4 l. n. 11 del 2005) <<e a quelle introdotte nell’ordinamento comunitario>> (sulle quali si sofferma l’ottimo capitolo IX del “Corso”)]; tralasciando tutto ciò, si può ricordare che non sempre i regolamenti parlamentari hanno provveduto compiutamente ad adeguare i procedimenti parlamentari alle norme legislative che hanno prefigurato nuovi procedimenti parlamentari (per es. leggi n.59 del 1997 e n. 50 del 1999, che hanno previsto la legge annuale di semplificazione e l’analisi di impatto della regolamentazione – AIR – anche su richiesta delle commissioni parlamentari).

Ora, una volta riconosciuto l’ “intarsio” tra leggi ordinarie e regolamenti parlamentari – che è inevitabile poi allorché siano previste commissioni bicamerali istituite da legge ordinaria, poiché va ricordato che *solo ciò che è stabilito espressamente in Costituzione con norme obbligatorie o di divieto è precluso alla legislazione ordinaria*: si pensi alle commissioni bicamerali di inchiesta che non sono certo precluse dalla previsione dell’art. 82 Cost. – si è posto il problema della risoluzione delle antinomie eventualmente insorgenti tra i due tipi di fonte. Alla tesi dell’applicazione della *lex posterior* sia pure limitata dal criterio di specialità (ma quando farlo valere?) (patrocinata per es. da G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986), è stata opposta la tesi più convincente della <<divisione dei compiti>> sulla base del <<principio di

cooperazione>> (A. MANZELLA, *op. cit.*) la quale però non può evitare ogni possibile antinomia. Piuttosto potrebbe – ancora una volta – essere invocato il criterio della competenza, non già nella originaria e ristretta versione della “riserva”, bensì in quella articolata della “competenza-concorrenza”; notissima nel campo della legislazione statale e regionale concorrente, per cui, altra volta, parlai di un *concorso potenzialmente alternativo di norme* (ovvero di una ripartizione modale di competenze) per descriverne le relazioni, schema che sembra ora accolto anche per spiegare la “competenza sussidiaria”, statale, che è bensì <<idonea a operare come titolo derogatorio della ripartizione costituzionale della funzione legislativa, ma trova in tale tipizzazione astratta il proprio limite interno di esercizio>> (G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa* (in corso di pubblicazione), 109).

## 10. Invece di una conclusione

Si può trarre una conclusione da tutto quel che si è detto? A me non pare. Fintanto che il giudizio di legittimità costituzionale non è ritenuto idoneo alle “cognizione” e al sindacato sul diritto parlamentare e, per contro, il rispetto di quest’ultimo non è ritenuto giuridicamente condizionante l’attività parlamentare, bensì rilasciato alla libera interpretazione ed applicazione di chi pure lo pone, non è ragionevole pensare di poter trarre dalla descrizione di quanto avviene una qualsiasi conclusione, né un auspicio per il futuro. Ciò non di meno non può negarsi che qualche progresso sia stato compiuto e che sia possibile registrare.

È stato detto di recente che << muri che apparivano invalicabili sono crollati. Persino le prerogative parlamentari, classico baluardo dell’indipendenza delle Camere, vengono sindacate nelle loro modalità di esercizio>> e che <<la sentenza “apripista”, la n. 1150 del 1988, è nel nome della salvaguardia dei diritti fondamentali anche quando l’organo costituzionale si muove su un terreno guarentigato: i diritti della persona compaiono – quale istanza da tutelare – anche nel giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri>> (M. MIDIRI, *Corte, organi politici, giurisdizione*, in *Dir. soc.*, 4, 2008, 584-585). Ma – come si è detto – si tratta di un processo troppo largamente incompiuto, anche perché il maggior ostacolo al possibile modello sostitutivo di quello disegnato dalla su detta sentenza è rappresentato dalla “cultura” stessa dei giudizi costituzionali <<più sensibili alle ragioni delle Camere e del potere politico>>, ed <<ovviamente contrari a modificare un modello

di giudizio che costituisce, per i parlamentari, una rendita di posizione>> (A. PACE, *op. cit.*, 166). Il pericolo di un'inversione di tendenza, anzi, non si può sottacere. In molte sentenze costituzionali non si parla soltanto di regolamenti parlamentari, ma si allude o ci si richiama esplicitamente all' "ordinamento parlamentare", concepito quasi come separato dall'ordinamento statale. Il fatto stesso che il regolamento possa essere applicato e liberamente interpretato; ma che perfino per le disposizioni costituzionali che disciplinano la fonte regolamentare e le materie rientranti nella sua sfera di competenza sia alle Camere riconosciuto <<un margine piuttosto ampio all'interpretazione ed attuazione del pensiero costituente>> in materia di procedimento legislativo, al punto di asserire che <<l'interpretazione e l'attuazione in parola sono di *esclusiva spettanza* di ciascuna Camera>> (come si legge nella sent. n. 78 del 1984), sono dati incontrovertibili che rischiano di riesumare la vecchia concezione del diritto parlamentare come ordinamento speciale.

Ma sono poi veramente i regolamenti come atti privi della forza di legge a non poter essere sottoposti al giudizio di costituzionalità o non è piuttosto la natura o posizione degli organi che li pongono a determinare una tale discutibilissima conseguenza? Dalla sent. n. 154 del 1984 sembra emergere proprio quest'ultima risposta, così che, com'è stato lucidamente notato, <<fondando l'insindacabilità non sui caratteri dell'atto, ma sull'indipendenza dell'organo "sovrano", si sottraggono i regolamenti (e tutta l'attività parlamentare) alla legalità costituzionale come espressione di una legalità "separata" e si ripropone così il concetto di "ordinamento speciale">> (L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, quad. 10, 79):

Del resto già la sent. n. 78 del 1984 cadeva in palese contraddizione allorché, ritenendo di poter valutare l'attività delle Camere <<alla stregua di tutto ciò che sia direttamente ed espressamente disciplinato dalla Costituzione>>, concludeva, a favore della conformità del Regolamento della Camera che per la validità della delibera parlamentare richiede il voto favorevole dei soli votanti a prescindere dagli astenuti, mentre l'art. 64, in materia sicuramente regolata "direttamente ed espressamente" richiede per la validità della delibera l'approvazione da parte della maggioranza dei *presenti* ricomprendendovi gli astenuti. Si sa che si è dubitato che l'astensione possa essere considerata voto validamente espresso. Ma si tratta di un sofisma. Come è possibile spiegare allora che l'astenuto alla Camera ( a differenza dell'assente volontario) sia

computato nel numero legale, pur non incidendo nel numero legale? O è presente o non lo è?

Ma il culmine forse della considerazione dell'ordinamento parlamentare come ordinamento "separato" è rappresentato dalla sent. n. 379 del 1996: <<Allorché il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, *interamente e senza residui sotto le norme del diritto parlamentare* e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi, quali che siano le qualificazioni che nell'ordinamento generale quel comportamento riceva (illegittimità, illiceità, ecc.), sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere>>. Qui l'autonomia della funzione delle Camere è un bene talmente protetto, <<è una sfera di libertà che non è privilegio ma tutela dell'autonomia delle istituzioni>>, a fronte del quale i *diritti* dei singoli debbono *cedere*: ciò che è illegittimo o illecito diventa legittimo (anche se persino non legittimato) e lecito!