

PREFAZIONE ALLA TERZA EDIZIONE

Nel dicembre 2017 il Senato ha approvato una riforma radicale del proprio regolamento con la conseguenza che le citazioni della maggior parte degli articoli del suddetto regolamento, contenute nella precedente edizione di questo volume, risultano oramai sbagliate non soltanto per quanto riguarda la numerazione degli articoli ma soprattutto per le novità introdotte sul piano sostanziale.

Tale riforma giustificherebbe da sola la presente nuova edizione. Tuttavia, con l'occasione ho inserito anche un'importante sentenza, adottata dalla Corte costituzionale nel corso del 2017, che risolve, almeno per adesso, il quesito circa la legittimità della cosiddetta autodichia, problema ampiamente trattato nella precedente edizione ma la cui soluzione veniva necessariamente lasciata in sospeso, sul piano giurisprudenziale, in attesa della suddetta sentenza. Inoltre, è stato completamente rivisto ed aggiornato il capitolo relativo ai rapporti con l'Unione europea. Infine, piccoli interventi sono stati compiuti un po' in tutto il testo per renderlo più comprensibile o per eliminare istituti non più esistenti, come è il caso della legge finanziaria e della legge di stabilità.

Per il resto, l'impostazione generale rimane inalterata. La bibliografia non è stata aggiornata: mi scuso pertanto con gli Autori che non vedessero citati i loro lavori più recenti.

STEFANO MARIA CICCONE

Roma, marzo 2019

CAPITOLO 1

LE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

SOMMARIO: 1. Introduzione ed impostazione del tema. – 2. Le fonti del diritto parlamentare: norme giuridiche (costituzionali, legislative, regolamentari, consuetudinarie) e norme non giuridiche (convenzioni costituzionali e prassi). – 3. I regolamenti parlamentari. – *a*) La natura giuridica dei regolamenti parlamentari: critica della tesi che nega il carattere giuridico delle norme dei regolamenti parlamentari e delle tesi che ritengono, in tutto o in parte, meramente interne le norme dei regolamenti parlamentari. I regolamenti parlamentari sono fonti dell'ordinamento giuridico italiano. – *b*) La diversa posizione dei regolamenti parlamentari nel precedente e nell'attuale ordinamento. La riserva assoluta di competenza a favore dei regolamenti parlamentari prevista dagli artt. 64 e 72 Cost. – *c*) La forza di legge dei regolamenti parlamentari: aspetti problematici della questione. – *d*) La negazione della parametricità delle norme dei regolamenti parlamentari e della loro idoneità a costituire l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. La sent. n. 154/1985 della Corte costituzionale e relative critiche. Gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale al riguardo. – *e*) I regolamenti parlamentari minori. – 4. Le leggi. – 5. Le consuetudini costituzionali. – 6. Le convenzioni costituzionali. – 7. La prassi ed i precedenti.

1. Introduzione ed impostazione del tema

A giudizio di chi scrive, il diritto parlamentare non è una disciplina autonoma ma semplicemente una parte del diritto costituzionale. Volendo servirsi di un paragone, il rapporto tra il diritto costituzionale ed il diritto parlamentare è lo stesso che intercorre tra il diritto privato ed il diritto civile. Così come sarebbe impensabile lo studio del diritto civile da parte di chi non avesse in precedenza studiato il diritto privato, altrettanto vale nei confronti del rapporto intercorrente tra il diritto costituzionale ed il diritto parlamentare.

Quanto detto definisce le linee guida del presente manuale.

Il lettore non troverà, se non per semplici accenni, quei concetti elementari, anche se fondamentali, che caratterizzano e definiscono i regimi

parlamentari, il loro sviluppo storico ed il loro studio in chiave comparativistica, poiché la conoscenza di tali concetti viene data per scontata. Lo stesso vale per il procedimento legislativo con riferimento alle sue fasi conclusive, esterne alle Camere, quali le fasi della promulgazione e della pubblicazione della legge, perché anche in questo caso la loro conoscenza viene data per scontata.

Ciò non esclude che vi potranno essere delle eccezioni. Mi riferisco, ad esempio, alle modifiche di fatto della forma di governo determinate dal ruolo sempre più pervasivo assunto dalla Corte costituzionale, sia mediante nuovi tipi di sentenze (quali le sentenze interpretative, le sentenze additive e le sentenze sostitutive) create con la propria giurisprudenza, sia mediante la facoltà, che la stessa Corte si è auto-attribuita, d'individuare caso per caso i cosiddetti limiti taciti della revisione costituzionale e di sindacare, per questa via, anche le leggi costituzionali approvate dalle Camere.

Le parti del diritto costituzionale relative al Parlamento – che, per l'appunto, costituiscono quello si definisce diritto parlamentare – saranno approfondite con particolare riguardo agli aspetti problematici, più che a quelli descrittivi. Esemplificando con riferimento ai regolamenti parlamentari, che costituiscono la fonte principale, quantomeno sotto il profilo quantitativo, del diritto parlamentare, mentre si discuterà in maniera approfondita delle disposizioni di difficile interpretazione, si accennerà soltanto a quelle disposizioni il cui significato è del tutto evidente anche a chi giurista non è. Di conseguenza, il presente manuale non è e non vuole essere un puntuale commentario, articolo per articolo, dei regolamenti parlamentari, non soltanto, come spiegato, per il particolare angolo visuale, fondamentale problematico, dal quale s'intende studiare il diritto parlamentare, ma anche perché ottimi commentari già esistono e sarebbe inutile aggiungerne un altro.

Particolare attenzione sarà data alla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa a temi "caldi" del diritto parlamentare, quali, a titolo di esempio, il tema delle immunità parlamentari, quello della sindacabilità dei regolamenti parlamentari e quello della cosiddetta autodichia.

Un'ulteriore considerazione è necessaria in questa sede introduttiva. Oggi è di moda l'espressione "diritto vivente", espressione che viene usata con riferimento, soprattutto, alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ebbene, nessun diritto è, per definizione, più "vivente" del diritto parlamentare, poiché l'interpretazione di molte delle disposizioni dei regolamenti parlamentari è possibile soltanto con l'ausilio della consuetudine e della prassi; consuetudine e prassi alle quali occorre ugualmente ricorrere

per colmare le eventuali lacune presenti negli stessi regolamenti o addirittura, *nemine opponente*, per derogare ad essi. Tuttavia, tanto più “vivente” è un diritto, tanto più difficile è il suo studio, poiché la conoscenza delle disposizioni positive – contenute nella Costituzione, nelle leggi e nei regolamenti nel caso del diritto parlamentare – deve essere necessariamente integrata dalla conoscenza di altre norme non scritte, giuridiche nel caso delle norme consuetudinarie, non giuridiche ma altrettanto efficaci in via di fatto nel caso delle norme della prassi.

2. Le fonti del diritto parlamentare: norme giuridiche (costituzionali, legislative, regolamentari, consuetudinarie) e norme non giuridiche (convenzioni costituzionali e prassi)

Le norme che compongono il diritto parlamentare sono di varia natura, di diverso grado gerarchico e con diversi ambiti di competenza.

Accanto a norme di grado costituzionale, contenute nella stessa Costituzione (ad es. gli artt. di cui al Titolo I della Parte II) o in leggi costituzionali (ad es. le L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1; 6 agosto 1993, n. 1; 24 gennaio 1997, n. 1), vi sono anche norme legislative, norme contenute nei regolamenti parlamentari e norme create dalla consuetudine. Altre norme, non giuridiche ma talvolta di grande importanza, sono quelle create dalle convenzioni costituzionali e dalla prassi.

Delle norme costituzionali, così come delle norme legislative, relative al Parlamento si parlerà di volta in volta in relazione ai singoli argomenti che verranno trattati. Una norma costituzionale di fondamentale importanza è però quella contenuta nell’art. 64 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera il potere di adottare un proprio regolamento. E poiché i regolamenti parlamentari costituiscono il nucleo centrale del diritto parlamentare è da questi che conviene prendere le mosse.

3. I regolamenti parlamentari

- a) *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari: critica della tesi che nega il carattere giuridico delle norme dei regolamenti parlamentari e delle tesi che ritengono, in tutto o in parte, meramente interne le norme dei regolamenti parlamentari. I regolamenti parlamentari sono fonti dell'ordinamento giuridico italiano*

Il fondamento della potestà regolamentare di ciascuna Camera risiede in Italia nell'art. 64 Cost., il quale stabilisce che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». L'art. 64 stabilisce non soltanto un'attribuzione di competenza regolamentare ma anche una specifica condizione per il suo esercizio: la necessità che il regolamento parlamentare sia approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Tale attribuzione, compiuta in generale dall'art. 64, è ribadita e specificata dall'art. 72 in riferimento alle forme ed ai modi di esercizio della funzione legislativa.

Sul problema della natura giuridica dei regolamenti parlamentari si sono susseguite diverse tesi. In primo luogo quella che nega la natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari partendo dal presupposto secondo cui tali norme si fonderebbero su un potere particolare, diverso dal diritto di sovranità statale, e quindi sarebbero prive dei due caratteri propri delle norme giuridiche: la generalità e la novità. Tuttavia, anche tralasciando le osservazioni che potrebbero rivolgersi contro la distinzione tra diritti di sovranità statale e diritti di supremazia speciale, la tesi non sembra convincente nel suo nucleo centrale.

Affermare che le norme dei regolamenti parlamentari non possiedono il requisito della novità poiché non possono derogare alle norme dell'ordinamento statale, né ad esse aggiungere alcunché, non tiene conto del fatto che il sistema delle norme dei regolamenti parlamentari nel suo complesso s'inserisce nel più vasto ordinamento dello Stato e perciò la modifica di una norma del regolamento, ripercuotendosi sul sistema che concorre a formare, si ripercuote anche sull'ordinamento statale, determinandone una modifica nella sua composizione globale. L'impossibilità per le norme dei regolamenti parlamentari di modificare norme dell'ordinamento statale non attiene perciò alla loro capacità innovativa, e quindi alla loro giuridicità o non giuridicità, ma piuttosto al diverso problema della loro rilevanza nei confronti del resto dell'ordinamento statale.

Quanto al rilievo circa una presunta mancanza di generalità delle norme dei regolamenti parlamentari, esso è da respingere per quanto concerne le

norme regolamentari di tipo organizzatorio poiché ogni norma di organizzazione sembra essere, per sua natura, generale. Lo stesso è da dirsi per le norme regolamentari attributive di diritti, potestà, facoltà, obblighi o *status*, poiché sembra eccessivo desumere una mancanza di generalità dalla circostanza che loro destinatari possano essere soltanto i membri del Parlamento, ovvero le persone estranee alle Camere che con esse vengano in contatto stabilmente (ad es., i dipendenti della Camera e del Senato) o occasionalmente (ad es., coloro che assistono alle sedute o coloro che sono interrogati da una commissione parlamentare d'inchiesta). Tali soggetti, infatti, non sono in concreto singolarmente determinati dalle norme regolamentari bensì soltanto predeterminabili sulla base dei criteri fissati da quelle stesse norme.

In secondo luogo, s'intende accennare a quella tesi che, partendo dall'esatto presupposto della pluralità degli ordinamenti giuridici, afferma la giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari soltanto nell'ambito dell'ordinamento particolare cui esse danno luogo. Tali norme vengono perciò qualificate come norme interne, irrilevanti per l'ordinamento statale ed in quanto tali sottratte agli eventuali controlli esterni.

Questa tesi, nata sotto lo Statuto albertino, subì alcuni necessari adattamenti con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana poiché, soprattutto alla luce dell'art. 72, apparve chiaro che almeno alcune delle norme dei regolamenti parlamentari dovevano considerarsi come norme dotate di efficacia esterna. Adattamenti, tuttavia, che, se limitarono la portata di quella tesi attraverso una serie di criteri tendenti a stabilire quali norme dei regolamenti parlamentari dovessero considerarsi esterne e quali no, ne confermarono il principio informatore secondo cui almeno una parte di tali norme aveva valore meramente interno e quindi era irrilevante per l'ordinamento statale.

Contro l'affermazione del valore interno di tutte le norme dei regolamenti parlamentari stanno considerazioni di tipo formale e sostanziale.

Sotto il primo profilo, infatti, la disciplina per la creazione di tali norme è oggi notevolmente diversa da quella vigente all'epoca in cui la tesi in esame fu formulata. L'art. 64 Cost. non definisce più, come invece l'art. 61 dello Statuto albertino, il regolamento parlamentare come regolamento "interno"; lo stesso art. 64 non rimette più a ciascuna Camera la scelta delle modalità di approvazione del regolamento, ma stabilisce che esso deve essere adottato a maggioranza assoluta dei componenti; i regolamenti parlamentari, che nel periodo statutario non erano pubblicati affatto e la cui pubblicazione nel successivo periodo repubblicano ebbe carattere meramente notiziale, devono adesso essere pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*,

secondo quanto dispongono gli artt. 16, co. 5, reg. Camera e 167, co. 7, reg. Senato.

Sotto il secondo profilo, è facile individuare un notevole numero di disposizioni dei regolamenti parlamentari che hanno efficacia all'esterno delle Camere, vale a dire direttamente nei confronti dell'ordinamento giuridico statale, o per il loro contenuto o per i loro destinatari.

Nel primo senso vengono in gioco quelle disposizioni dei regolamenti che, di volta in volta, completano, attuano o precisano le norme costituzionali relative al procedimento di formazione della legge. Il valore non meramente interno di tali disposizioni si evince sia dal fatto che esse sono direttamente strumentali per la formazione di un atto per definizione "esterno", qual è la legge, sia dal fatto che le finalità che esse devono perseguire – o, se si preferisce, lo spazio che devono colmare – sono già parzialmente predeterminate dall'art. 72 Cost. Circostanza, quest'ultima, che differenzia ulteriormente l'attuale normativa costituzionale sui regolamenti parlamentari rispetto a quella vigente nel precedente ordinamento regio, poiché inutilmente si cercherebbe nello Statuto albertino una disposizione corrispondente al citato art. 72.

Nel secondo senso, il carattere esterno di una disposizione del regolamento parlamentare sembra sussistere quando essa sia destinata a valere nei confronti di soggetti diversi dai membri del Parlamento, siano essi persone fisiche o giuridiche ovvero organi dello Stato. Se per il passato quest'ipotesi ricorreva soltanto nei confronti delle disposizioni regolamentari relative a membri del Governo ovvero a terze persone che a vario titolo si trovavano nella sede della Camera o del Senato (pubblico che assiste alle sedute, giornalisti parlamentari, funzionari ministeriali, visitatori, ecc.), oggi essa è riscontrabile con una frequenza molto maggiore.

A titolo di esempio e limitandosi al solo regolamento della Camera, al quale del resto corrisponde per quest'aspetto abbastanza fedelmente il regolamento del Senato, basti pensare all'art. 143, co. 2, secondo il quale ciascuna commissione parlamentare, previa intesa con il Presidente della Camera, ha facoltà di chiedere che i ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici, anche con ordinamenti autonomi, per fornire chiarimenti su questioni di amministrazione in rapporto alla materia di competenza della commissione; all'art. 144 che, disciplinando le cosiddette indagini conoscitive delle commissioni parlamentari, prevede la facoltà d'invitare alle sedute della commissione qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine; all'art. 145, in base al quale l'Assemblea e le commissioni possono chiedere che il Presidente della Camera inviti, tramite il Governo,

l'ISTAT a compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici, previa definizione dell'oggetto e delle finalità; agli artt. 146 e 147 che prevedono, rispettivamente, il potere dell'Assemblea o delle commissioni di chiedere che il Presidente della Camera inviti il CNEL ad esprimere il parere sull'oggetto della discussione ovvero a compiere studi od indagini, previa definizione dell'oggetto e delle finalità; all'art. 148, secondo il quale un Presidente di commissione, per la materia di competenza di questa, o un Presidente di Gruppo possono, tramite il Presidente della Camera, avanzare richiesta d'informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti; agli artt. 149 e 150 che prevedono la richiesta da parte di una commissione parlamentare alla Corte dei conti di ulteriori informazioni ed elementi di giudizio sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e sui decreti registrati con riserva trasmessi dalla Corte dei conti al Parlamento; all'art. 143, co. 4¹, che, disciplinando le forme ed i modi di espressione da parte della commissione competente per materia del parere che il Governo sia tenuto per legge a richiedere su atti che rientrano nella sua competenza, ha trovato frequente ed ormai normale applicazione in occasione dell'espressione del parere sulle nomine di dirigenti di enti pubblici. Ipotesi, quest'ultima, nella quale il carattere di esteriorità è, sia pure in senso atecnico, duplice: in via diretta nei confronti del Governo in quanto destinatario del parere, in via indiretta nei confronti della persona che il Governo propone di nominare.

Infine, due altri casi nei quali destinatari delle norme dei regolamenti parlamentari sono soggetti diversi dai membri del Parlamento ricorrono a proposito dell'art. 12, sia del regolamento della Camera, sia del regolamento del Senato, e a proposito delle commissioni monocamerali d'inchiesta.

Nel primo caso la norma di cui all'art. 12, co. 3, lett. *f*) e *d*) reg. Camera, stabilendo che l'Ufficio di Presidenza decide sui ricorsi che attengono allo stato giuridico, al trattamento economico e di quiescenza, nonché alla disciplina dei dipendenti della Camera e del Senato, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, esclude per questi soggetti la possibilità della tutela giurisdizionale esterna². Per di più, una recente riforma dell'art. 12

¹ Nel testo risultante dalla modifica approvata il 1° giugno 1978 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 5 giugno 1978. Il co. 4 dell'art. 143 è stato sostituito con deliberazione del 20 luglio 1999 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 26 luglio 1999, n. 173): il procedimento consultivo nei casi in cui il Governo è tenuto per legge a richiedere un parere parlamentare su atti di propria competenza è rimasto comunque sostanzialmente immutato; sono stati soltanto razionalizzate le modalità e i tempi per l'espressione del parere. In proposito cfr. anche il par. 4 di questo capitolo.

² L'art. 12, co. 1, reg. Senato, è molto più sintetico, limitandosi ad affermare che il Con-

reg. Camera³ ha introdotto ulteriori norme destinate a produrre effetti addirittura nei confronti di soggetti del tutto estranei rispetto all'apparato amministrativo delle Camere. Il co. 3 del nuovo art. 12 reg. Camera prevede, infatti, che l'Ufficio di Presidenza adotti la disciplina⁴ per la determinazione dei «criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari» e che esso stesso giudichi sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima». Al di là dei profili problematici relativi alla legittimità della c.d. autodichia – che verranno esaminati nel cap. 3, par. 8 – non v'è dubbio che le più recenti riforme regolamentari vengano ad ampliare ulteriormente il novero delle norme produttive di effetti nei confronti di soggetti diversi dai membri del Parlamento, confermando così la capacità della norme dei regolamenti parlamentari di produrre effetti esterni.

Nel secondo caso, la possibilità che norme dei regolamenti parlamentari trovino applicazione nei confronti di soggetti estranei al Parlamento deriva dal fatto che l'art. 82 Cost., mentre fissa i poteri ed i limiti delle commissioni monocamerale d'inchiesta in riferimento a quelli dell'autorità giudiziaria, nulla prevede circa le regole procedurali che devono disciplinare i lavori di tali commissioni; regole, peraltro, che sarebbe impossibile desumere per analogia da quelle fissate dal codice di procedura penale per l'autorità giudiziaria, data la totale diversità di struttura tra questa e la commissione d'inchiesta. Analogia di struttura che, invece, sussiste nei confronti delle commissioni parlamentari permanenti e che pertanto, nel silenzio dei regolamenti parlamentari e fatta eccezione del caso in cui sia la stessa legge istitutiva di una commissione bicamerale d'inchiesta a stabilire la procedura applicabile, induce a ritenere che le norme per esse stabilite dai regolamenti parlamentari si applichino, per quanto possibile, alle commis-

siglio di Presidenza «approva i regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». Il principio di autodichia è contenuto nel Regolamento degli uffici e del personale, approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 18 dicembre 1987 ed emanato con Decreto del Presidente del Senato 1° febbraio 1988, n. 6314.

³Deliberata dall'Assemblea di Montecitorio il 16 dicembre 1998 e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 21 dicembre 1998, n. 297.

⁴Disciplina attualmente contenuta nel «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti», adottato dall'Ufficio di Presidenza della Camera con deliberazione 22 giugno 1999, n. 155, resa esecutiva dal decreto del Presidente della Camera 22 giugno 1999, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 25 giugno 1999, n. 147.

sioni d'inchiesta, quanto meno per ciò che attiene alla validità delle sedute e delle deliberazioni (ad esempio: regolarità dell'avviso di convocazione del seduta, *quorum* di validità della seduta, *quorum* di maggioranza, computo ed incidenza degli astenuti, tipi di votazioni e controllo dei risultati). Né, contro tale tesi, varrebbe sostenere che l'attività delle commissioni d'inchiesta si svolge di regola in modo informale e che quindi, come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 231/1975 «le commissioni restano libere di prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici ...». Tale modo di procedere informale è infatti una mera facoltà delle commissioni, come del resto ha riconosciuto la stessa sentenza, qualora esse non ritengano di servirsi dei poteri propri dell'autorità giudiziaria.

Oltre a queste considerazioni, altre e di più ampio respiro se ne possono fare contro l'esattezza non soltanto della tesi fin qui esaminata ma anche dell'altra tesi secondo cui soltanto una parte delle norme dei regolamenti parlamentari avrebbe valore interno.

Accanto all'osservazione secondo cui sarebbe abbastanza strano che il regolamento parlamentare sia sprovvisto di ogni rilevanza proprio agli occhi dell'ordinamento statale che lo prevede e lo disciplina in due specifiche disposizioni costituzionali, è stato esattamente notato che nella teoria degli atti normativi interni si annida un equivoco. Se è vero, infatti, che i regolamenti parlamentari possono disciplinare soltanto una materia predeterminata – quella ad essi riservata – ciò si verifica anche per tutte le fonti dotate di autonomia, senza che tale circostanza impedisca di considerare le norme così prodotte come costitutive del diritto oggettivo. Ma, soprattutto e data anche l'incertezza che tutt'ora caratterizza il concetto di norma interna, occorre verificare quanto sia esatto, o per lo meno conveniente, nel nostro ordinamento il metodo di desumere l'insindacabilità esterna di una norma dalla previa dimostrazione del suo valore interno.

Un ribaltamento completo di tale metodo è stato tentato, affermandosi che occorre muovere dalla dimostrazione della sindacabilità per acquisire, in caso di dimostrazione riuscita, la natura non necessariamente interna delle norme dei regolamenti parlamentari. Perciò, al sillogismo secondo cui una norma interna è insindacabile si dovrebbe sostituire l'altro secondo cui una norma in tanto può dirsi interna in quanto se ne dimostri l'insindacabilità: non più «norma interna = norma insindacabile», bensì «norma insindacabile = norma interna».

Il tentativo è indubbiamente suggestivo ma dà luogo, nella sua assolutezza, ad una difficoltà. Se è esatto sostenere che una norma sindacabile deve necessariamente qualificarsi come esterna, non altrettanto convincent-

te è che una norma è certamente e residualmente interna quando è insindacabile poiché, quantomeno nel nostro ordinamento, esiste una categoria di atti – i cosiddetti atti politici – che, pur essendo giuridicamente insindacabili, sono però sicuramente atti esterni. Difficoltà, questa, che non si pone per chi ha compiuto quel tentativo poiché, alla stregua di una particolare concezione della forza di legge, gli atti politici potrebbero essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale; difficoltà che, invece, appare insuperabile qualora si accetti una diversa concezione della forza di legge, come si è cercherà di dimostrare tra breve.

b) *La diversa posizione dei regolamenti parlamentari nel precedente e nell'attuale ordinamento. La riserva assoluta di competenza a favore dei regolamenti parlamentari prevista dagli artt. 64 e 72 Cost.*

La posizione dei regolamenti parlamentari nell'attuale ordinamento repubblicano è diversa rispetto a quella che essi avevano nel precedente ordinamento. Tale diversità nasce dal diverso valore dello Statuto albertino rispetto a quello della Costituzione repubblicana: l'uno Costituzione flessibile pariordinata alla legge, l'altra Costituzione rigida superiore alla legge e da questa imm modificabile. Da tale diverso rapporto tra Costituzione e legge deriva che la norma tendente ad attribuire a ciascuna Camera la potestà di darsi un proprio regolamento, pur nascendo dall'esigenza di raggiungere una medesima finalità, produce effetti non equivalenti nelle due ipotesi.

Se l'esigenza da cui muovono sia l'art. 61 dello Statuto albertino, sia l'art. 64 Cost., è quella di attribuire a ciascuna Camera un potere normativo proprio ed esclusivo nella loro sfera di competenza, i limiti che l'esercizio di tale potere incontra sono diversi nei due casi. In particolare, nella prima ipotesi non si può dire che la materia tradizionalmente oggetto del regolamento parlamentare sia sottratta all'intervento della legge, stante la pariordinazione tra quest'ultima e lo Statuto. Eventuali interventi della legge volti a disciplinare parti della cosiddetta materia parlamentare, e dunque ad abrogare le eventuali norme regolamentari che già disciplinassero quelle parti, si giustificano considerando l'intervento della legge come tacitamente in deroga alla norma costituzionale ad essa pariordinata. Nel precedente ordinamento, i regolamenti parlamentari erano gerarchicamente subordinati alla legge; la legge poteva abrogare le norme dei regolamenti parlamentari e non poteva validamente essere abrogata da esse: la riserva di competenza a favore dei regolamenti parlamentari, perciò, valeva soltanto nei confronti di norme inferiori a quelle legislative.

Il valore rigido della Costituzione repubblicana ribalta queste conclu-

sioni. Una volta accettata l'opinione secondo cui gli artt. 64 e 72 Cost. stabiliscono una riserva di competenza in favore dei regolamenti parlamentari per la materia ad essi propria, tale riserva deve necessariamente intendersi come operante nei confronti di tutte le fonti dell'ordinamento non di grado costituzionale e dunque in primo luogo nei confronti della legge. Una legge che tentasse di abrogare disposizioni dei regolamenti parlamentari sarebbe illegittima poiché, pretendendo di interferire in un materia ad essa sottratta, violerebbe gli artt. 64 e 72 Cost.

La diversa posizione dei regolamenti parlamentari nell'attuale ordinamento rispetto al precedente, rende, sotto altri aspetti, molto più concreta la problematica relativa ai regolamenti parlamentari. Innanzitutto, occorre verificare se tale posizione giochi un qualche ruolo nell'inquadramento dei regolamenti parlamentari tra le altre fonti del diritto italiano, in particolare per quanto concerne l'attribuzione ad essi della forza di legge e quindi la loro sindacabilità da parte della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Di tale aspetto, tuttavia, ci si occuperà specificamente nel paragrafo successivo. In secondo luogo, la posizione che hanno i regolamenti parlamentari nell'attuale ordinamento impone di definire con maggiore precisione rispetto al passato quali siano i confini della materia riservata ai regolamenti parlamentari.

Al riguardo si può osservare come alcune soluzioni non appaiono convincenti. Così, il ricorso al concetto di tradizione, che sarebbe richiamato da una norma costituzionale implicita, se da un lato non è sufficientemente preciso, dall'altro – come è stato osservato – non è idoneo a spiegare le eventuali innovazioni che i regolamenti parlamentari di oggi o di domani possono contenere rispetto a quelli di ieri. In proposito valga l'esempio costituito dalle disposizioni del regolamento della Camera dei deputati, introdotte nel 1971, relative alle procedure d'indirizzo, controllo ed informazione: disposizioni che, per la loro assoluta novità rispetto al passato, ben difficilmente si potrebbero spiegare in termini di tradizione.

Eguale insoddisfacente è il tentativo di definire la materia riservata ai regolamenti parlamentari escludendo da essa tutte quelle disposizioni creatrici di diritti o di obblighi nei confronti di terzi, ovvero di altri organi dello Stato. Da un lato, tale esclusione non varrebbe a definire in positivo quale sia la materia in questione, bensì soltanto, in negativo, ad individuare alcuni limiti; dall'altro, non sembra neanche esatto porre in generale un limite di tal genere ai regolamenti parlamentari, dovendosi quantomeno distinguere in quale contesto gli eventuali diritti od obblighi siano creati e se ciò comporti o meno la violazione di norme costituzionali relative allo *status* del soggetto o alle competenze di altri organi dello Stato.

Ad esempio, non sembra contestabile la legittimità dell'art. 64 reg. Camera che pure fissa obblighi nei confronti di soggetti estranei al Parlamento: ai co. 3, 5 e 6 gli obblighi per coloro che assistono alla seduta di astenersi da ogni segno di approvazione o disapprovazione, di non turbare l'ordine e di non recare oltraggio alla Camera o ad un suo membro. Lo stesso è da dirsi per l'art. 131, co. 1, reg. Camera che fissa l'obbligo per il Governo, qualora dichiarati di non poter rispondere ad una interrogazione, di indicarne il motivo ovvero, qualora dichiarati di dover differire la risposta, l'obbligo di precisare in quale giorno, nel termine di un mese, è disposto a rispondere. Egualmente, per quanto concerne l'art. 37 reg. Camera, il quale stabilisce, al co. 1, l'obbligo per i rappresentanti del Governo, se richiesti, di assistere alle sedute dell'Assemblea e delle commissioni, e, al co. 2, che alle sedute delle commissioni in sede legislativa deve comunque partecipare un rappresentante del Governo.

Negli esempi citati la legittimità degli obblighi dipende dalla presenza di quelle due circostanze alle quali si è in premessa accennato: il fatto che l'imposizione dell'obbligo sorga in connessione ed in occasione dell'esercizio di una funzione della Camera ed il fatto che tale imposizione non leda lo *status* costituzionalmente garantito del soggetto o dell'organo obbligato.

Tutto sommato, sembra opportuno continuare ad accogliere la definizione, ormai classica, secondo cui la materia riservata ai regolamenti parlamentari è quella attinente all'organizzazione di ciascuna Camera ed ai modi di esercizio delle sue funzioni. Lasciando alla prassi l'individuazione delle singole fattispecie ricomprese in tale definizione, coerentemente alla caratterizzazione del diritto parlamentare soprattutto come "diritto vivente".

c) *La forza di legge dei regolamenti parlamentari: aspetti problematici della questione*

L'individuazione concreta di quali siano gli "atti aventi forza di legge" costituisce il maggior problema posto dall'art. 134 poiché si ritiene, in modo pressoché unanime, che tali non possano essere soltanto i due atti (i decreti legislativi ed i decreti-legge) ai quali espressamente la Costituzione (art. 77) attribuisce la forza di legge. Quali siano gli altri atti ai quali tale forza debba riconoscersi dipende, pertanto, dalla definizione del concetto di forza di legge; una volta che tale definizione sia stata acquisita con ragionevoli margini di certezza, la si potrà applicare di volta in volta per stabilire se un determinato atto normativo – nel nostro caso i regolamenti parlamentari – abbia o no le caratteristiche che consentano di definirlo come atto dotato o privo di forza di legge.

Tuttavia, l'elaborazione dottrinarica del concetto di forza di legge è stata in Italia talmente articolata e complessa da non poter essere esaminata con il dovuto approfondimento in questa sede. Tanto più che, diversamente dall'abbondanza della dottrina, la giurisprudenza della Corte costituzionale è assolutamente carente in ordine alla definizione del concetto di forza di legge, essendosi la Corte limitata ad affermare o a negare, in fattispecie specifiche e senza particolari motivazioni applicabili in via generale, se un determinato atto avesse o no forza di legge. In questa sede, pertanto, sembra sufficiente limitarsi a dar conto delle principali teorie in tema di forza di legge, esaminando successivamente la giurisprudenza della Corte sui regolamenti parlamentari.

Secondo una prima tesi, le caratteristiche della forza di legge sarebbero due: la primarietà, intesa come elemento proprio di quelle fonti che non hanno al di sopra di sé alcuna altra fonte ad eccezione di quelle di grado costituzionale; la raffrontabilità in termini di equipollenza alla legge, intesa come capacità di un atto normativo primario di operare nell'ambito attribuito dalla Costituzione alla legge. In sintesi, per questa tesi la forza di legge è determinata dalla capacità, propria di un atto normativo diverso dalla legge, di abrogare quest'ultima. Tale capacità viene poi ulteriormente specificata, da altra parte della dottrina, in una duplice direzione: un atto, per essere qualificato come atto con forza di legge, deve avere, allo stesso tempo, la capacità di abrogare le leggi e gli altri atti con forza di legge (forza di legge in senso attivo) e la capacità di resistere ai tentativi di abrogazione compiuti da atti inferiori alla legge (forza di legge in senso passivo).

La prima tesi esclude per definizione dall'ambito degli atti con forza di legge tutti quegli atti i cui rapporti con la legge siano disciplinati dal principio della competenza, poiché un atto al quale sia riservata la disciplina di una determinata materia con esclusione dell'intervento della stessa legge – è il caso dei regolamenti parlamentari ai quali l'art. 64, co. 1, Cost., riserva in via esclusiva la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento interno di ciascuna delle due Camere – non è raffrontabile in termini di equipollenza alla legge, data l'impossibilità per il primo di abrogare la seconda.

La seconda tesi perviene alla medesima esclusione, anche se non, come nel caso precedente, sulla base di una sua premessa, bensì a causa dei risultati contraddittori ai quali si giunge a seguito della sua applicazione. Tornando al caso dei regolamenti parlamentari ed applicando ad essi la tesi suddetta, i risultati sono i seguenti: i regolamenti parlamentari non possono abrogare una legge poiché, se così tentassero, violerebbero l'art. 64, co.

1, Cost., che implicitamente esclude dalla loro sfera di competenza tutte le materie che non siano quelle relative all'organizzazione ed al funzionamento di ciascuna Camera; le leggi non possono abrogare norme contenute nei regolamenti parlamentari poiché, se così tentassero, violerebbero la riserva assoluta di competenza sancita dall'art. 64, co. 1, Cost., a favore dei regolamenti parlamentari. La conclusione, contraddittoria e perciò del tutto inconcludente in ordine all'attribuzione o alla negazione della forza di legge ai regolamenti parlamentari, è la seguente: i regolamenti parlamentari non hanno forza di legge in senso attivo perché non possono abrogare le leggi; hanno forza di legge in senso passivo – anzi, una forza di legge addirittura superiore a quella propria delle leggi – perché resistono non soltanto ai tentativi di abrogazione compiuti nei loro confronti da atti inferiori alla legge ma addirittura a quelli compiuti dalla stessa legge.

La contraddittorietà di risultati che si è appena messa in luce dipende da un motivo molto semplice. La definizione della forza di legge come forza attiva e passiva presuppone il principio della gerarchia come principio regolatore dei rapporti tra atti normativi; perciò, essa funziona quando il rapporto tra un determinato atto normativo, del quale sia ignota la forza, e la legge sia regolato da quel principio in termini, come è noto, di superiorità, parità o inferiorità; non funziona più quando quel rapporto sia regolato dal principio della competenza.

Proprio tenendo conto della circostanza secondo la quale nell'ordinamento italiano i rapporti tra le fonti sono disciplinati talvolta dal principio della gerarchia e talvolta dal principio della competenza, alla definizione, basata sul criterio della gerarchia, della forza di legge come forza attiva e passiva, si è aggiunta un'ulteriore definizione basata sul criterio della competenza: atti con forza di legge sarebbero quelli autorizzati da una norma costituzionale a disciplinare determinate materie ad essi riservate e sulle quali deve ritenersi escluso l'intervento della stessa legge; con una espressione più semplice, potrebbe anche dirsi che gli atti autorizzati ad intervenire in via esclusiva su quelle materie “prendono il posto” della legge e dunque vanno considerati come equivalenti ad essa. Le due definizioni sono complementari, nel senso che la prima serve ad accertare la forza di legge quando il rapporto di un atto con la legge sia regolato dal principio della gerarchia, mentre la seconda adempie alla stessa funzione quando il suddetto rapporto sia regolato dal principio della competenza.

La tesi illustrata, che in questa sede si ritiene di accettare, comporta la qualificazione dei regolamenti parlamentari come atti con forza di legge, alla luce della riserva stabilita dall'art. 64 Cost.

Non sono, tuttavia, mancate altre tesi in ordine alla definizione della forza di legge. La più nota ribalta il sillogismo, che ha rappresentato la premessa delle tesi fin qui illustrate, secondo cui dalla dimostrazione della forza di legge di un atto, intesa come capacità basata sul principio della gerarchia o sul principio della competenza, deriva la sindacabilità di tale atto da parte della Corte costituzionale. Partendo dalla premessa negativa dell'impossibilità di definire una forza di legge "tipica", a causa della esistenza di numerose leggi "atipiche", come tali dotate di forza o competenza non omogenea, si rinuncia alla premessa di cui sopra e si afferma che la forza di legge si risolve interamente nella sindacabilità da parte della Corte costituzionale. Il ragionamento si ribalta rispetto a quello compiuto dalla tesi precedente: alla proposizione «gli atti sindacabili da parte della Corte costituzionale sono gli atti con forza di legge» si sostituisce la proposizione «gli atti con forza di legge sono gli atti sindacabili da parte della Corte costituzionale». Tuttavia, per evitare un'evidente tautologia («sindacabili dalla Corte sono gli atti sindacabili dalla Corte»), si precisa che oggetto del sindacato di legittimità costituzionale da parte della Corte sono tutti quegli atti per i quali l'ordinamento italiano non prevede un sindacato diverso. In questo senso, poiché gli atti di autorità giurisdizionali o amministrative sono soggetti ai controlli previsti dagli artt. 103, 111 e 113 Cost., gli atti oggetto del sindacato della Corte costituzionale sarebbero, residualmente, tutti gli atti di altri soggetti pubblici per i quali non siano previste apposite forme di controllo.

Secondo un'altra tesi, infine, il concetto di forza di legge risulterebbe dall'integrazione delle due ultime tesi: atti con forza di legge sarebbero, pertanto, tutti gli atti normativi primari, sotto il profilo della gerarchia o sotto quello della competenza, che siano insindacabili da parte di qualsiasi autorità all'infuori della Corte costituzionale.

Come si è già avvertito in precedenza, la Corte costituzionale non ha mai compiuto una scelta netta in ordine alle tesi fin qui illustrate, né ha tantomeno proceduto ad una autonoma elaborazione del concetto di "atto avente forza di legge", essendosi, invece, limitata, caso per caso e non sempre con motivazioni convincenti, a negare o ad ammettere singoli atti normativi come oggetto del proprio giudizio di legittimità costituzionale. La giurisprudenza della Corte costituzionale sui regolamenti parlamentari verrà esaminata nel paragrafo successivo.