



**Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca**

**Paolo Zicchittu**

# **Le “zone franche” del potere legislativo**



**G. Giappichelli Editore – Torino**



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Direttore:*

Loredana Garlati

*Comitato editoriale:*

Patrizia Borsellino

Chiara Buzzacchi

Marta Cartabia, *Giudice della Corte Costituzionale*

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Alessandra Daccò

Filippo Danovi

Costanza Honorati

Bruno Inzitari

Natascia Marchei

Oliviero Mazza

Claudia Pecorella

Margherita Ramajoli

Franco Scarpelli

Tullio Scovazzi

Paolo Zicchittu

# Le “zone franche” del potere legislativo



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1043-4

*Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca*

*L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza*

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	
Lo <i>spatium deliberandi</i> delle Camere tra diritto e politica	1
CAPITOLO I	
Origine e trasformazione delle “zone franche” del potere legislativo	
1. Una premessa terminologica: “zone franche” o “zona d’ombra”?	5
1.1. Le “zone franche” come elementi caratteristici dello Stato di diritto	9
1.2. Le “zone franche” nei sistemi a Costituzione rigida	13
2. La nozione di “ <i>acta interna corporis</i> ” nel quadro delle prerogative parlamentari	18
2.1. Le origini storiche: l’esperienza inglese	21
2.2. Le ragioni costituzionali	35
3. Il sindacato sugli atti parlamentari nell’Italia liberale	48
3.1. L’influenza del sistema britannico	49
3.2. Natura e funzioni degli atti parlamentari sottratti al sindacato giurisdizionale	53
3.3. Insindacabilità degli atti parlamentari e tutela dei diritti individuali	57
4. Gli “ <i>acta interna corporis</i> ” nel sistema costituzionale	64
4.1. Lo spostamento della sovranità dal Parlamento alla Costituzione	65
4.2. Il limite dei diritti individuali	71
4.3. Supremazia della Costituzione e giurisdizionalizzazione del conflitto politico	76
CAPITOLO II	
Le “zone franche” nella Costituzione	
1. Introduzione	83
2. La potestà regolamentare del Parlamento	86
2.1. Le giustificazioni storiche dell’autocrazia	87

	<i>pag.</i>
2.2. I regolamenti parlamentari nella Costituzione repubblicana: i limiti all'esercizio del potere di auto-organizzazione delle Camere	97
2.3. L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari: il ruolo della giurisprudenza costituzionale	103
2.4. I concreti meccanismi di tutela	110
3. La verifica dei poteri	115
3.1. Le radici storiche della convalida delle elezioni	118
3.2. La verifica dei poteri nella Costituzione: la duplice natura dell'istituto e le sue giustificazioni	126
3.3. L'adeguamento del controllo sulle elezioni alle altre garanzie costituzionali	131
3.4. La verifica dei poteri nell'era del parlamentarismo maggioritario	138
4. Le immunità parlamentari	143
4.1. Gli antecedenti storici	146
4.2. Le immunità nel tessuto costituzionale	158
4.2.1. L'insindacabilità parlamentare	161
4.2.2. L'inviolabilità parlamentare	165
4.3. La “giuridificazione” del circuito politico-parlamentare: gli interventi del giudice delle leggi e della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'impiego delle immunità costituzionali	169
4.3.1. Le immunità parlamentari tra sovranità della Costituzione e principio di legalità	171
4.3.2. Conflitti di attribuzione e “zone franche” del potere legislativo	178
4.3.3. Le immunità parlamentari di fronte ai diritti dei terzi	187

### CAPITOLO III

#### Le “zone franche” nei regolamenti parlamentari

1. La natura dei regolamenti parlamentari e il loro rapporto con la Costituzione	197
2. L'immunità di sede e le norme di polizia interna	209
2.1. Le ragioni dell'istituto	210
2.2. L'immunità di sede tra Costituzione e regolamenti parlamentari	216
2.3. I provvedimenti disciplinari e i loro possibili rimedi	222
3. L'autodichia delle Camere	231
3.1. Le origini liberali della giustizia domestica	233
3.2. Le norme dei regolamenti parlamentari in tema di autodichia	239
3.3. La giustizia domestica alla prova della Costituzione	249
3.3.1. Autodichia e Stato costituzionale di diritto	252

	<i>pag.</i>
3.3.2. Gli orientamenti della Corte costituzionale	258
3.4. Le soluzioni adottate nei principali ordinamenti stranieri e gli indirizzi della Corte europea dei diritti dell'uomo	269
3.4.1. Alcuni riferimenti comparati	270
3.4.2. La giurisprudenza CEDU	279
4. L'autonomia finanziaria e contabile	284
4.1. Le basi storiche della prerogativa e l'esperienza statutaria	286
4.2. La contabilità delle Assemblee politiche nei regolamenti parlamentari e nella prassi	294
4.3. I principi costituzionali in tema di controlli contabili e le competenze della Corte dei conti	301

## CAPITOLO IV

## Le "zone franche" nella giurisprudenza costituzionale

1. Le "zone franche" del potere legislativo come " <i>political questions</i> "	311
2. L'insindacabilità del procedimento legislativo	320
2.1. Una soluzione storico-politica	324
2.2. Gli itinerari della giurisprudenza costituzionale	331
2.2.1. Le decisioni della Corte ...	331
2.2.2. ... e le loro (problematiche) conseguenze sistemiche	346
2.3. L'insindacabilità del procedimento legislativo di fronte alle trasformazioni del parlamentarismo	353
3. La discrezionalità del legislatore	362
3.1. I controlli della Corte costituzionale sull'esercizio della discrezionalità legislativa	367
3.2. La discrezionalità legislativa come limite al giudizio di costituzionalità: alcuni casi paradigmatici	377
3.3. Discrezionalità legislativa e tecniche di selezione dei casi	387
4. La legislazione elettorale: il tramonto di una "zona franca"	391
4.1. L'origine costituzionale della riserva parlamentare in materia elettorale: una rilettura dell'art. 66 Cost.	392
4.2. I più recenti orientamenti della Corte costituzionale	398
4.2.1. La sentenza n. 1 del 2014	399
4.2.1.1. Le motivazioni in punto di ammissibilità	400
4.2.1.2. Le ragioni di merito	404
4.2.2. La sentenza n. 35 del 2017	409
4.2.2.1. Un'azione di "accertamento elettorale"	409
4.2.2.2. I profili di incostituzionalità sostanziale	412
4.3. "Zone franche" e legittimazione della Corte	416



	<i>pag.</i>
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	
“Zone franche” del potere legislativo ed evoluzione dello Stato di diritto	423
<i>Bibliografia</i>	429

INTRODUZIONE

LO *SPATIUM DELIBERANDI* DELLE CAMERE  
TRA DIRITTO E POLITICA

Nei sistemi giuridici contemporanei, diritto e politica costituiscono i due estremi di una dialettica ormai ampiamente consolidata per effetto della quale il potere parlamentare produce e positivizza il diritto, mentre i giudici interpretano le regole giuridiche cercando di limitare il più possibile le prerogative delle Assemblee legislative<sup>1</sup>.

Storicamente, quindi, gli organi politici hanno sempre cercato di guadagnare ulteriori margini di manovra rispetto al controllo esercitato dal potere giudiziario e l'applicazione del diritto ha funzionato come limite all'attività delle Camere, dapprima, a vantaggio del Re e dell'Esecutivo e, successivamente, a garanzia delle libertà individuali poste a fondamento del nuovo ordine sociale borghese<sup>2</sup>.

Di fronte a queste inevitabili interconnessioni, l'atteggiamento teorico prevalente ha cercato di tracciare una linea di demarcazione piuttosto netta fra i due domini, in modo tale da ridurre al minimo ogni reciproca interferenza. In questa prospettiva, le Costituzioni post-rivoluzionarie hanno inteso riservare al Parlamento spazi di autonomia garantita, che consentissero al potere politico di esercitare le proprie funzioni senza subire ingerenze da parte degli altri organi dello Stato. A presidio dell'indipendenza funzionale delle Assemblee elettive furono così individuati alcuni settori materiali esclusi dal controllo della Corona,

---

<sup>1</sup> Attorno a questo paradigma sono state costruite alcune delle dicotomie tipiche delle moderne forme di Stato come quella fra creazione e applicazione del diritto; fra legislatore e giudice; fra valutazioni oggettive e soggettive; fra potere e diritti o, più recentemente, fra distribuzione delle risorse ed efficienza allocativa. In tal senso si veda G. MARINI, *Diritto e politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Polemos*, 1/2010, p. 31 ss.

<sup>2</sup> Cfr. V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 46 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 491 ss.; V. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*, Firenze, 1967, p. 31 ss.

del Governo e dell'apparato giudiziario entro cui il Parlamento potesse liberamente dispiegare la propria attività<sup>3</sup>.

La definizione di “zone franche”, da intendersi come settori esclusivamente riservati alla competenza del potere legislativo per assicurare al Parlamento lo svolgimento di alcune funzioni sue proprie, si è quindi sempre accompagnata allo sviluppo dei sistemi rappresentativi. Le immunità, infatti, connotano la struttura stessa degli organi elettivi e integrano un aspetto di quell'antitesi tra diritto e politica, che ha richiesto di sottrarre talune attività ai principi costitutivi dello Stato di diritto per riservarle soltanto alle Camere<sup>4</sup>.

Nei sistemi liberali, la necessità di escludere il sindacato sull'azione del Parlamento da parte di qualsiasi altro organo statutale venne assicurata in maniera piuttosto agevole, nel senso che, una volta acquisita la propria indipendenza nei riguardi del Sovrano, le Camere si affrancarono facilmente anche dal controllo dei giudici nominati dalla Corona, raggiungendo in questo modo un livello di autonomia tale da collocarle indiscutibilmente al vertice del sistema politico<sup>5</sup>. Le “zone franche” del potere legislativo non posero dunque particolari problemi teorici, ma rappresentarono il corollario di una specifica forma di Stato che, attraverso la dottrina degli “*interna corporis*”, aveva trovato un punto di equilibrio nell'allocazione delle funzioni tra Parlamento, potere esecutivo e giudici<sup>6</sup>.

Tuttavia, la transizione verso forme di governo parlamentare più moderne, inserite in sistemi a Costituzione rigida, ha mutato il contesto istituzionale di riferimento variando, sia sul piano sostanziale sia sotto il profilo funzionale, il ruolo tradizionalmente svolto dalle Assemblee elettive. Superate le ragioni storiche che potevano ancora giustificare la difesa delle Camere contro eventuali attentati provenienti dalla Corona o dall'Esecutivo e venuto meno il dualismo classico tra Parlamento e Governo la classica tripartizione dei poteri ha subito

<sup>3</sup> Il confine fra i due ambiti è sempre apparso assai difficile da tracciare e in alcuni casi persino sfuggente, tanto che, molto spesso, il diritto è riuscito a penetrare nell'area della politica e viceversa. Per un approfondimento sul tema si vedano A. RILES, *Wigmore's Treasures Box: Comparative Law in the Era of information*, in *Harvard International Law Journal*, 1/1999, p. 221 ss.; M. LUPOI, *The origins of European Legal order*, Cambridge, 2000 nonché K. ZWEIGERT-H. KÖTZ, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998.

<sup>4</sup> Al riguardo si rinvia a L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss.; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, p. 157 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 63 ss.

<sup>5</sup> Si affermava così il “dogma” della supremazia parlamentare: solo il Parlamento in quanto “*superiorem non recognoscens*” era pienamente libero e indipendente nella sua azione, sì che i suoi atti, di qualunque natura fossero, non venivano assoggettati ad alcun sindacato. Così G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.

<sup>6</sup> Cfr. F. PETRILLO, *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, in F. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino, 2000, p. 122 ss.

anch'essa una peculiare ibridazione dovuta alla presenza e all'intervento di istituzioni di garanzia che interagiscono e si interfacciano con i tradizionali organi dello Stato indirizzando le decisioni assunte dal legislatore<sup>7</sup>.

I meccanismi giuridici che l'ordinamento preordina per salvaguardare l'integrità delle proprie istituzioni politiche si trovano ora inseriti in un testo costituzionale che detta regole cogenti a cui anche Parlamento deve soggiacere. Sebbene, infatti, la Carta fondamentale non solo riconosca le prerogative che le Camere si sono conquistate nel corso del tempo, ma assegni loro anche ulteriori forme di autonomia che sottraggono tutta una serie di attività *lato sensu* politiche alle regole di diritto comune, negli ordinamenti a Costituzione rigida anche le Assemblee elettive, al pari di ogni altro potere, sono assoggettate ai principi che caratterizzano indefettibilmente la forma di Stato<sup>8</sup>.

Questi fattori inducono a rivisitare gli archetipi del diritto parlamentare, al fine di valutarne la persistente adeguatezza di fronte a un modello che ridimensiona fortemente la sovranità dalle Camere e che ridefinisce anche i principi costitutivi dello Stato di diritto affidando il rispetto della legalità costituzionale a un organo *ad hoc* capace di incidere, in modo assai pervasivo, sull'attività delle Assemblee politiche. La rigidità della Costituzione impone pertanto di riattualizzare il ruolo del Parlamento, onde verificare se sussistano ancora quegli elementi di fatto e di diritto in grado di giustificare la presenza di alcune prerogative sottratte a qualsiasi tipo di controllo esterno. Negli Stati costituzionali di diritto, infatti, il principio di separazione dei poteri, che fin dalle origini del parlamentarismo aveva costituito la base teorica per giustificare la presenza di aree insindacabili in capo al legislatore, subisce un temperamento considerevole e anche le prerogative del potere politico mutano di senso venendo a configurarsi, più tipicamente, come esenzioni dal controllo di legittimità costituzionale.

In questa prospettiva, gli interrogativi più pregnanti riguardano la natura delle Assemblee elettive, il significato delle diverse immunità e il ruolo che le cosiddette "zone franche" giocano all'interno di quel complesso sistema di pesi e contrappesi istituzionali su cui si basa il processo di inveroamento dei principi

---

<sup>7</sup> Sulle evoluzioni della forma di governo si vedano, a titolo di esempio, G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Bologna, 1997, p. 31 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 638 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1973, p. 214 ss.

<sup>8</sup> In questa prospettiva si leggano N. IOTTI, *In tema di privilegi e di immunità parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1982, p. 108 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, 1970, p. 1307 ss. N. OCCHIOUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 1979, p. 737 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.

previsti dalla Costituzione. Nelle moderne democrazie costituzionali ci si deve cioè domandare quale sia la reale funzione degli spazi di autonomia riservati al Parlamento e, di conseguenza, se la presenza di ambiti materiali sottratti al sindacato degli altri organi istituzionali (e in particolar modo del giudice delle leggi) sia effettivamente compatibile con i principi ispiratori della nuova forma di Stato.

Atteso che le guarentigie parlamentari presentano uno spiccato valore sostanziale, sul piano metodologico, la strutturazione gerarchica dell'ordinamento presuppone che le risposte a tali interrogativi siano ricercate a partire dalle fonti che prevedono le singole immunità. Nei moderni Stati di diritto, le eccezioni ai principi fondamentali che connotano l'ordinamento non possono non trovare il loro fondamento in norme costituzionali, dal momento che le "zone franche" del potere legislativo non possono continuare a qualificarsi come la diretta conseguenza di una sovranità ormai non più attribuibile al Parlamento, ma rappresentano altrettante eccezioni ai principi costituzionali e anche l'insindacabilità degli atti parlamentari trova il proprio limite invalicabile nei principi della Carta fondamentale, con precipuo riferimento alla tutela dei diritti individuali<sup>9</sup>.

In questo senso, è la stessa Costituzione repubblicana a confermare la necessità di mantenere una certa linea di demarcazione tra diritto e politica attribuendo essa stessa alcune forme particolari di autonomia e di indipendenza al Parlamento. La potestà regolamentare delle Camere, la verifica dei poteri, l'inviolabilità e l'insindacabilità parlamentare, proprio in quanto disposte direttamente dalla fonte apicale dell'ordinamento, assumono una valenza diversa rispetto alle altre forme di immunità contenute nei regolamenti parlamentari, come l'autonomia finanziaria e contabile, l'immunità di sede e l'autodichia, o previste da norme di carattere consuetudinario, come la discrezionalità del legislatore e l'insindacabilità del procedimento di formazione della legge.

Di questa diversità si deve certamente tenere conto per capire se esista ancora la necessità sistemica di determinare degli spazi autonomia in capo alle Assemblee legislative oppure se le "zone franche" del potere legislativo siano destinate a scomparire a tutto vantaggio della protezione giuridica delle libertà fondamentali<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Per tutti si vedano L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI-A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 33 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 4 ss.

<sup>10</sup> Cfr. D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 19 ss.; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 66 ss.; E. CHELI, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, 2006, p. 41 ss.

# CAPITOLO I

## ORIGINE E TRASFORMAZIONE DELLE “ZONE FRANCHE” DEL POTERE LEGISLATIVO

SOMMARIO: 1. Una premessa terminologica: “zone franche” o “zone d’ombra”? – 1.1. Le “zone franche” come elementi caratteristici dello Stato di diritto. – 1.2. Le “zone franche” nei sistemi a Costituzione rigida. – 2. La nozione di “*acta interna corporis*” nel quadro delle prerogative parlamentari. – 2.1. Le origini storiche: l’esperienza inglese. – 2.2. Le ragioni costituzionali. – 3. Il sindacato sugli atti parlamentari nell’Italia liberale. – 3.1. L’influenza del sistema britannico. – 3.2. Natura e funzioni degli atti parlamentari sottratti al sindacato giurisdizionale. – 3.3. Insindacabilità degli atti parlamentari e tutela dei diritti individuali. – 4. Gli “*acta interna corporis*” nel sistema costituzionale. – 4.1. Lo spostamento della sovranità dal Parlamento alla Costituzione. – 4.2. Il limite dei diritti individuali. – 4.3. Supremazia della Costituzione e giurisdizionalizzazione del conflitto politico.

### 1. Una premessa terminologica: “zone franche” o “zone d’ombra”?

La giuspubblicistica contemporanea ha usualmente definito le “zone franche” dello Stato di diritto come quel complesso di situazioni in ordine alle quali non è possibile esercitare alcun controllo di legittimità, poiché la Costituzione o le previsioni legislative fissano dei limiti di ordine sostanziale che non consentono di pronunciarsi sul merito della controversia<sup>1</sup>.

Sulla base di questa classificazione, le “zone franche” devono tenersi concettualmente distinte dalle c.d. “zone d’ombra” del giudizio di costituzionalità che invece riguardano quelle questioni in cui una qualche forma di sindacato potrebbe comunque dispiegarsi, ma che le “strette” tipiche del processo incident-

---

<sup>1</sup> La maggior parte dei commentatori ha impiegato alternativamente la dicitura “zone d’ombra” e l’espressione “zone franche”, intendendo come sinonimi due concetti strutturalmente diversi. Per una ricostruzione delle rispettive nozioni e per una prima differenziazione si veda A. PIZZORUSSO, “*Zone d’ombra*” e “*zone franche*” della giustizia costituzionale italiana, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1021 ss. Al riguardo si legga anche A. RUGGERI, *Presentazione del Seminario*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 1 ss.

tale rendono più complicato portare al vaglio del giudice delle leggi<sup>2</sup>.

In via di prima approssimazione, dunque, mentre la nozione di “zona d’ombra” attiene alla peculiare configurazione del processo dinanzi al giudice costituzionale, il concetto di “zona franca” riguarda le caratteristiche intrinseche della forma di Stato.

Più dettagliatamente, le “zone d’ombra” costituiscono delle mere imperfezioni, tipiche di alcune soluzioni adottate e praticate all’interno del processo incidentale, e quindi rappresentano una problematica riconducibile, più che altro, all’effettività dei meccanismi di tutela giurisdizionale dei diritti<sup>3</sup>. Se ne deduce che questi difetti tecnici debbano essere ridotti il più possibile, poiché il nuovo impianto stabilito dalla Costituzione impone che “*per ogni diritto sostanziale ci sia giudice e un giudizio nel quale quella particolare situazione giuridica soggettiva possa essere azionata e fatta valere*”<sup>4</sup>. In altri termini, il superamento delle “zone d’ombra” deve evitare che l’accesso alla giustizia costituzionale risulti troppo restrittivo, favorendo la possibilità di sollevare tutte quelle questioni che meriterebbero di essere affrontate<sup>5</sup>. Un simile risultato potrebbe essere utilmente raggiunto sia attraverso una modificazione della giurisprudenza costituzionale sia mediante un intervento mirato da parte del legislatore che doti la Corte di stru-

<sup>2</sup> La difficoltà di sottoporre una certa legge al controllo di costituzionalità della Corte può derivare da diverse ragioni: la natura e il contenuto dell’atto; la particolare efficacia nel tempo della fonte impugnata; la mancanza di un giudice competente a conoscere della questione; le condizioni e limiti previsti per l’instaurazione del giudizio incidentale. Così, *ex multis*, M. SICLARI, *Principio di gratuità degli atti e diritto “positivo” alla difesa nei giudizi in via incidentale. Atti del Convegno. Imperia, 12-13 maggio 1995*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 379 ss.; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull’autonomia del processo costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1966, p. 221 ss.; S. GRASSI, *Prospettive dell’accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 9 ss.

<sup>3</sup> Si vedano, ad esempio, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 169 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, Torino, 2008, p. 32 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 11 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 177 ss.

<sup>4</sup> Così V. ONIDA, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, vol. II Milano, 1999, p. 1095 ss. il quale, tra l’altro, evidenzia come, nel tempo, lo strumento del giudizio incidentale si sia mostrato perfettamente adeguato a realizzare in concreto la tutela sul piano giuridico dei diritti fondamentali.

<sup>5</sup> Sulle “zone d’ombra” come “strettoie” del giudizio incidentale si vedano, *ex plurimis*, P. GIOCOLI-NACCI, *L’iniziativa nel processo costituzionale incidentale*, Napoli, 1963, p. 344 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002, p. 36 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 267 ss.

menti idonei a rendere più efficace il proprio intervento, per esempio, ricorrendo a una nozione sostanziale di “giudice” e di “giudizio”, applicando in termini più latî il concetto di “rilevanza”, estendendo il novero degli atti sindacabili, ampliando il contraddittorio oppure valorizzando ulteriormente il prerequisite dell’interpretazione conforme<sup>6</sup>. D’altra parte, sulla base di un modello nel quale a ogni organo giudicante è precluso tanto il potere di disapplicare le leggi in via diffusa quanto quello di definire una determinata controversia ricorrendo a norme di cui si sospetta l’incostituzionalità, la stessa Corte ha progressivamente manifestato una certa attenzione verso la necessità di assicurare al massimo il valore normativo della Costituzione, potenziando le virtualità insite nel processo incidentale e valorizzando significativamente i conflitti di attribuzione fino a configurarli come strumenti di chiusura del sistema, indispensabili per sottoporre al proprio sindacato fattispecie che assai difficilmente sarebbero potute giungere di fronte alla giurisdizione di costituzionalità<sup>7</sup>.

Le “zone franche”, al contrario, integrano delle vere e proprie eccezioni ai principi generali dello Stato di diritto strutturalmente insite nel sistema giuridico e concepite per salvaguardare la tenuta complessiva dell’ordinamento<sup>8</sup>. Si tratta, dunque, di elementi ontologicamente connaturati a un particolare assetto normativo, che definiscono compiutamente sia i rapporti tra i diversi organi di governo sia le modalità attraverso cui il sistema protegge la propria integrità e la propria esistenza. In tal senso, le “zone franche” traducono in termini giuridici un’esigenza avvertita in quasi tutti i moderni sistemi democratici, manifestando la necessità che alcune decisioni ritenute particolarmente sensibili sul piano politico siano sottratte al sindacato giurisdizionale per essere affidate alle cure del

---

<sup>6</sup> Al riguardo si vedano E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 321 ss. In una prospettiva storica si confrontino anche *passim* G. D’Orazio, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981; C. Rodotà, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999; F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996 nonché A. Simoncini, *L’avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2004, p. 3066 ss.

<sup>7</sup> In giurisprudenza si rimanda a C. cost. sent. 406/1989; C. cost. sent. 384/1991; C. cost. sent. 161/1995; C. cost. sent. 457/1999; C. cost. sent. 376/2001 nonché C. cost. sent. 119/2015. Per un commento dottrinale si leggano T. Groppi, *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2004, p. 189 ss. V. Onida, *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. Carlassare (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall’istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, p. 182 ss. e G. Volpe, *L’accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. Romboli (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 3 ss.

<sup>8</sup> Così, ad esempio, C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, p. 102 ss. nonché V. Onida, *Riflessioni conclusive*, in R. Pinardi (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Torino, 2007, p. 266 ss.



Parlamento sotto forma di “*interna corporis*”<sup>9</sup>. Sulla scorta di quanto attestatosi nel modello nordamericano con l’elaborazione della “*political question doctrine*”, l’esigenza sottostante alla creazione di questa particolare categoria dogmatica descrive i rapporti che le Assemblee legislative instaurano con gli altri organi dello Stato salvaguardando il principio di separazione dei poteri<sup>10</sup>. Le “zone franche” del potere legislativo designano cioè alcuni settori materiali, di norma piuttosto circoscritti, in cui la tutela delle libertà individuali recede allo scopo di garantire protezione all’autonomia e all’indipendenza delle Camere. Il termine allude pertanto a una precisa serie di immunità che escludono il controllo da parte di qualsiasi organo statale diverso dal Parlamento su un complesso variegato ed eterogeneo di attività, tutte riconducibili alle Assemblee rappresentative<sup>11</sup>.

In ultima analisi, la creazione di alcune riserve di competenza a favore del potere legislativo stabilisce implicitamente anche una gerarchia tra i principi dello Stato di diritto, giacché individua alcune caratteristiche assolutamente necessarie al mantenimento di un certo ordine costituzionale mettendo in rapporto la divisione dei poteri con il regime previsto per la protezione delle libertà personali<sup>12</sup>. La questione fondamentale relativa a questo concetto sta quindi nell’armonizzare l’esistenza di una sfera di atti e comportamenti interni al potere legislativo con la tutela dei diritti, senza elidere l’uno o l’altro estremo dell’equazione.

---

<sup>9</sup> In tal senso si rinvia ad A. PIZZORUSSO, “*Zone d’ombra*” e “*zone franche*”, cit. secondo cui nei secoli i regimi politici democratici hanno regolarmente manifestato la necessità di proteggere al meglio i propri rappresentati dagli attentati ad essi portati dalle maggioranze legate alla Corona e al potere esecutivo. Tuttavia, a giudizio dello stesso Autore, la particolare esigenza di tutelare la ragion di Stato richiede di essere bilanciata con la salvaguardia dei diritti individuali.

<sup>10</sup> Cfr. F. WESTON, *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38/1959, p. 296 ss.; L. HENKIN, *Is there a “political question” doctrine?*, in *Yale Law Journal*, 5/1976, p. 597 ss.; L. SEIDMAN, *The secret life of the political question doctrine*, in *John Marshall Law Review*, 37/2004, p. 441 ss. Per la dottrina italiana si rinvia su tutti a A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli-Roma, 2006, p. 9 ss.

<sup>11</sup> Circa il profilo immunitario delle c.d. “zone franche” si leggano, esemplarmente, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 144 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 481 ss.; G. GALAZZO, *Verifica dei poteri e immunità penale: eccessi del parlamento e possibili rimedi*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013, p. 149 ss.

<sup>12</sup> Come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 1996: “*la congruità delle procedure di controllo, l’adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione [...] si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione degli istituti di autonomia*”.

### 1.1. Le “zone franche” come elementi caratteristici dello Stato di diritto

In ordine alla natura tipicamente protezionistica delle “zone franche” deve preliminarmente rilevarsi come lo Stato di diritto, nella sua accezione più completa e strutturata, si affermi nell’ambito del conflitto sociale ingaggiato dalla borghesia contro l’assolutismo monarchico. In quel particolare contesto storico, la classe emergente si batteva per la creazione di una struttura statale contraddistinta da un processo di autodeterminazione economica, politica e culturale che escludesse il più possibile le ingerenze portate dai poteri pubblici nella sfera privata dei cittadini<sup>13</sup>.

Le premesse politico-filosofiche dello Stato di diritto furono dunque rappresentate da un certo tipo di individualismo che si concretò in un rovesciamento del rapporto fra Stato e cittadini: dalla priorità degli obblighi dei sudditi nei confronti dell’autorità politica si passò alla preminenza dei diritti del singolo e al correlativo dovere dell’amministrazione statale di riconoscerli, tutelarli e promuoverli<sup>14</sup>. La divisione dei poteri, il principio di legalità, l’eguaglianza formale di tutti i cittadini di fronte alla legge e la protezione giurisdizionale dei diritti rappresentavano i valori fondamentali da tutelare. Anche se le istituzioni politiche e gli apparati giuridici erano anzitutto funzionalizzati alla garanzia dei diritti soggettivi, questi elementi costitutivi erano tutti idealmente posti sullo stesso piano, nel senso che ciascuno di essi doveva ritenersi ugualmente essenziale per la qualificazione e il mantenimento di quella particolare forma di Stato<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Così R. TREVES, *Stato di diritto e Stati totalitari*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Mezzanotte De Francesco*, vol. II, Milano, 1957, p. 51 ss. secondo cui il concetto di Stato di diritto e quello di società borghese sono necessariamente correlativi. In senso analogo si vedano anche A. VILLANI, *Lo Stato sociale di diritto: decifrazione di un concetto*, Macerata, 1966, p. 84 ss.; F. PERGOLESI, “Stato di diritto” e garanzie costituzionali, in *Stato sociale*, 2/1958, p. 663 ss. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato*, Napoli, 1963, p. 144 ss.; A. PIOLA, *Stato di diritto e regime democratico*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, p. 617 ss.; V. GERRATANA, *Democrazia e Stato di diritto*, in *Società*, 3/1961, p. 830 ss.; G. SARTORI, *Nota sul rapporto tra Stato di diritto e Stato di giustizia*, in AA.VV., *Atti del VI congresso nazionale di filosofia del diritto*, vol. II, Milano, 1964, p. 310 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano, 2006.

<sup>14</sup> N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 2005, p. 58: “entro lo Stato moderno europeo (sovrano, nazionale, laico) la figura deontica originaria – il dovere – lascia il campo a una nuova e in larga parte opposta, figura deontica, quella della aspettativa o pretesa individuale collettivamente riconosciuta e tutelata nella forma del diritto soggettivo”.

<sup>15</sup> Senza pretesa di esaustività, sulle caratteristiche costitutive dello Stato di diritto, si vedano R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, p. 36 ss.; P. CRAIG, *Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework*, in *Public Law*, 2/1997, p. 467 ss. L. COMPAGNA, *Gli opposti sentieri del costituzionalismo*, Bologna, 1998, p. 92 ss.; J.L. LOWELL, *The changing Constitution*, Oxford, 1994, p. 43 ss. In particolare, A. VILLANI, *Lo Stato sociale di diritto*, cit. p. 14 ss. definisce i principi fondamentali su cui si fondava lo Stato liberale di diritto come le “pietre miliari del cammino che hanno condotto alla formazione di una nuova forma di Stato”, esaltandone così il carattere imprescindibile per la qualificazione dell’ordinamento. Gli istituti caratteristici dello

Di conseguenza, l'esigenza sistemica di assicurare alcuni aspetti costitutivi dei rapporti socio-politici, che si stavano gradualmente affermando come risultato del conflitto tra istanze borghesi e autoritarismo, assunse sempre maggiore consistenza all'interno dell'ordinamento. Trattandosi di un sistema coniato ad uso esclusivo di una certa classe, lo Stato di diritto ha sempre postulato al proprio interno un sicuro sistema di garanzie a tutela di quei beni giuridici e di quelle istituzioni in forza delle quali la borghesia era riuscita ad assicurare la propria supremazia sull'autocrazia burocratica al servizio della Corona<sup>16</sup>. Dal momento che l'intento originario dei teorici del liberalismo era esattamente quello di creare dei solidi meccanismi di protezione per le libertà e le proprietà della borghesia, senza quelle forme istituzionali di tutela, la proclamazione dello Stato liberale di diritto non solo sarebbe rimasta priva di qualsiasi effettività, ma si sarebbe a poco a poco snaturata. Così, la presenza di aree di autonomia garantita in capo agli organi statuali rappresentò, fin dall'inizio, il congegno istituzionale tramite cui la società borghese intese salvaguardare sul piano giuridico le proprie conquiste politiche<sup>17</sup>.

---

Stato di diritto, infatti, erano stati esplicitamente configurati alla luce di una visione individualistica, che subordinava la dimensione pubblica e l'interesse generale alle aspettative dei singoli. Così P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 10 ss.; C. CARISTIA, *Il "Rechtstaat" all'incanto. Noterelle sullo "Stato di diritto" per giuristi e non giuristi*, in AA.VV., *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II, Milano, 1965, p. 71 ss.; L. COHEN-TANUGI, *Le droit sans l'État: sur la dérnocratie en France et en Amérique*, Parigi 1985; M. TROPER, *Le concept d'État de droit*, in *Droits*, 1/1992, p. 51 ss.; P. PIOVANI, *Linee di una filosofia del diritto*, Padova, 1964, p. 171 ss.; M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in G. GOZZI-R. GHERARDI (a cura di), *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, Bologna, 1995, p. 161 ss.; L. CHEVALLIER, *L'État de droit*, Parigi, 1992, p. 84 ss.; B. SORDI, *Giustizia e amministrazione. nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985; P. RAYNAUD, *Des droits de l'homme a l'État de droit. Les droits de l'homme et leurs garanties chez les théoriciens français classiques du droit public*, in *Droits. Revue française de théorie juridique*, 2/1985, p. 63 ss.

<sup>16</sup> R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, p. 17 definisce lo "Stato di diritto borghese" come un "concetto ad uso bellico", individuando l'obiettivo primario della divisione dei poteri nella "volontà di evitare la concentrazione del dominio politico nelle mani di una sola persona o di una classe".

<sup>17</sup> Ancora sullo Stato di diritto come "concetto difensivo", si rimanda *passim* a E.J. HOBSBAWN, *Il trionfo della borghesia (1848-1875)*, Roma-Bari, 2003, nonché a E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione (1964)*, Milano, 1973, p. 66 ss., il quale ricorda come, sebbene questa azione difensiva fosse primariamente rivolta a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, tra cui spiccavano la libertà e la sicurezza personale, la proprietà privata, l'autonomia negoziale e i diritti politici, a livello politico ed organizzativo, questa protezione ha interessato anche l'autonomia funzionale dello Stato nei confronti del sottosistema etico-religioso e di quello economico. Similmente, nella dottrina italiana, si vedano D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 19 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 39 ss. e G. ZAGREBELSKY, *Società, Stato, Costituzione*, Torino, 1988, p. 52 ss.

Storicamente, il compito di difendere i valori costitutivi dello Stato di diritto venne affidato al Parlamento, da un lato, perché una rigorosa applicazione del principio di separazione dei poteri, pur implicando l'indipendenza e il controllo reciproco da parte di tutti gli organi istituzionali, doveva ritenersi volta a garantire la centralità della legge<sup>18</sup>, dall'altro, perché il modello liberale si fondava su un suffragio particolarmente ristretto, a fronte del quale le Camere rappresentavano esclusivamente quella borghesia che aveva innescato la rivoluzione culturale su cui si basava l'esistenza stessa del nuovo ordinamento<sup>19</sup>.

Le Assemblee politiche si ponevano a protezione di alcuni diritti particolari, limitati alle esigenze dell'unica classe rappresentata in Parlamento, creando un sistema autoreferenziale di garanzie che necessitava di essere costantemente protetto. Era dunque del tutto normale che, in uno Stato fondamentalmente monoclasse, le istituzioni rappresentative costituissero gli organi più adeguati a proteggere le istanze del proprio gruppo sociale di riferimento conformando attraverso la legge l'azione dei pubblici poteri<sup>20</sup>.

Derivando la propria autorità e la propria supremazia dalla legge e concentrando presso di sé il potere di dettare regole obbligatorie per la collettività, il Parlamento liberale si accreditava come l'unico vero detentore della sovranità e si poneva al vertice di tutto il sistema giuridico. Al potere legislativo era attribuito il compito di stabilire norme generali e astratte ripetibili per una pluralità indefinita di fattispecie. Nelle determinazioni delle Assemblee elettive trovavano fondamento i diritti e le libertà: la legge determinava le regole entro cui gli individui erano liberi di definire i propri rapporti interpersonali ed esprimeva il presupposto su cui si fondava l'esercizio del potere pubblico che, a confutazione di

---

<sup>18</sup> F. DIAZ, *L'utopia liberale*, Roma-Bari, 1995, p. 59 ss.

<sup>19</sup> In Europa, per tutto l'Ottocento, la rappresentanza politica restò per lo più riservata a un'esigua minoranza, selezionata per censo e corretta per capacità (titolo di studio; appartenenza a caste professionali; meriti nei confronti della Nazione e così via). Si calcola che durante il periodo che va dal 1861 al 1880, gli italiani che detenevano il diritto ad eleggere i propri rappresentanti alla Camera oscillassero tra l'1,9 e il 2,2% degli abitanti. Dopo la riforma Zanardelli, che aveva esteso il suffragio a tutti i maschi maggiorenni alfabetizzati e iscritti al ruolo d'imposta, gli elettori potenziali salirono a una percentuale variabile tra il 6,9 e il 9,4%. Così, ad esempio, M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, p. 5 ss.

<sup>20</sup> Cfr. più specificamente J. RAWLS, *The basic liberties and their priorities*, in S.M. MCMURRIN (a cura di), *The tanner lectures on human values*, Salt Lake City, 1982, p. 34 ss.; I. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide* (1901), Milano, 1998, p. 11 ss.; G. STOURZH, *The Declarations of Rights, Popular Sovereignty and the Supremacy of the Constitution: Divergencies between the American and the French Revolution*, in AA.VV., *La Rivoluzione americana et l'Europe*, Parigi, 1979, p. 361 ss.; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato* (1900), Milano, 1949, p. 307 ss.; G. GOZZI, *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 267 ss.; M. LA TORRE, *Dei diritti pubblici soggettivi: il paradosso dei diritti di libertà*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, 1/1982, p. 79 ss.

qualsiasi pretesa di assolutismo, poteva considerarsi legittimo se e solo se era previsto da una preventiva norma giuridica<sup>21</sup>.

A partire da questo concetto di legislazione, la prima necessità dello Stato liberale coincise con l'esigenza di tutelare il Parlamento proprio in quanto unico detentore della potestà legislativa e dunque della sovranità. Lo strumento principale per garantire questo assetto coincise con una rigida separazione dei poteri che escludeva gli altri organi dello Stato da tutte le attività connesse alla legislazione e creava degli spazi di autonomia per mezzo dei quali la società borghese rappresentata nelle Camere poteva perseguire in piena indipendenza i propri programmi e i propri obiettivi<sup>22</sup>.

L'esigenza di assicurare che il potere fosse ripartito fra centri diversi divenne così il fulcro dell'intero modello. Parlamento, Corona e giudici svolgevano attività tassativamente enumerate agendo sulla base di atti tipici, delimitati nel loro contenuto e approvati attraverso procedimenti precisi. Nel modello liberale la creazione di "zone franche" rappresentò cioè il risultato della costante interazione tra vari i presupposti dello Stato di diritto. Separazione dei poteri e principio di legalità collidevano continuamente con la protezione giurisdizionale dei diritti. Per affermare la supremazia degli organi rappresentativi, infatti, occorreva anzitutto escludere l'azione delle Camere dal controllo dei giudici che agivano su impulso della Corona e del potere esecutivo. Più si ampliavano i confini della potestà legislativa e più si estendevano le attribuzioni del Parlamento, più si riducevano i poteri degli altri organi dello Stato creando degli spazi di immunità per l'azione politica. In questi settori rigorosamente riservati, però, non si manifestava alcun vuoto di tutela, semplicemente, la salvaguardia di quelle situazioni era interamente demandata al circuito politico-rappresentativo e non ai giudici<sup>23</sup>.

La presenza di dispositivi costituzionali finalizzate alla protezione delle Assemblee elettive e delle sue funzioni istituzionali era quindi connaturata alla struttura originaria del modello liberale: tutte le articolazioni dello Stato si disponevano ordinatamente attorno all'unico titolare della sovranità, in modo da lasciare alcuni presidi di indipendenza entro cui il potere politico potesse articolarsi senza interferenze<sup>24</sup>. Circondare il Parlamento di determinate garanzie, sottraendolo al controllo degli altri organi dello Stato, equivaleva a proteggere i valori sottostanti all'ordinamento liberale su cui si reggevano le conquiste della

---

<sup>21</sup> Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, p. 673 ss.

<sup>22</sup> M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano, 1979, p. 95 ss.

<sup>23</sup> Così M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Parigi, 1910, p. 128 ss.

<sup>24</sup> In ordine alla strutturazione istituzionale dello Stato di diritto nelle sue principali declinazioni, si vedano, a titolo di esempio, P. ELEFThERiADIS, *Parliamentary Sovereignty and the Constitution*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/2009, p. 267 ss. G. FASSÒ, *Società, legge e ragione*, Milano, 1974, p. 13 ss.; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1889, p. 157 ss.

borghesia. All'interno di queste aree materiali, le regole dello Stato di diritto poste a garanzia degli altri poteri pubblici e dei diritti individuali subivano una deroga necessaria alla conservazione del sistema e al mantenimento dell'autonomia degli organi sovrani<sup>25</sup>.

## 1.2. Le “zone franche” nei sistemi a Costituzione rigida

Soprattutto in ragione del progressivo allargamento del suffragio, la compagine parlamentare subì una consistente mutazione che alterò gli originari meccanismi della rappresentanza. La presenza di esponenti che esprimevano ideologie riconducibili ai partiti di massa e alla nuova classe operaia introdusse nel dibattito pubblico interessi sociali fino a quel momento fisiologicamente esclusi dal quadro politico-istituzionale, mettendo in discussione anche gli assetti normativi imposti dal ceto aristocratico-borghese<sup>26</sup>.

A questo dato strutturale doveva poi aggiungersi che, proprio a causa della sua conformazione, il modello liberale racchiudeva in sé un elevato potenziale autodistruttivo, capace di sprigionarsi in qualunque momento, a seguito di un'autoritaria convergenza tra la volontà delle Camere e i programmi dell'Esecutivo<sup>27</sup>.

Per evitare derive di questo tipo, occorreva tutelare i diritti fondamentali e costruire un circuito della rappresentanza che impedisse alle maggioranze poli-

---

<sup>25</sup> Sulla posizione del Parlamento nello Stato liberale si vedano V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 491 ss.; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, p. 33 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, p. 3 ss.

<sup>27</sup> B. CONSTANT, *La libertà degli antichi, comparata a quella dei moderni (1819)*, in A. ZANFARINO (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1962, p. 36 ss. rappresenta in modo esemplare l'intima contraddizione del modello di Stato di diritto alla cui teorizzazione egli stesso aveva contribuito in modo rilevante: “Nelle società complesse [...] la rappresentanza è una necessità perché la partecipazione politica diretta non è più possibile e neppure auspicabile, dal momento che distrarrebbe i cittadini dalla realizzazione di se stessi e dal godimento delle libertà che fanno finalmente l'uomo padrone del proprio destino. Ma l'interesse dei rappresentanti chiamati al governo si scinde da quello dei governati, quantomeno perché i primi hanno l'interesse a mantenere il potere. Ecco la minaccia per le libertà: non ci può essere libertà se il potere politico non è rigidamente controllato; la rappresentanza non basta a mettere il potere sotto controllo, perché inevitabilmente il mito della volontà generale si infrange quando il potere è trasferito nelle mani di pochi, delegati ad esercitarlo. Il problema dei moderni è dunque impedire la dittatura della maggioranza sulla minoranza; limitare la sovranità del popolo, porre argini al potere politico democraticamente eletto, negare l'onnipotenza della legge, perché in essa si cela una costante minaccia delle libertà individuali. Lo Stato rappresentativo, il principio di legalità, la divisione dei poteri, l'indipendenza della Magistratura sono una soluzione obbligata, ma non sufficiente a garantire l'individuo e le sue libertà dagli abusi della maggioranza”.

tiche contingenti, quand’anche fossero state democraticamente elette, di esercitare un potere pressoché assoluto. Dal punto di vista storico, quindi, la giurisdizionalizzazione del circuito politico, con la progressiva limitazione della sovranità delle Camere e la creazione di appositi dispositivi tesi a riaffermare la rigidità della Costituzione, si è fondata su una sorta di pessimismo potestativo che ha reso necessario ridurre il più possibile gli ambiti affidati esclusivamente alle dinamiche parlamentari, cominciando a guardare con sospetto tutti quegli spazi di autonomia delle Assemblee elettive che si esprimevano sotto forma di “*acta interna corporis*”<sup>28</sup>.

Una volta abbandonati tanto l’assioma giacobino, secondo cui le deliberazioni del Parlamento avrebbero dovuto corrispondere alla volontà generale, quanto l’idea autoritaria di derivazione tedesca, che postulava l’auto-limitazione del potere sovrano, quasi tutte le Carte costituzionali europee si dotarono di appositi congegni giuridici per arginare eventuali derive da parte del potere legislativo<sup>29</sup>. All’interno del sistema hanno cominciato così ad affermarsi organi istituzionali che identificano, contrastano e reprimono quella naturale inclinazione delle maggioranze parlamentari alla prevaricazione: lo Stato di diritto evolve in senso contro-maggioritario e rafforza la tutela giurisdizionale dei diritti inserendo come perfezionamento del sistema di *checks and balances* il controllo di costituzionalità sulle leggi<sup>30</sup>.

Da questo momento in poi l’azione politica del Parlamento avrebbe trovato il proprio limite naturale nelle disposizioni della Costituzione e sarebbe stata assoggettata al controllo di un organo giurisdizionale esterno in grado di vagliarne la legittimità<sup>31</sup>. Le Costituzioni pluralistiche, quindi, riducono sensibilmente lo *spatium deliberandi* riservato alle Assemblee elettive e sottopongono l’azione politica del legislatore al controllo di organi *ad hoc* cui spetta il compito di impedi-

<sup>28</sup> Così D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, cit. Secondo l’autore il potere rappresentava la minaccia più grave per le libertà individuali, perché per sua natura si era sempre mostrato incline a concentrarsi nelle mani di pochi soggetti riproducendosi ricorsivamente fino a diventare arbitrario.

<sup>29</sup> Per una prima panoramica si leggano L. VINX, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge, 2015, p. 34 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 19 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La Giustizia costituzionale e il suo insegnamento*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2016, p. 1 ss.

<sup>30</sup> A questo proposito si confrontino le riflessioni proposte da G. ZAGREBELSKY *Storia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 35 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Giustizia Costituzionale*, Milano, 2010, p. 17 ss.; G. BONGIOVANNI, *Stato di diritto e giustizia costituzionale. Hans Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 335.

<sup>31</sup> I diritti fondamentali sono considerati inalienabili e perciò indecidibili da parte di qualsiasi maggioranza politica. Così, tra gli altri, L. FERRAJOLI, *Democrazia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 323, secondo cui “*la democrazia non può che essere una democrazia costituzionale, ossia limitata*”.

re che la discrezionalità parlamentare trasmodi in arbitrio<sup>32</sup>. In questo assetto, tutti i poteri dello Stato si controllano reciprocamente e i diritti riconosciuti in Costituzione fungono da limite cogente all'esercizio della potestà legislativa, nel senso che neppure il consenso unanime del Parlamento potrà modificare le norme del testo costituzionale dettate a protezione degli interessi politici, civili e sociali degli individui<sup>33</sup>. La protezione giurisdizionale dei diritti diventa così il fulcro del nuovo ordinamento e di conseguenza anche i principi dello Stato di diritto si dispongono in maniera diversa, poiché la necessità di assicurare il libero funzionamento delle Camere recede di fronte al bisogno sistemico di salvaguardare l'esercizio delle libertà individuali stabilite a tutela delle minoranze.

Tuttavia, questo mutamento non implica, di per sé, che le “zone franche” del potere legislativo siano totalmente destinate a scomparire, semmai anche la loro previsione e la loro funzione si sposta da un terreno squisitamente politico a un ambito più tipicamente giuridico per diventare un problema di rapporti tra fonti<sup>34</sup>. Trattandosi di altrettante sottrazioni alle regole comuni dello Stato di diritto, le “zone franche” del potere legislativo dovrebbero esaurirsi nelle prescrizioni costituzionali o, quanto meno, costituire una diretta estrinsecazione dei principi consacrati in Costituzione, anche perché, negli odierni sistemi democratici, le ragioni che potevano ancora giustificare una strenua difesa del Parlamento e dei suoi membri da eventuali minacce portate dalla Corona, dal Governo e dalla Magistratura possono dirsi abbondantemente superate. Ora, la titolarità e l'esercizio della sovranità appartengono specificatamente al popolo e anche le Camere, che pure continuano a costituirne l'espressione più immediata, devono ritenersi assoggettate, al pari di ogni altro organo dello Stato, ai principi contenuti in Costituzione. Ergo, anche le prerogative parlamentari non possono più essere riguardate come il corollario di una sovranità ormai non più attribuibile ai soli organi elettivi, per cui la loro previsione e il loro concreto esercizio ri-

---

<sup>32</sup> In dottrina, A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1982, p. 521 ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 63 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968, p. 45 ss. nonché L. MEZZETTI, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, p. 37 ss.

<sup>33</sup> Una decisione di questo tenore, infatti, quand'anche rispettasse scrupolosamente tutte le procedure previste per la revisione costituzionale, risulterebbe sempre sostanzialmente eversiva e quindi inapplicabile. In questo senso si vedano M. LOUGHLIN, *The Idea of Public Law*, Oxford, 2003, p. 65 ss.; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, p. 21 ss. e A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1997, p. 7 ss.

<sup>34</sup> Per un iniziale impostazione del problema relativo alle fonti del diritto che attribuiscono specifiche immunità ai membri del Parlamento, M.L. MAZZONI-HONORATI *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 3 ss.



chiederanno sempre una formulazione certa e univoca da parte di norme costituzionali<sup>35</sup>. Unicamente la Costituzione è in grado di sottrarre alcune attività istituzionali ai principi dello Stato di diritto, disponendo altrettante riserve di poteri e funzioni a favore delle Camere<sup>36</sup>.

Eppure, non tutte le prerogative spettanti al Parlamento trovano il loro fondamento esplicito in norme costituzionali. Attualmente, infatti, accanto alle previsioni della Costituzione che proteggono in via diretta l'indipendenza delle Assemblee legislative esistono anche consistenti forme di immunità disposte dai regolamenti parlamentari ed altre guarentigie ancora che trovano il loro fondamento nella consuetudine o nelle prassi istituzionali. In un ordinamento a Costituzione rigida ciascuna di queste disposizioni deve essere trattata differenzialmente a seconda della propria fonte attributiva, poiché diversa è la loro portata e diversa è la loro giustificabilità nel caso in cui si pongano in contrasto con le norme costituzionali<sup>37</sup>.

A delimitare ulteriormente gli ambiti strettamente riservati alla competenza del potere politico concorre pure una concezione giuspositivistica del principio di legalità, inteso qui come compiutezza e autosufficienza dell'ordinamento. Secondo questa elaborazione, le “zone franche” – che invece rappresentano un aspetto particolare del giusnaturalismo – non possono non essere percepite come lacune normative da eliminare progressivamente, poiché contraddicono apertamente il “dogma” della completezza del sistema giuridico<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 1102 ss.; M. DOGLIANI, *Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2003, p. 215 ss.; F. PETRILLO, *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, in F. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino, 2000, p. 122 ss.

<sup>36</sup> Le leggi che limitano i diritti sono eccezioni rispetto alla regola generale e residuale della libertà previste e disciplinate in Costituzione. In questo senso si vedano G.U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2003, p. 148 ss.; G. GROTTANELLI DÈ SANTI, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988, p. 12 ss.; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, 2004, p. 46 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, p. 47 ss.

<sup>37</sup> In tale prospettiva si confrontino, a vario titolo, P. DI MUCCIO, *L'autonomia in questione*, in *Città e Regione*, 1980, p. 137 ss.; E. CHELLI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 54 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 671 ss.

<sup>38</sup> In dottrina tra i numerosissimi contributi si rinvia esemplarmente a H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), Torino, 2000; U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano, 1965, p. 127 ss.; A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma-Bari, 2010, p. 105 ss.; V. VILLA, *Il positivismo giuridico: metodi, teorie e giudizi di valore: lezioni di filosofia del diritto*, Torino, 2004, p. 47 ss.; F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto: la teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, p. 88 ss.

L’idea stessa che l’ordinamento sia sempre in grado di disciplinare qualsiasi ipotesi fattuale, se non in maniera esplicita almeno attraverso il ricorso a particolari tecniche ermeneutiche, coinvolge direttamente anche i presupposti fondativi dei moderni Stati costituzionali di diritto. La mancata previsione di norme idonee a regolare le singole fattispecie sottoposte alla cognizione del giudice riguarda certamente la protezione dei diritti individuali, poiché lascia teoricamente sguarnite alcune situazioni, ma concerne anche lo sviluppo delle relazioni istituzionali, giacché predispone dei meccanismi di controllo reciproco tra poteri tali per cui non dovrebbero esistere situazioni in cui un organo dello Stato è in grado di agire indipendentemente dagli altri, sottraendosi del tutto ai meccanismi di *checks and balances*<sup>39</sup>.

In questo senso, le lacune normative create dalla presenza di “*interna corporis*” riconducibili all’attività parlamentare riguardano l’impossibilità di sindacare l’azione dei pubblici poteri con riferimento prevalente, ma non esclusivo, al giudizio della Corte costituzionale. Considerando poi che una delle funzioni del processo di fronte al giudice delle leggi è proprio quella di assicurare l’effettività dei diritti individuali, i difetti più evidenti del sistema atterrebbero proprio all’incapacità di controllare taluni comportamenti istituzionali lesivi di posizioni giuridiche soggettive<sup>40</sup>.

Tuttavia, come già si evocava in precedenza, la mancanza di regole giuridiche non implica automaticamente anche l’assenza di qualsiasi meccanismo di tutela. In quei settori dell’ordinamento riservati alla competenza esclusiva del potere legislativo, infatti, non si crea alcun vuoto istituzionale, ma si determina semplicemente una temporanea mancanza di regole giuridiche, cosicché la salvaguardia dei diritti individuali viene integralmente demandata ai meccanismi tipici del circuito politico-rappresentativo<sup>41</sup>. Il presupposto teorico di questa forma di

---

<sup>39</sup> In ordine alle conseguenze sistemiche del principio di completezza dell’ordinamento giuridico si consulti F. POGGI, *Concetti teorici fondamentali: lezioni di teoria generale del diritto*, Pisa, 2013, p. 55 ss.; B. PASTORE, *Decisioni, argomenti, controlli: diritto positivo e filosofia del diritto*, Torino, 2015, p. 93 ss.; R. QUADRI, *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959, p. 64 ss.; A. FALZEA, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 74 ss.; H. HOFMANN, *Introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, Roma-Bari, 2003, p. 86 ss.

<sup>40</sup> Sull’argomento si vedano, *ex multis*, i contributi forniti da A. CERRI, *Dalla garanzia del “giusto procedimento” in sede disciplinare al criterio della “proporzionalità”: spunti problematici e riflessioni a partire da un’interessante sentenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1995, p. 1647 ss.; S. CASSESE, *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009; L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, 1/1996, p. 95 ss.; A. PINTORE, *Democrazia e diritti: sette studi analitici*, Pisa, 2010, p. 73 ss.; F. PROSPERI, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, 2009, p. 78 ss. nonché *passim* A. PISANÒ, *Crisi della legge e litigation strategy: Corti, diritti e bioetica*, Milano, 2017.

<sup>41</sup> Cfr. J. NIJMAN-A. NOLLKAEMPER, *New perspectives on the divide between national and international law*, Oxford, 2007, p. 37 ss.; A. SPADONI, *Stato e sovranità: epilegomeni politico-*

protezione alternativa riposa sulla convinzione che non siano soltanto i giudici a garantire la Costituzione, ma che la Corte e il potere giudiziario nel suo complesso facciano parte di un sistema di garanzie decisamente più articolato, che procede allo stesso modo per via giurisdizionale e per via politica<sup>42</sup>. Solo se nessuna di queste garanzie si attiva efficacemente potrà realmente parlarsi di un *vulnus* dei diritti fondamentali caratteristici dello Stato di diritto o, se si preferisce, di una violazione della legalità costituzionale<sup>43</sup>.

La tutela dei diritti, affidata alla Corte costituzionale e ai giudici comuni, insomma, non rappresenta l'unico strumento tramite cui controllare ed eventualmente sanzionare un comportamento *contra Constitutionem* posto in essere dagli attori istituzionali, ma integra soltanto uno dei possibili rimedi – e non necessariamente il più efficace – positivamente prescritto dal sistema pluralistico delle garanzie.

## 2. La nozione di “*acta interna corporis*” nel quadro delle prerogative parlamentari

Tradizionalmente, con il termine “*acta interna corporis*” si suole individuare il complesso delle vicende e dei procedimenti situati sullo sfondo della realtà politico-istituzionale di un sistema giuridico<sup>44</sup>. Di norma, essi si concretano nel-

---

*giuridici*, Napoli, 2012, p. 53 ss.; R. GUASTINI, *Nuovi studi sull'interpretazione*, Roma, 2009; T. BUERGENTHAL, *Modern Constitutions and human rights Treaties*, in J. CHARNEY-D. ANTON-M.E. O'CONNELL (a cura di), *Politics, values and functions. International law in the 21st Century*, Londra, 1997, p. 197 ss.

<sup>42</sup> Sul sistema di garanzie istituzionali e sul controllo politico cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, vol. I, Milano, 1979, p. 123 ss.; B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, 2003. In merito alle soluzioni adottate dai principali sistemi europei, T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003, p. 669 ss.

<sup>43</sup> In questa prospettiva si confrontino ad esempio F. CAMMISA, *Tecniche costituzionali alla prova dei fatti: governo misto e separazione dei poteri nel modello inglese e francese*, Torino, 2016, p. 148 ss.; M. MAGRASSI, *La dottrina statunitense in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2008, p. 1312 ss.; G. COFRANCESCO-F. BORASI, *Separazione dei poteri e cultura dei diritti: profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2014, p. 65 ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri: saggio di diritto comparato*, Milano, 2001, p. 53 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Il valore della Costituzione: separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Padova, 1997, p. 232 ss.

<sup>44</sup> Per un iniziale inquadramento dell'istituto nella dottrina giuspubblicistica italiana si confrontino, *ex multis*, le notazioni di C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 298 ss.; F. MODUGNO, *In tema di controllo sui regolamenti parlamentari e di controllo sugli “acta interna corporis” delle Camere*, in *Rivista italiana delle scienze giuridiche*, 1969, p. 197 ss.; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, p. 396 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un anti-*

le procedure, nei provvedimenti e nelle attività compiute in seno al Parlamento dai componenti delle Assemblee legislative nell'esercizio delle loro funzioni camerali<sup>45</sup>.

Nella sua formulazione minima, la relativa teoria giuridica postula l'immunità giurisdizionale di tali atti non soltanto perché essi esauriscono la propria funzione tipica all'interno del Parlamento<sup>46</sup>, ma anche e soprattutto perché, attraverso questi provvedimenti, le Camere sviluppano in concreto la loro autonomia organizzativa e la propria indipendenza funzionale rispetto agli altri organi dello Stato<sup>47</sup>.

In realtà, però, la qualificazione e l'estensione delle delibere parlamentari escluse dal controllo giudiziario ha storicamente assunto una portata assai più ampia<sup>48</sup>. Questi atti particolarissimi, infatti, hanno sempre fatto parte di un più

---

*co feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in Giurisprudenza costituzionale, 1/1959, p. 240 ss.; G. GROTTANELLI DE SANTI, Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei Paesi anglosassoni, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 9/1959, p. 218 ss.*

<sup>45</sup> In questo senso, F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 5/1905, p. 705 ss.; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 11/1915, p. 321 ss.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958, p. 193 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1969, p. 361 ss.; M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità*, in *Rivista di diritto processuale*, 15/1960, p. 583 ss.

<sup>46</sup> Nel senso dell'insindacabilità degli atti interni delle Camere si vedano, a titolo esemplificativo, S.M. CICCONE, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1985, p. 1411 ss.; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 249 ss.; P. VIRGA, *Sindacato sugli interna corporis e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 998 ss.; C. MORTATI, *Sulla sindacabilità dell'osservanza delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956, p. 7 ss. In senso parzialmente difforme C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1957, p. 1332 ss.

<sup>47</sup> Questa continuità storica nella funzione degli "acta interna corporis" e più in generale nella previsione delle diverse guarentigie parlamentari viene tra gli altri rimarcata da P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, 1971, p. 136 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 39 ss.; N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, 2004, p. 37 ss.

<sup>48</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma 1964; p. 79 ss.; S. GALEOTTI, *La garanzia Costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, 1950, p. 73 ss.; G. DE VERGOITINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2004, p. 29 ss.; L. PEGORARO-A. RIELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Padova, 2002, p. 36 ss., nonché L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss., secondo il quale il sistema complessivo delle prerogative parlamentari non sarebbe altro che un particolare *genus* della più ampia *species* delle garanzie perviste dalla Costituzione.

vasto complesso di garanzie, che si sono progressivamente definite come sottrazione alle regole di diritto comune<sup>49</sup>.

Ogni sistema giuridico fondato sul principio di separazione dei poteri contiene *in nuce* un conflitto inespresso tra apparato legislativo e organi di governo, i quali si confrontano reciprocamente per l'affermazione del rispettivo indirizzo politico<sup>50</sup>. In questo contesto, l'individuazione di una sfera di garanzia delle attività delle Camere rappresenta una necessità ineludibile che ha accompagnato a lotta dei Parlamenti contro l'assolutismo regio, durante tutto l'*ancien regime*<sup>51</sup>. La definizione delle caratteristiche costitutive del costituzionalismo liberale si è cioè realizzata attraverso momenti di forte contrasto tra il Re e gli organi elettivi, nel tentativo da parte di entrambi i poteri di incidere sulla vita, sullo sviluppo e sulle funzioni dell'altro<sup>52</sup>.

Il fondamento giuridico comune a tutte le prerogative attribuite alle Camere è pertanto da ricollegarsi all'esigenza pratica – sorta fin dagli albori del sistema parlamentare – di difendere la libertà delle Assemblee legislative nei confronti della Corona e del potere esecutivo<sup>53</sup>. Sulla base di queste premesse bisogna al-

<sup>49</sup> Benché almeno ultimamente, non si possa negare una certa inversione di tendenza in tema di immunità, estesa a quasi tutti i principali ordinamenti europeo-continentali. A tal proposito si vedano esemplarmente le riforme costituzionali in materia di immunità parlamentari approvate in Italia (1993); Francia (1995) e Belgio (1998). Tra i numerosi contributi sul tema, M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 23 ss.; D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2003, p. 677 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, p. 184 ss. e G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 3 ss.

<sup>50</sup> B. BUCCIARELLI-DUCCI, *Introduzione allo studio del diritto parlamentare*, in *Il Foro Amministrativo*, 4/1964, III, p. 115 ss.; V. MICELI, *Diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, Roma, 1912, p. 429 ss.; F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, Milano, 1958, p. 358 ss.

<sup>51</sup> Per un'accurata ricostruzione storica di questa dinamica, si rinvia, innanzitutto, a P. BODLNEAU-M. VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi, 20,00, p. 17 ss.; M. PRELOT, *Introduction au droit parlementaire*, in *Politique. Revue internationale des idées, des institutions et de la vie politique*, 6/1963, p. 5 ss. nonché alle osservazioni di C. BIDEGARAY-C. EMERL, *La responsabilité politique*, Parigi, 1998, p. 23 ss. Nella dottrina italiana, *ex plurimis*, V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano. Consuntivo dopo dieci anni*, Milano, 1958, p. 445 ss.; T. MARTINES, *I regolamenti parlamentari nella letteratura giuridica del passato e del presente*, in *Il Politico*, 2/1950, p. 324 ss.; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 46 ss. Tra i contributi più recenti si segnala T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 7 ss.

<sup>52</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; F. BLUCHE-S. RIALS-J. TULARD, *La Révolution française*, Parigi, 1998, p. 6 ss.; R. CHARVIN, *Justice et politique (Evolution de leurs rapports)*, Parigi, 1968, p. 42 ss.

<sup>53</sup> A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, p. 11 ss.; T. ERSKINE-

lora domandarsi se e in che misura abbia ancora senso, in un ordinamento moderno basato su una Costituzione rigida, in cui i giudici sono indipendenti dal Governo e in cui la salvaguardia dei diritti individuali ha assunto una dimensione determinante, mantenere una tipologia di atti totalmente sottratti al controllo giurisdizionale o se, invece, immunità di questo tipo non abbiano perso la loro base razionale. In altre parole, serve chiedersi se i principi che in origine hanno giustificato la creazione di queste garanzie e di questi spazi decisionali per il Parlamento possano ancora dirsi validi ed applicabili<sup>54</sup>.

Per rispondere a tali interrogativi sembra necessario ripercorrere con attenzione l'itinerario storico, talvolta tortuoso, che ha condotto alla creazione degli “*acta interna corporis*”, per sottolineare le ragioni giustificatrici di un istituto da cui sembra dipendere la tenuta complessiva del parlamentarismo moderno e che si è evoluto contestualmente all'idea stessa di Stato di diritto<sup>55</sup>.

## 2.1. Le origini storiche: l'esperienza inglese

Gli antecedenti storici del fenomeno possono facilmente rintracciarsi nell'ambito del diritto costituzionale inglese, ovverosia in un sistema basato su una concezione peculiare del Parlamento, in cui l'assenza di una Costituzione scritta unita alla “*parliamentary sovereignty*” hanno contribuito a collocare l'Assemblea legislativa in una posizione di primazia rispetto agli altri organi statuali, limitando di conseguenza anche i controlli sull'attività delle Camere<sup>56</sup>. Più specificamente, nel-

---

MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 579 ss.; L. TURLESE, *Il Re e i Lords nel Parlamento medievale inglese*, Milano, 1963, p. 11 ss.; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England (1765-1769)*, Chicago, 1979, p. 255 ss.; C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and its supremacy. An historical essay on the boundaries between legislation and adjudication in England*, New Haven, 1962, p. 16 ss.

<sup>54</sup> Senza pretesa di esaustività, si evidenzia l'impostazione del problema fornita da C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1950, p. 145 ss.; A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, p. 393 ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 20 ss.; M.C. GRISOLIA, *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 415 ss. Per un ulteriore approfondimento si vedano anche P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 106 ss. e T.F. GIUPPONI, *Immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, p. 237 ss.

<sup>55</sup> Cfr., tra le molte opere, O. HOOD PHILLIPS-P. JACKSON-P. LEOPOLD (a cura di), *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001, p. 285 ss.; B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, I, Firenze, 1849, p. 348 ss.; C.J. BOULTON (a cura di), *Erskine-May's Treatise on the Law, Privileges, and usage of Parliament*, Londra, 1989, p. 111 ss.; R. BERGER, *Impeachment: the Constitutional problems*, Cambridge, 1973, p. 7 ss.

<sup>56</sup> Per una più accurata ricostruzione si rimanda a opere di A. CELLA, *The Doctrine of Legislative Privilege of Freedom Speech and Debate: its Past, Present and Future as a Bar to Criminal Pros-*

l'ambito di un processo, a tratti controverso, durante il quale le rivendicazioni delle Camere si sono quasi sempre presentate simultaneamente e in opposizione ai tentativi di consolidamento delle prerogative della Monarchia, la tradizione giuridica britannica ha ricollegato la possibilità di configurare alcuni "*internal proceedings*". Sottratti al sindacato della Magistratura. All'acquisita supremazia del Parlamento<sup>57</sup>.

Nella storia costituzionale della Gran Bretagna, dopo un iniziale momento di frizione durante il regno di Riccardo II, sotto il dominio dei *Tudor*, i rapporti tra Corona e Assemblee elettive si assestarono secondo uno schema davvero singolare. Sebbene, infatti, nel corso di quella dinastia, l'assolutismo monarchico necessitò dell'appoggio del Parlamento per approvare i provvedimenti più significativi in materia di tassazione, oltre che per varare alcune riforme epocali per la società inglese (tra cui spicca certamente la fondazione della Chiesa anglicana), in base alla concezione organicistica dominante in quel periodo, la selezione e l'individuazione sul piano politico dell'interesse pubblico da perseguire compete soltanto al Re e gli altri organi istituzionali dovevano limitarsi ad assecondarne le scelte<sup>58</sup>.

Il contratto sociale classicamente stipulato tra il Sovrano e i propri sudditi conferiva alla Corona i pieni poteri per fissare e raggiungere il benessere della collettività (il c.d. "*commonwealth*") e, proprio in virtù di questa investitura, il Re si accreditava di fronte all'aristocrazia in Parlamento, godendo di privilegi strettamente funzionali al proprio incarico che si giustificavano in quanto strumenti idonei a garantire la Corona nell'esercizio dei suoi compiti politici<sup>59</sup>.

---

*ections in the Courts*, in *Suffolk University Law Review*, 2/1968, p. 511 ss. e C. WITKE, *The History of Parliamentary Privilege in England*, New York, 1970, p. 47 ss.

<sup>57</sup> Così, ad esempio, G. RIZZO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, Milano, 1939, p. 38 ss.; W. STUBBS, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1906, p. 515 ss.; CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. II, Genova, 1860, p. 286 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Delle garantigie costituzionali*, Napoli, 1886, p. 206 ss. nonché C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (z849-z948)*, Bari, 1974, p. 373 ss.; H.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 13/1957, p. 187 ss.; I. TORRES-MURO, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43/1995, p. 51 ss.; T. MULLEN, *Reflections on Jackson v. Attorney General. Questioning Sovereignty*, in *Legal Studies*, 1/2007, p. 27 ss.

<sup>58</sup> Sulle caratteristiche e le implicazioni di un'impostazione organicistica delle relazioni interistituzionali, si leggano P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933, p. 318 ss.; A. GROPPALI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Venezia, 1941, p. 90 ss. e S. ROMANO, *Diritto costituzionale generale* Milano, 1947, p. 231; i quali, tra l'altro, evidenziano come alla Camera dei Comuni non fosse rappresentata soltanto la nobiltà, ma vi fossero anche delegati dei *boroughs* e dei *knights*,

<sup>59</sup> Cfr. H.R. WADE, *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980, p. 26 ss. Analogamente, L. YANKWICH, *The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 99/1951, p. 960 ss.; T.M. FITZPATRICK, *The Speech or Debate Clause: Has the Eighth Circuit Gone Too Far?*, in *UMKC Law Review*, 68/2000, p. 251 ss. Circa il concetto

Tra il 1485 e il 1603, il Parlamento – da intendersi esclusivamente come “*King in Parliament*” ossia come l’unione strutturata di Re, Lord e Comuni – si limitò a cooperare con il Sovrano su un piano meramente procedurale, potendo agire solo sugli strumenti concreti tesi al raggiungimento dei fini etero-determinati dalla Corona, ma non fu quasi mai in grado di alterare a livello politico le decisioni di merito assunte dal Monarca<sup>60</sup>. Questa visione dello Stato e del potere pubblico aveva attribuito al Sovrano una fortissima legittimazione popolare che naturalmente induceva il Parlamento a soggiacere alle indicazioni del Re, anche perché la struttura stessa del “*King in Parliament*” consentiva alla Corona di esercitare un’influenza diretta su Lord e Comuni, specie qualora costoro avessero manifestato, più o meno dichiaratamente, l’intenzione di discostarsi dalle sue indicazioni<sup>61</sup>.

Il paradigma dei rapporti tra organi dello Stato consolidatosi sotto il dominio dei Tudor si fondava dunque sulla dicotomia tra istanze della popolazione, interpretate ed espresse dalla Monarchia, e interessi dell’aristocrazia eletta in Parlamento. In questo sistema, le Camere godevano di alcune guarentigie ottriate dal Sovrano, che concedeva loro alcune facoltà nell’ottica di una leale collaborazione tra organi per il raggiungimento del “*commonwealth*”<sup>62</sup>. L’equilibrio isti-

---

di “*commonwealth*” negli ordinamenti di matrice anglosassone si vedano, tra le opere più recenti P. OLIVER, *Law, Politics, the Commonwealth and the Constitution: Remembering R. Latham*, in *King’s College Law Journal*, 11/2000, p. 153 ss.; M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate*, Ginevra, 2000, p. 74 ss.; G. CARNEY, *Members of Parliament: Law and Ethics*, Prospect 2000, p. 160 ss.

<sup>60</sup> Per un approfondimento in tema di indirizzo politico ed esercizio della funzione parlamentare rispetto alle prerogative esercitate dal Governo e dalla Corona, R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 231 ss.; G. GRIFFITH, *Parliamentary Privilege: First Principles and Recent Applications*, [www.parliament.nsw.gov.au/WEB\\_FEED/PHWEBCONTENT.nsf/PHPAGES/LibraryPublications](http://www.parliament.nsw.gov.au/WEB_FEED/PHWEBCONTENT.nsf/PHPAGES/LibraryPublications); C.R. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Londra, 1987, p. 136 ss. In una prospettiva comparata, si vedano anche i contributi di J. MORALES-ARROYO, *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46/1996, p. 257 ss.; J. CHAFETZ, *Democracy’s privileged few: Legislative privilege and democratic norms in the British and American Constitutions*, Yale, 2007, p. 17 ss. e R. MYTTENACRE, *The Immunities of Members of Parliaments. Constitutional and Parliamentary Information*, Anversa, 1998, p. 104 ss.

<sup>61</sup> Sulla dottrina del *King in Parliament* si leggano G. COPELAND-S. PATTERSON, *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, 1994, p. 35 ss.; R. PUNSET-BLANCO, *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contenciosoadministrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26/1990, p. 111 ss.; R. MARLEAU-C, MONTPEIT, *House of Commons Procedure and Practice*, in <http://www.2parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch00&Seq=1&Lang=E>.

<sup>62</sup> In questo senso G.W. PROTHERO, *Select Statutes and Other Constitutional Documents Illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*, London, Oxford, 1894, p. 313 ss.; G. BERGOUNOUS, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies*, Ginevra, 1997, p. 22 ss.; N. WILDING-P. LAUNDRY, *An Encyclopaedia of Parliament*, Londra, 1972, p. 175 ss.; M. CRESPO-



tuzionale che ne conseguiva appariva però alquanto fragile perché poggiava contemporaneamente sia su un diffuso disinteresse politico da parte dei sudditi sia sull'innata capacità del Sovrano di intercettare i bisogni della collettività e di rapportarsi con le Camere<sup>63</sup>.

Quand'anche uno solo di questi presupposti fosse venuto meno, l'intero ordinamento sarebbe crollato. Così, già durante il regno di Elisabetta I (1559-1603), si assistette ad alcune significative aperture: la Corona cominciò a perdere la propria capacità di soddisfare i bisogni della società e coerentemente crebbe nei sudditi la necessità di trovare un altro organo che fosse in grado di rappresentarli in maniera adeguata<sup>64</sup>. Ne approfittarono i Comuni che iniziarono così ad erodere le prerogative regie. Una prima transizione verso questo nuovo assetto si registrò allorché la *House of Commons* cominciò ad acquisire un certo peso nel procedimento di formazione del Governo con la possibilità di incidere sulla nomina e sulla revoca di alcuni Ministri<sup>65</sup>. Almeno in quel periodo, però, il conflitto sociale fu saggiamente controllato dalla Regina attraverso una serie di concessioni. Furono la già citata rottura con il Papato e la c.d. "congiura delle polveri" a porre definitivamente in discussione l'onnipotenza del Sovrano criticandone anche il fondamento dottrinale<sup>66</sup>.

---

ALLEN, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament*, Bruxelles, 1999, p. 100 ss.; P. LAUNDY, *Parliaments in the modern world*. Dartmouth, 1989, p. 53 ss.; O DUHAMEL-Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Parigi, 1992. Seppure in modo diverso e con differenti sfaccettature, tali autori sottolineano come, in questa stessa fase storica, la Monarchia cominciasse a riconoscere progressivamente ai parlamentari e alle Camere alcune garanzie personali e procedurali, che sarebbero poi state definitivamente trasfuse nel "Bill of Rights" del 1689.

<sup>63</sup> A questo riguardo si rinvia allo "UK Parliament Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege", consultabile su <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>. Il rapporto riprende in particolare una celebre espressione di Sir. Walter Raleigh, secondo cui il crollo di quel sistema "may probably be postponed and make more gradual but it is inevitable".

<sup>64</sup> Così J. FINNIS, *Revolutions and Continuity of Law*, in A. SIMPSON (a cura di), *Oxford Essays in Jurisprudence: Second Series*, Oxford, 1973, p. 58 ss.; P. LAUNDY, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, 1989, p. 121 ss.; G. GRIFFITH, *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposals for Reform*, in *New South Wales Parliamentary Library Research Service*, 4/1997, p. 27 ss.

<sup>65</sup> Circa le fasi che condussero a un progressivo coinvolgimento delle Camere nella codeterminazione dell'indirizzo politico, si vedano, a titolo di esempio, E. COKE, *The Second Part of the Institutes of England Containing the Exposition of Many Ancient and Other Statutes*, Londra, 1604, p. 55 ss.; S. NAVOT, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un enfoque comparado*, in *Investigacion de derecho comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nacion Argentina*, 1/2008, p. 1 ss.; W. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londra, 1966, p. 178 ss.

<sup>66</sup> Cfr. A TWOMEY, *Implied Limitations on Legislative Power in the United Kingdom*, *Australian Law Journal*, 80/2006, p. 93 ss.; M. KISHLANSKY, *A Monarchy Transformed: Britain 1603-1714*, Londra, 1996, p. 135 ss. Riprende queste suggestioni anche R. ELLIOT, *Rethinking Manner and Form: From Parliamentary Sovereignty to Constitutional Values*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 29/1991, p. 72 ss.

Di fronte a questi sconvolgimenti, infatti, la teoria classica secondo cui tutti i poteri dello Stato avrebbero dovuto cooperare pacificamente sotto l’egida del Monarca per la realizzazione del bene comune non poté più poggiare su basi teoriche così solide. Nonostante gli sforzi costantemente compiuti dagli *Stuart*, tra il 1605 e il 1714, per riaffermare la propria supremazia interpretando le istanze popolari, il Re non riuscì più a legittimarsi di fronte ai sudditi e presso il Parlamento, ma il suo potere si risolveva, sempre più spesso, in un’apodittica affermazione di sovranità<sup>67</sup>.

Soprattutto Carlo I (1625-1649) e Giacomo II (1685-1688) agirono nel tentativo di relegare nuovamente il Parlamento in una posizione di subalternità rispetto al Re. Vedendo in pericolo il proprio prestigio, la Corona si adoperava per consolidare un modello relazionale di stampo assolutistico in base al quale Lord e Comuni erano di fatto privi di orientamenti propri e dovevano ancora una volta limitarsi a votare i provvedimenti sottoposti dal Re<sup>68</sup>. Il Parlamento, dunque, poteva operare politicamente come Assemblea legislativa solo qualora fosse stato previamente interpellato per approvare le linee di indirizzo dettate dal Sovrano e dal suo apparato burocratico. La Monarchia provava in sostanza a riconfermare un impianto esecutivo per effetto del quale il potere regio si poneva incondizionatamente al centro dello Stato e concedeva alle Camere un riconoscimento simbolico, a patto che queste ultime favorissero gli orientamenti fissati dal Re e dal Governo<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> B. REDLICH, *The procedure of the House of Commons*, Londra 1908, p. 46 ss. Sulla crisi della teoria organicistica e sul cambiamento dei presupposti che ispiravano il funzionamento del sistema britannico si vedano D.L. KEIR-F.H. LAWSON, *Cases in Constitutional Law*, 1954, p. 127 ss.; S. BRIGDEN, *New Worlds, Lost Worlds: The Rule of the Tudors, 1485-1603*, Londra, 2002 e E. DUFFY, *The Voices of Morebath: Reformation and Rebellion in an English Village*, Londra, 2003. Più in particolare si rinvia a A. FRASER, *La Congiura delle polveri*, Cles, 1999.

<sup>68</sup> Circa gli effetti dell’evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Corona sul principio di separazione dei poteri si consultino, *ex multis*, R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privileges and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 1113 ss.; M. PLAXTON, *The Concept of Legislation: Jackson v Her Majesty’s Attorney General*, in *Modern Law Review*, 69/2006, p. 77 ss.; W. LLOYD, *Pylkinton’s Case and its Successors*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 69/1920, p. 243 ss.

<sup>69</sup> Le conseguenze di questo cambiamento radicale costituiscono, ancora oggi, un imprescindibile termine di paragone anche per la più recente giurisprudenza anglosassone. A questo riguardo si rinvia esemplarmente alle statuizioni del giudice McHugh nel caso “*Egan v Willis*” del 1998. “*The view of the Tudor and Stuart monarchs was that the House of Commons was summoned only to vote on the appropriations asked of them, to approve legislation submitted to them and to express opinions on matters of policy only when asked. The House of Commons would not have become the powerful institution that it is if the views of those monarchs had prevailed. The importance of Parliament under the Westminster system is in no small part due to the seemingly inconsequential right of the House of Commons to control its business. In contemporary terms, it is sometimes said that the focus is on the relationship between Parliament and the courts – on the separation of judicial and legislative power – with parliamentary privilege operating “now as a constraint on the judicial arm of government”.*”

Per garantire la supremazia del Sovrano sulle Assemblee elettive, anche i giudici, controllati direttamente dalla Corona, giocarono un ruolo determinante. Attraverso un intervento sempre più massivo degli organi giurisdizionali, infatti, la Corona cominciò a negare quelle facoltà parlamentari risalenti addirittura al Medioevo, che sia Elisabetta I sia Enrico VIII, prima di lei, avevano sostanzialmente accettato senza alcun dissenso. In questo assetto, il potere giudiziario veniva impiegato in prevalenza come mezzo nelle mani del Re per circoscrivere e contenere l'attività delle Camere, mediante azioni mirate, tese a reprimere quelle condotte politiche che intraprendessero indirizzi difformi rispetto a quelli promossi dal Sovrano<sup>70</sup>.

A seguito dei continui contrasti con la *House of Commons*, Giacomo I (1603-1625) inaugurò e poi sciolse ben quattro legislature e fu proprio durante la sua dominazione che la questione delle prerogative parlamentari assunse la sua moderna definizione giuridica in termini di spettanza dei poteri tra le Camere, l'Esecutivo e i giudici<sup>71</sup>.

Più specificamente, nel 1604, il Re cercò inutilmente di invalidare le elezioni, ordinando che fossero esclusi dall'Assemblea tutti i Comuni che avessero riportato precedenti condanne per taluni delitti. Su iniziativa regia, quindi, le magistrature locali annullarono anche la designazione di Francis Goodwin, Deputato progressista del Buckinghamshire, condannato per bancarotta, che aveva ottenuto un notevole numero di suffragi a discapito di John Fortescue, cancelliere del Duca di Lancaster ed esponente conservatore dell'aristocrazia fedele al Sovrano. Nello stesso anno e per motivi sostanzialmente analoghi, Giacomo I fece arrestare per debiti anche il Deputato del Sussex, Thomas Shirley. Non serve evidenziare come, attraverso queste manovre, il Re stesse tentando, neppure troppo velatamente, di insediare in collegi all'epoca strategici per il governo del territorio esponenti politici devoti alla Corona che ne assecondassero il volere in Parlamento, con particolare riferimento alla politica fiscale e impositiva<sup>72</sup>. Tut-

---

<sup>70</sup> In termini generali si rimanda a K. MORGAN, *The Oxford History of Great Britain*, Oxford-New York, 2010, p. 57 ss.; R. FRASER, *The Story of Britain from the Romans to the Present. A Narrative History*, New York, 2003, p. 183 ss. Sul punto specifico, con particolare attenzione all'impiego del controllo giurisdizionale per finalità politiche, si veda, tra gli studi più recenti, G. SCHINELLI, *Profundización del control judicial en el proceso parlamentario*, in *Portucalense Law Journal*, 1/2008, p. 10 ss.

<sup>71</sup> Giacomo I Stuart sciolse rispettivamente le legislature che andavano dal 1604 al 1611; dal 1614 al 1616; dal 1621 al 1622 e infine nel 1624. Cfr. più specificamente la ricostruzione storica fornita da R. BUCHOLZ, *A History of England from the Tudors to the Stuarts*, Chicago, 2003, p. 126 ss. Sui rapporti tra Corona e Camera dei Comuni durante le fasi iniziali della dinastia Stuart e sulla conseguente definizione delle prime prerogative parlamentari, si vedano, *ex plurimis*, E.M. TYLLARD, *The Elizabethan World Picture*, New York, 1941, p. 175 ss.; J.A. SHARPE, *Early Modern England: A Social History, 1550-1760*, Londra, 1997, p. 132 ss.

<sup>72</sup> K. WRIGHTSON, *English Society, 1580-1680*, New Brunswick, 1982, p. 246 ss.; R. BUCHOLZ-K. NEWTON, *Early Modern England, 1485-1714. A Narrative History*, Oxford, 2003, p. 211 ss.;

tavia, nonostante l'editto del Re e la conseguente decisione dei giudici, la Camera dei Comuni convalidò ugualmente le elezioni<sup>73</sup>.

Sin dai primi anni del Regno, dunque, l'atteggiamento assunto dal Sovrano in relazione alla possibilità di riconoscere alle Assemblee politiche taluni privilegi suscitò, quasi immediatamente, la naturale reazione della *House of Commons*, la quale, dinanzi al rischio tangibile di un controllo attivo e diretto sull'applicazione delle prerogative parlamentari da parte della Corona rispose con l'approvazione del "*Form of Apology and Satisfaction*". Tale documento, elaborato da una commissione interna composta da ben settanta membri, ribadiva, anche con toni piuttosto aspri, la portata non più trascurabile dei privilegi del Parlamento inglese<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Così J. GUY, *Tudor England*. Oxford, 1988, p. 69 ss. il quale, illustrando l'aspro conflitto tra il Parlamento e il Re, soprattutto in materia tributaria, documenta come nel 1606, con le Camere sciolte arbitrariamente dal Sovrano, un mercante ebbe a contestare un tributo commerciale impostogli dalle autorità doganali. La gabella, di esclusiva origine regia, era stata approvata senza il consenso del Parlamento, ormai inattivo. Il giudice adito, però, convalidò comunque quel tipo di tassazione e aprì di fatto alla possibilità per il Primo Ministro incaricato dal Re di imporre tributi senza il controllo delle Camere.

<sup>74</sup> Nel documento riportato in T.C. MENDENHALL, *Ideas and Institution in European History (800/1715)*, New York, 1963, p. 273 ss. si legge: "Most gracious Sovereign [...] Howbeit, seeing no human wisdom, how great so ever, can pierce into the particularities of the rights and customs of people or of the sayings and doings of particular persons but by tract of experience and faithful report of such as know them (which it hath pleased your Majesty's princely mouth to deliver), what grief, what anguish of mind hath it been unto us at some time in presence to hear, and so in other things to find and feel by effect, your gracious Majesty (to the extreme prejudice of all your subjects of England, and in particular of this House of Commons thereof) so greatly wronged by misinformation as well touching the estate of the one as the privileges of the other, and their several proceedings during this Parliament: Which misinformation, though apparent in themselves and to your subjects most injurious, yet have we in some humble and dutiful respects rather hitherto complained of amongst ourselves than presumed to discover and oppose against your Majesty [...]. With all humble and due respect to your Majesty our Sovereign Lord and Head, against those misinformation we most truly avouch. First, that our privileges and liberties are our right and due inheritance, no less than our very lands and goods. Secondly, that they cannot be withheld from us, denied, or impaired, but with apparent wrong to the whole state of the realm. Thirdly, and that our making of request in the entrance of Parliament to enjoy our privilege is an act only of manners, and doth weaken our right no more than our suing to the King for our lands by petition [...]. Fourthly, we avouch also, that our House is a Court of Record, and so ever esteemed. Fifthly, That there is not the highest standing Court in this land that ought to enter into competency, either for dignity or authority, with this High Court of Parliament, which with your Majesty's royal assent gives laws to other Courts but from other Courts receives neither laws nor orders. Sixthly and lastly, that the avouch that the House of Commons is the sole proper judge of return of all such writs and of the election of all such members as belong to it, without which the freedom of election were not entire. And that the Chancery, though a standing Court under your Majesty, be to send out those writs and receive the returns and to preserve them, yet the same is done only for the use of the Parliament, over which neither the Chancery nor any other Court ever had or ought to have any manner of jurisdiction [...] The rights of the liberties of the Commons of England consistent chiefly in these three things: First, That the shires, cities, and boroughs of England, by representation to be present, have free choice of such persons as they shall

Nel celebre caso "Goodwin v. Fortescue" del 1604<sup>75</sup>, i Comuni ebbero ragione delle pretese del Re e avocarono a sé il potere di verificare gli esiti delle proprie elezioni stabilendo il c.d. "control of returns"<sup>76</sup>. A partire da questo momento il controllo sui titoli di ammissione dei propri componenti fu esercitato autonomamente dalla Camera dei Comuni, dapprima in via di fatto e successivamente anche *de jure* con l'approvazione, nel 1695, del "Parliamentary Election Returns Act"<sup>77</sup>. In perfetta continuità con questa vicenda, nel 1621, il Parlamento approvò altresì una precisa "protestation", con cui si ribadiva fermamente che "ogni membro dell'Assemblea ha la libertà di parola, così come la libertà da ogni impeachment, arresto o molestia, eccezion fatta per le accuse provenienti dalla Camera stessa, in relazione alle affermazioni, ai ragionamenti o alle dichiarazioni riguardanti il Parlamento e i suoi lavori". La reazione di Giacomo I non si fece attendere: scioglimento delle Camere; arresto di tutti i sottoscrittori dell'atto e cancellazione della "protestation" dai resoconti parlamentari<sup>78</sup>.

Fu con il suo successore Carlo I, però, che il contrasto politico con i Comuni si radicalizzò definitivamente. Come si accennava, il conflitto che contrappose la Corona alla borghesia mercantile e agli *yeomen* inerì inizialmente a scelte di natura fiscale, ma ben presto si estese anche al comando delle azioni militari e alla gestione delle questioni religiose<sup>79</sup>. Si trattava di aspetti caratterizzanti per lo

---

*put in trust to represent them. Secondly, that the persons chosen, during the time of the Parliament as also of their access and recess, be free from restraint, arrest, and imprisonment. Thirdly, That in Parliament they may speak freely their consciences without check and controlment, doing the same with due reverence to the Sovereign Court of Parliament, that is, to your Majesty and both the Houses, who all in this case make but one politic body whereof your Highness is the Head ...".*

<sup>75</sup> Cfr. <http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1604-1629/constituencies/buckinghamshire>.

<sup>76</sup> Per una ricostruzione del caso e delle sue implicazioni successive sui rapporti tra Corona e Parlamento, si vedano C. MUNDEN, *The Defeat of Sir John Fortescue: Court versus Country at the Hustings?*, in *English History Review*, 18/1975, p. 811 ss.; L. PECK, *Goodwin v. Fortescue: the Local Context of Parliamentary Controversy*, in *Parliamentary History*, 3/1984, p. 33 ss.; E.N. LINDQUIST, *The Case of Sir Francis Goodwin*, in *English History Review*, 104/1989, p. 670 ss.; p. 851 ss.

<sup>77</sup> Sul punto specifico si confrontino D. UNDERDOWN, *A Freeborn People: Politics and the Nation in Seventeenth Century England*, Oxford-New York, 1996, p. 19 ss.; G. BURGESS, *The Politics of the Ancient Constitution. An Introduction to English Political Thought 1603-1642*, London, 1992, p. 3 ss.; C. MUNDEN, *James I and the Growth of Mutual Distrust. Kings, Commons and Reform (1603-1604)*, in K. SHARPE (a cura di), *Faction and Parliament: Essays in early Stuart History*, Oxford, 1978, p. 43 ss.

<sup>78</sup> R. LOCKYER, *The Early Stuarts: A Political History of England, 1603-1642*, Londra, 1999, p. 79 ss.; I. LOVELAND, *Constitutional Law (A Critical Introduction)*, Londra, 1996, p. 293 ss.; B. COWARD, *The Stuart Age: England, 1603-1714*, Londra, 1994, p. 47 ss.

<sup>79</sup> In ordine alla radicalizzazione del conflitto tra la *House of Commons* e Carlo I si vedano in particolare C. CARLTON, *Charles I: The Personal Monarch*, Londra, 1995, p. 87 ss.; K. SHARPE, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992, p. 152 ss.; A. HUGHES, *The Causes of the English Civil War*, Basingstoke, 1998, p. 89 ss.; R. HUTTON, *The British Republic (1649+1660)*, New

sviluppo dello Stato, in cui il controllo sui giudici si affermò come il meccanismo principale per la difesa della supremazia regia. Sempre più di frequente, il Parlamento andava sviluppando scelte impositive alternative e concorrenti rispetto a quelle definite dal Re, arrivando persino ad approvare una propria risoluzione con cui ordinava alla Corona il rispetto della proprietà privata e vietava agli emissari di Sua Maestà di riscuotere i tributi considerati eccessivamente onerosi per le attività commerciali della borghesia<sup>80</sup>.

Per questi motivi, nel 1629, Carlo I ordinò simbolicamente l'arresto di Sir John Eliot, che aveva diretto le procedure parlamentari a seguito delle quali le Camere avevano varato la propria politica fiscale, e sciolse la legislatura, governando per i successivi undici anni con il solo ausilio dei suoi uomini di fiducia<sup>81</sup>. Fu così che, a partire dal XVII secolo, soprattutto la *House of Commons* cominciò ad opporsi apertamente all'indiscussa onnipotenza del Sovrano, proponendo una nuova ricostruzione dei rapporti inter-istituzionali, imperniata sull'autonomia e sulla centralità del Parlamento<sup>82</sup>.

La vera affermazione della supremazia parlamentare rispetto al potere regio si registrò nel 1689 con il caso "*Jay v. Topham*", allorché le Camere annullarono l'ordine del Monarca che invitava i propri sudditi a non rispettare la chiamata alle armi decisa dal Parlamento. Iniziava in tal modo a svilupparsi un diverso indirizzo politico-militare da parte delle Assemblee elettive, che cercavano di sostituirsi alla Corona anche nella difesa del territorio<sup>83</sup>. Da questo momento in

---

York, 2000, p. 23 ss.; J. KENYON-J. OHLMEYER, *The Civil Wars: A Military History of England, Scotland and Ireland (1638-1660)*, Oxford, 1998, p. 52 ss.

<sup>80</sup> J. MORRILL, *Revolt in the Provinces: The People of England and the Tragedies of War*, Londra, 1999.

<sup>81</sup> Cfr. K. SHARP, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992. L'autore sottolinea come in quelle circostanze il Sovrano, che aveva affidato gran parte dell'amministrazione degli affari governo al suo consigliere più fidato, Thomas Wentworth, e al vescovo di Londra, William Laud, nel 1640, non poté comunque far a meno di convocare le Camere, che si riunirono nel c.d. "Corto Parlamento", chiuso però nello stesso anno. Il re si arrese nuovamente alle pressioni di Lord e Comuni nel 1645, allorché convocò il c.d. "Lungo Parlamento", che, come noto, gli sarebbe definitivamente sopravvissuto.

<sup>82</sup> C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and its supremacy*, cit., p. 78 ss.

<sup>83</sup> Si veda più specificamente il commento fornito al caso "*Jay v. Topham*" da T.C. HARTLEY-J.A. GRIFFITH: *Government and Law*, Londra, 1981, p. 260 ss. i quali sottolineano come, in realtà, il vero contrasto tra Monarchia e Assemblea legislativa si giocasse quasi integralmente, sulla diversa interpretazione dei precedenti. Le prassi venivano infatti sistematicamente invocate da ciascuno dei due organi per corroborare le proprie decisioni, invalidando le politiche varate dall'altro. Nel caso di specie, per annullare l'ordine del Re, le Camere addussero la loro duplice natura, legislativa e giurisdizionale, in modo tale da potersi avvalere della consuetudine secondo cui i giudici, quando definiscono una controversia, devono godere della piena libertà nell'esercizio delle funzioni loro attribuite. Di conseguenza, il Parlamento, in quanto suprema Magistratura dello Stato, non soltanto poteva risolvere una singola fattispecie in senso difforme rispetto alle indicazioni del Sovrano, ma poteva anche adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la pace e la stabilità del Regno.

avanti, sfruttando le peculiarità storico-sociali del Regno Unito, il Parlamento scalzò il Sovrano dal ruolo di interprete privilegiato delle istanze della collettività e la dottrina della "*parliamentary sovereignty*" si impose come chiave ermeneutica del diritto pubblico britannico<sup>84</sup>. Se sul piano politico questa conquista si tradusse in un ancora più deciso coinvolgimento dei Comuni nella formazione dell'Esecutivo<sup>85</sup>, sotto il profilo squisitamente giuridico, la sovranità parlamentare indusse a riconoscere alla legge, in quanto fonte direttamente imputabile alle Camere, una particolare preminenza<sup>86</sup>. Il trasferimento della sovranità dal Re al Parlamento affermò il primato della legge sull'arbitrio del Sovrano e garantì alle Camere una prevalenza, formale e sostanziale, che si tradusse nella *rule of law*. Le Assemblee legislative divennero così il vero e proprio fulcro della forma di governo e si videro assegnate tutti quei caratteri che, fino a poco tempo prima, erano riconosciuti al Sovrano, ivi compresa la supremazia rispetto agli altri organi costituzionali<sup>87</sup>.

Il principio della "*parliamentary sovereignty*", assicurando alle Assemblee politiche "*the right to make or unmake any law whatever*" e negando simmetricamente a qualsiasi altro potere dello Stato "*the right to override or set aside the legislation of Parliament*", delineava un nuovo ordine istituzionale<sup>88</sup>: Lord e Comuni detenevano il potere di porre in essere leggi valide ed efficaci in grado di vincolare l'intero apparato statale, ma per assolvere a tale funzione

<sup>84</sup> In questo senso si rimanda a S. LAKIN, *Debunking the Idea of Parliamentary Sovereignty: the Controlling Factor of Legality in the British Constitution*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 28/2008, p. 709 ss.; J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford, 1999, p. 234 ss.; J. RAZ, *The Identity of Legal Systems*, in *California Law Review*, 53/1971, p. 795 ss.

<sup>85</sup> Per una disamina più approfondita della prassi che condusse al progressivo coinvolgimento del Parlamento nella formazione dell'Esecutivo e sulle ricadute che tale interessamento ebbe nelle relazioni tra le Camere e la Corona si leggano W.A. SPECK, *Reluctant Revolutionaries: Englishmen and the Revolution of 1688*, Oxford, 1988, p. 65 ss.; D.L. SMITH, *The Stuart Parliaments (1603-1689)*, Londra, 1999, p. 84 ss.; L. STONE, *The Causes of the English Revolution, 1529-1642*. New York, 1972, p. 212 ss.; A. MARSHALL, *The Age of Faction: Court Politics (1660-1702)*, Manchester, 1998, p. 137 ss.

<sup>86</sup> Per tutti si veda quanto sostenuto da S. RUTHERFORD, *Lex and Rex. The Law and the Prince. A Dispute for the Just Prerogative of King and People*, Londra, 1644, p. 237, secondo cui: "*The prince remaineth, even being a prince, a social creature, a man, as well as a king: one who must buy, sell, promise, contract, dispose: ergo, he is not regula regulans, but under rule of law*". Ancora, F. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York, 1949, p. 28 ss. nonché T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londra, 2010, p. 3 ss.

<sup>87</sup> Cfr. S. CORWIN, *The "Higher Law". Background of American Constitutional Law*, New York, 1955, p. 132 ss.; H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1994, p. 149 ss.; B. LEVINSON, *The First Constitution. Rethinking the Origins of Rule of Law and Separation of Powers*, in *Cardozo Law Review*, 27/2006, p. 1853 ss.

<sup>88</sup> Al riguardo, A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1982, p. 3 ss.

necessitavano anche di un complesso sistema di immunità che impedisse agli altri organi di sindacare la validità di tali leggi e di controllare le attività interne delle Camere<sup>89</sup>.

L'insindacabilità giurisdizionale di taluni atti parlamentari doveva pertanto ricondursi alla peculiare posizione assunta dalle istituzioni rappresentative e alla conseguente affermazione della *rule of law*<sup>90</sup>. Dalla “*Glorious Revolution*” in avanti, infatti, i giudici inglesi e la Corona hanno dovuto rapportarsi con un organo che, come sua prima caratteristica costitutiva, si era auto-qualificato come supremo potere dello Stato reclamando un trattamento giuridico diversificato che garantisse il libero svolgimento della funzione legislativa<sup>91</sup>.

La traduzione normativa più tangibile della reazione portata dalla *House of Commons* alle ingerenze di un Sovrano che, attraverso l'iniziativa pilotata della Magistratura, tentava di contrastare l'azione del Parlamento per continuare a

---

<sup>89</sup> Per un approfondimento si veda R. COSGROVE, *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist*, Chapel Hill, 1980, p. 78 ss. “Nevertheless, Dicey does not draw the distinction between the group or meeting of individuals and the results of a proper legislative procedure. When he speaks of the right of Parliament to make or unmake any law whatever he speaks as if Parliament can decide how to legislate in any way it sees fit. But, no person or group of persons has such a power. Parliament is an institution bound by the rules of its composition and the rules of procedure. When Dicey says that Parliament’s authority cannot be challenged, he is right about the result of the work of parliament whenever it takes the form of the Act, but he is wrong about Parliament as an institution. Occasionally, the institution (though not the Act) is thwarted. For example, if Parliament passed a resolution attempting to set aside an Act of Parliament, it would not – legally – have its way. It would also be wrong to say that Parliament is never thwarted whenever it acts as a legislative body, which is perhaps the sovereign manifestation of Parliament (i.e., whenever the two Houses approve of a Bill separately according to the standing rules and receive the Royal Assent). We have no way of determining whether parliament has acted successfully as a legislative body other than by looking if the product of its actions is an Act of Parliament according to the law. So we retrospectively say that something is an Act because the processes and all other conditions have been met was produced by the legislative body. But Parliamentary Sovereignty and the Constitution. This is only a roundabout way of saying that the institution Parliament has produced an Act of Parliament by following the correct procedures. ‘Institution’ and ‘Act’ remain the only active concepts, and the idea of a ‘legislative body’ is entirely dependent on them. There is not such a thing, as a sovereign ‘legislative body,’ that can be contrasted to the institution of Parliament or the Act of parliament”.

<sup>90</sup> Così R. LATHAM, *The Law and the Commonwealth*, Oxford, 1949, p. 522 ss.; R. HEUSTON, *Essays in Constitutional Law*, Londra, 1964, p. 3 ss.; I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, Londra, 1952, p. 146 ss.; G. MARSHALL, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, p. 35 ss.

<sup>91</sup> Sulla relazione tra “*Glorious Revolution*” e affermazione della *rule of law* si rimanda per tutti a B. TAMANAHA, *On the Rule of Law*, Cambridge, 2004, p. 47 ss. Per un’analisi dei rapporti inter-istituzionali sviluppatasi a seguito della *rule of law* si vedano invece P.P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework*, in *Public Law*, 1997, p. 467 ss.; J. RAZ, *The Rule of Law and its Virtue*, Oxford, 1979, p. 211 ss.; J. SHKLAR, *Political Theory and the “Rule of Law”*, in R. HUTCHINSON-M. MONAHAN (a cura di), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, 1987, p. 1 ss.



perseguire indisturbato il proprio indirizzo politico, si ebbe con l'approvazione del "*Bill of Rights*" del 1689<sup>92</sup>. La regola generale attorno a cui tutt'ora ruotano le relazioni tra potere legislativo, giudici e Corona venne chiaramente fissata dall'art. 9 in base a cui, da un lato, si prevedeva che i membri del Parlamento non potessero essere giudicati al di fuori delle Camere per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e, dall'altro, si stabiliva che i c.d. "*internal proceedings*", identificabili *prima facie* con i procedimenti amministrativi interni all'Assemblea, non potessero subire alcun tipo di accertamento (giurisdizionale o politico) da parte di organi diversi dal Parlamento.

L'affermazione contenuta nel "*Bill of Rights*" tradusse definitivamente in termini di diritto positivo la situazione dei rapporti istituzionali affermatasi fino a quel momento in via di prassi, individuando distintamente un gruppo di risoluzioni sottratte al controllo degli altri poteri così da proteggere l'indipendenza delle Camere e dei loro membri<sup>93</sup>. La disposizione certificava in maniera inequivocabile come la supremazia del Parlamento non potesse esprimersi soltanto attraverso l'esercizio della funzione legislativa, ma dovesse contemplare anche la potestà di stabilire le norme relative alla struttura interna dell'Assemblea. Ne discendeva che tutti gli atti nei quali si concretava l'attività delle Camere, in quanto manifestazione della loro sovranità, dovessero considerarsi sottratti al controllo da parte di qualsiasi autorità esterna<sup>94</sup>.

In questo contesto, pertanto, con il termine "*proceedings*" si intendevano tutte quelle attività compiute dai componenti dell'Assemblea legislativa all'interno della propria Camera di appartenenza sia nel corso dei lavori d'aula sia in qualità di membri di una Commissione. Approssimativamente, gli atti interni delle Camere sottratti al sindacato giurisdizionale si estendevano entro la vasta area materiale ricompresa tra la verifica dei titoli di ammissione e il diritto dell'Assemblea di disciplinare la propria composizione ("*the right of the House to regulate its own composition*"); l'adozione delle delibere di insindacabilità ("*freedom of speech*"); l'inviolabilità e il divieto di arresto nel corso di procedimenti civili ("*freedom from arrest*"); la facoltà per ciascuna Camera di gestire le proprie questioni interne senza interferenze esterne ("*the right to take exclusive cognisance of matters arising within the House*") e, infine, il diritto del Parlamento di san-

---

<sup>92</sup> T.R.S. ALLAN, *Law, Liberty and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, 1993.

<sup>93</sup> Art. 9, *Bill of Rights*: "*That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*". Da allora, nel Regno Unito, ogni legislatura inizia con una formale domanda dello *Speaker* alla Corona per confermare i privilegi del Parlamento. Immaneabilmente, la risposta del Sovrano è affermativa. Così R. PETERS, *The Speaker*, Londra, 1994; K. BRADSHAW-D. PRING, *Parliament and Congress*, Londra, 1981, p. 94 ss.; N. REIMER, *Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot*, in *The Parliamentarian*, 4/1995, p. 872 ss.

<sup>94</sup> Così A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2005, p. 121 ss.

zionare chiunque si rendesse responsabile della violazione di tali garanzie (“*the right to punish members and strangers for breach of privileges and contempt*”)<sup>95</sup>.

In termini puramente descrittivi i “*parliamentary proceedings*” potevano allora definirsi come quel gruppo di decisioni, formalmente imputabili all’Assemblea legislativa, attraverso cui le Camere nel loro complesso regolavano i propri processi decisionali. In questa categoria rientravano pure tutte le attività compiute dal Parlamento e dalle sue articolazioni, ancillari all’esercizio della funzione legislativa. Secondo questa accezione, si qualificavano come “*acta interna corporis*” tendenzialmente insindacabili: l’esame dei provvedimenti legislativi in Assemblea; la presentazione di una mozione; le modalità di voto; l’approvazione di una risoluzione; i dibattiti in Commissione; la disciplina delle attività d’Aula; la programmazione dei lavori; la gestione dei tempi di discussione; gli atti di sindacato ispettivo nonché le attività parlamentari di indirizzo e controllo<sup>96</sup>.

Dovevano pertanto ricomprendersi entro questa nozione sia gli atti concernenti il procedimento legislativo sia quelli relativi all’amministrazione delle Camere e tra questi erano ritenuti insindacabili non soltanto i provvedimenti che avevano un rilievo puramente interno, ma anche quelli riguardanti i diritti e i doveri dei soggetti estranei che, a vario titolo, entravano in rapporto con gli organi parlamentari<sup>97</sup>. Almeno in linea di principio, dunque, gli atti non giustiziabili delle Assemblee politiche coincisero fin da subito con quei provvedimenti di carattere eminentemente amministrativo mediante cui soprattutto la *House of Commons* si auto-organizzava precisando lo *status* dei propri componenti e dei propri collaboratori<sup>98</sup>. Il principio cardine del nuovo ordine costituzionale pre-

---

<sup>95</sup> Cfr. T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini*, cit. “*The primary meaning of proceedings, as a technical parliamentary term [...] is some formal action, usually a decision, taken by the House in its collective capacity. This is naturally extended to the forms of business in which the House takes action, and the whole process, the principal part of which is debate, by which it reaches a decision. An individual member takes part in a proceeding usually by speech, but also by various recognized forms of formal action, such as voting, giving notice of a motion, or presenting a petition or report from a committee, most of such actions being time-saving substitutes for speaking. Officers of the House take part in its proceedings principally by carrying out its orders, general or particular*”

<sup>96</sup> N. KATYAL, *Legislative constitutional interpretation*, in *Duke Law Journal*, 50/2001, p. 1335 ss.

<sup>97</sup> Per una prima classificazione degli “*acta interna corporis*” si confrontino M. BONVALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 74 ss.; G. CAMPION-LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe*, Parigi, 1955, p. 82 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1961, p. 855 ss.

<sup>98</sup> C.J. FRIEDRICH, *The political theory of the new democratic constitutions*, in A.J. ZURCHER (a cura di), *Constitutions and constitutional trends since world war II*, New York, 1955, p. 13 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti: un’analisi comparativa*, Bologna, 1999, p. 57 ss.; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, p. 48 ss.

vedeva che di fronte a delibere di questo tenore qualsiasi altro organo difettesse in radice della competenza necessaria per intervenire sulla materia e anche quando l'interpretazione fornita dalle Camere fosse stata palesemente erronea, i giudici, la Corona e il potere esecutivo non sarebbero stati comunque legittimati a conoscere della questione poiché si riteneva che tali atti, pur garantendo in concreto il libero esercizio delle attività parlamentari, fossero sostanzialmente incapaci di produrre effetti pratici al di fuori dell'Assemblea legislativa<sup>99</sup>.

All'interno degli "acts of Parliament" andava così delineandosi un'ulteriore categoria di provvedimenti sottratti al controllo giudiziario in quanto funzionali allo svolgimento dell'attività normativa delle Camere. Nel sistema inglese si sviluppò quindi una consuetudine costituzionale per effetto della quale la Magistratura evitava scrupolosamente di invadere il terreno riservato al potere legislativo mostrando un riguardo particolare per quei provvedimenti attraverso cui le Assemblee elettive organizzavano il loro funzionamento<sup>100</sup>. Era opinione diffusa che deprivere il Parlamento della propria sfera di autonomia interna rappresentasse un pericolo per la tenuta generale del sistema: gli stessi Tribunali si rifiutavano di sindacare le decisioni assunte dalle Assemblee politiche che interessassero aspetti o episodi legati all'amministrazione o alla vita delle Camere e, una volta aditi, rigettavano la questione dichiarando la propria assoluta carenza di giurisdizione<sup>101</sup>.

In realtà, l'ipotesi concreta che taluni atti parlamentari potessero essere esclusi dal controllo della Magistratura aveva cominciato ad affacciarsi anche per altra via, sfruttando cioè la duplice natura legislativa e giurisdizionale del Parlamento inglese. Soprattutto durante il Medioevo, le Camere (e la *House of Lords* in particolare) si presentavano più come un organo giudiziario che come una vera e propria Assemblea legislativa. La funzione normativa era infatti esercitata soltanto saltuariamente, ossia quando Lord e Comuni venivano coinvolti espressamente dal Re<sup>102</sup>. In questa prima fase, il Parlamento, riunito in sede giu-

---

<sup>99</sup> Cfr. M. BRETT, *National Identity as Commentary and as Metacommentary*, in L. JONKER (a cura di), *Historiography and Identity (Re)formulation in Second Temple Historiographical Literature*, New York, 2010, p. 32 ss.; J. LIEBERMAN, *A Practical Companion to the Constitution*, Berkeley, 2005, p. 436 ss.; J. GOLDSWORTHY, *Legislative Sovereignty and the Rule of Law*, in T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, 2001, p. 69 ss.

<sup>100</sup> Più di recente, "R (*Daily Mail and General Trust plc*) v HM Treasury and Commissioners of Inland Revenue" del 1988.

<sup>101</sup> A titolo di esempio, si leggano le motivazioni addotte nel caso "*Bradlaugh v. Grosset*" del 1884. Nella fattispecie, il giudice Stephen ebbe modo di affermare che, non avendone la competenza, nessuna Corte avrebbe mai potuto intervenire, neppure nell'ipotesi in cui il Parlamento avesse impedito ad uno dei suoi membri di adempiere agli obblighi previsti dalla legge o lo avesse escluso dalla Camera di appartenenza.

<sup>102</sup> Tra gli altri, affrontano il tema della natura para-giurisdizionale del Parlamento in chiave eminentemente storica K. WRIGHTSON, *English Society, 1580-1680*. New Brunswick, 1982, p. 45 ss.; A.J. POLLARD, *The Wars of the Roses*. New York, 1988, p. 39 ss.; G.R. ELTON, *The Tudor*

risdizionale, operava come Corte di giustizia, sulla base di un diritto speciale, e aveva consolidato nel tempo una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri giudici del Regno. Da questa collocazione discendeva logicamente che talune risoluzioni delle Camere non potessero essere riformate soprattutto quando chiudevano in via definitiva una controversia<sup>103</sup>.

Accanto a queste pronunce si situavano, però, anche altri tipi di provvedimenti, che potevano facilmente considerarsi come attività preparatorie all'adozione di quelle delibere non sindacabili da parte degli altri organi giudiziari. Si trattava di atti meramente interni che disciplinavano la struttura amministrativa delle Camere e garantivano il funzionamento pratico dell'Assemblea riunita in qualità di *High Court*. A tali provvedimenti, fondamentalmente in ragione della funzione organizzatoria cui assolvevano, si estese fin da subito – e quasi in via automatica – il regime giuridico dell'insindacabilità giurisdizionale<sup>104</sup>. In tali ipotesi, il Parlamento poteva interpretare liberamente il proprio diritto e gestire autonomamente lo svolgimento delle proprie sedute. Sebbene si trattasse di un ambito non precisamente definito, che oltretutto originava da fattispecie speciali e che proprio nell'eccezionalità dei casi trovava la propria ragion d'essere, già in epoca piuttosto risalente, quindi, aveva cominciato a delinearsi un settore dell'ordinamento sottratto al controllo dei giudici comuni ed entro il quale le Camere erano libere di applicare in via riservata alcune norme<sup>105</sup>.

## 2.2. Le ragioni costituzionali

Attraverso una serie continua di rivendicazioni, il Parlamento inglese riuscì a costruire un articolato sistema di garanzie e a definire gradualmente un'area sottratta al controllo degli altri organi statuali, per preservare una netta separazione dei poteri in senso funzionale a tutela dell'autonomia politica acquisita in via di fatto<sup>106</sup>. In questo contesto, l'insindacabilità di alcuni provvedimenti delle Ca-

---

*Revolution in Government*. Cambridge, 1953, p. 78 ss. Quest'ultimo in particolare sottolinea il cambiamento radicale impresso alla struttura del Parlamento – e soprattutto alla Camera dei Comuni – a partire dalla dinastia Stuart.

<sup>103</sup> Circa la strutturazione del sistema giudiziario in Gran Bretagna e la collocazione apicale della *High Court of Parliament* si leggano, ad esempio, M. GRAVES, *The Tudor Parliaments: Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Londra, 1985; U. MATTEI, *Il modello di Common Law*, Torino, 2004, p. 54 ss.; D. IBBETSON, *Common Law and Jus Commune*, Cambridge, 2001, p. 20 ss.

<sup>104</sup> In senso conforme, U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900, p. 24 ss.; F. COSENTINO, *Diritto parlamentare e regolamenti*, in *La politica parlamentare*, 4/1951, p. 127 ss.; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 226 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1959, p. 356 ss.; C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p. 634 ss.

<sup>105</sup> M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011, p. 15 ss.

<sup>106</sup> R. BUCHOLZ-K. NEWTON, *Early Modern England, 1485-1714*, cit.

mere rappresentava un corollario del principio della sovranità parlamentare e, al pari di essa, si prefiggeva lo scopo di garantire la necessaria indipendenza delle Assemblee politiche dagli altri poteri dello Stato. Solo l'organo sovrano, in quanto "*superiorem non recognoscens*", era pienamente indipendente e libero nella propria azione, di conseguenza i suoi atti, di qualunque natura fossero, non potevano essere assoggettati ad alcun sindacato<sup>107</sup>.

La teorizzazione iniziale degli "*interna corporis*" palesa dunque una matrice prevalentemente politica e si inserisce a pieno titolo nell'ambito del parlamentarismo moderno. La lotta delle Camere per la propria indipendenza si dirigeva anzitutto verso la Corona e interessava aspetti legati allo sviluppo della forma di Stato e di governo<sup>108</sup>. La relazione tra Parlamento e giudici emergeva, per così dire, solo in seconda battuta ossia nel momento in cui il potere giudiziario veniva utilizzato dal Re per controllare e reprimere le istanze parlamentari. L'indipendenza delle Camere si affermava, anzitutto, nei riguardi del potere esecutivo al quale veniva sottratto il principale strumento di ingerenza sull'attività dei singoli Deputati<sup>109</sup>.

Nonostante il "*Bill of rights*" avesse contribuito a fissare alcuni principi cardine in tema di organizzazione statale, il modello costituzionale di riferimento oscillava continuamente tra una forma di governo imperniata sulla supremazia del Parlamento e un prototipo basato invece sulla tradizionale egemonia della Corona in cui il sindacato giurisdizionale era massicciamente impiegato come strumento di controllo sull'attività politica delle Assemblee elettive<sup>110</sup>. Assertire la sottrazione di alcuni atti al sindacato dei giudici equivaleva a garantire la cen-

<sup>107</sup> Così O. VON GIERKE, *Giovanni Althusius, e lo sviluppo storico delle teorie politiche giuridico-naturalistiche*, Torino, 1974, p. 207 ss.; F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medioevale*, Milano, 1965, p. 243 ss.; S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione. Instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 88 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.; N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1980, p. 1421 ss.

<sup>108</sup> Cfr. P. BIGLINO-CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal constitucional en la sentencia 99/1987*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1/1988, p. 211 ss.; D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; P. LAUVAUX, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in O. BEAUD-J.M. BLANQUER (a cura di), *La responsabilité des gouvernants*, Parigi, 1999, p. 242 ss.

<sup>109</sup> Per un'impostazione simile si vedano P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Rivista di diritto civile*, 1/1961, I, p. 425 ss.; F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, p. 214 ss.; V E ORLANDO *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1940, p. 142 ss.

<sup>110</sup> G.F. LOCK: *Parliamentary privilege and the Courts: the avoidance of conflict*, in *Public Law*, 1/1985.

tralità delle Camere, anche perché la pretesa dei tribunali di esercitare la propria giurisdizione rispondeva alla contrapposta esigenza di mantenere il dominio monarchico e del potere esecutivo sulle Assemblee legislative. Si delineava in questo modo attorno a un Parlamento, emancipato e sovrano, anche il ruolo degli altri apparati. Le Camere avevano assunto una preminenza tale per cui i giudici e la Corona, per rispettare la separazione dei poteri, dovevano necessariamente favorire (o quanto meno non interferire con) l'attività degli organi rappresentativi<sup>111</sup>.

In altre parole, una volta affermata la “*parliamentary sovereignty*” tutti i poteri dello Stato dovevano agire affinché il Parlamento potesse svolgere efficacemente e liberamente tutte le sue attribuzioni<sup>112</sup>. La creazione degli “*acta interna corporis*” fu quindi teleologicamente orientata al mantenimento del principio di separazione dei poteri. L'individuazione di alcuni provvedimenti camerali non giustiziabili era infatti da ricollegare all'esigenza pratica di difendere la libertà dell'organo rappresentativo e di garantirne l'indipendenza nei confronti del Re e dell'Esecutivo, da cui i magistrati dipendevano direttamente<sup>113</sup>.

In questo senso, la dottrina degli “*internal proceedings*” – e più in generale l'intero complesso dei “*parliamentary privileges*” – trovava la propria giustificazione storico-giuridica nella necessità contingente di tutelare lo svolgimento della funzione legislativa nel senso più ampio possibile. Le immunità giurisdizionali del Parlamento presentavano connotati prevalentemente politici, forgiati dal conflitto istituzionale tra *House of Commons*, Corona e giudici, essendosi via via affermate come una sorta di dichiarazione di indipendenza nei riguardi del Sovrano<sup>114</sup>. A seguito della “*Glorious Revolution*” i “*proceedings in Parliament*” as-

---

<sup>111</sup> Così V.E. ORLANDO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 505 ss. Tra le opere più recenti si segnalano J.F. SPITZ, *Lex supra regem chez Henry de Bracton: le sens d'un principe*, in *Droits*, 31/2000, p. 159 ss.; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1997, p. 40 ss.

<sup>112</sup> Cfr. J.E. ELY, *Democracy and Distrust*, Harvard, 1980, p. 103 ss. nonché W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, 1867, p. 41 ss. “... Given its historical development, it is fair to say that its parliamentary privilege source is constitutional in the most fundamental sense in that it has everything to do with the relationship between the different branches of government [...] Parliamentary privilege is necessary to protect legislator in discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly's work in government to account for the conduct of the country's business ...”.

<sup>113</sup> I giudici nominati direttamente dal Re e per questo strettamente dipendenti dal suo volere, rappresentavano una sorta di “braccio armato” dell'assolutismo monarchico. A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 122 ss.; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, cit., p. 667 ss. *Amplius* si legga anche G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Torino, 1993, p. 54 ss.

<sup>114</sup> Sul punto P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Stato (storia del diritto)*, in *Novissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971, p. 261 ss.; Più specificamente si vedano M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in AA.VV., *Studi In memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Pado-

sicurarono alle Assemblee politiche una certa autonomia decisionale, impedendo che organi diversi da Lord e Comuni si ingerissero indebitamente nel circuito democratico-rappresentativo e influenzassero il libero esercizio delle attribuzioni parlamentari a cominciare dalla funzione legislativa per finire con le attività di indirizzo politico e di controllo sull'operato Governo<sup>115</sup>. Si trattava, in definitiva, di salvaguardare il prestigio, l'efficienza e l'indipendenza delle Camere, proteggendo i suoi membri da azioni giudiziarie pilotate dal Sovrano e motivate da ragioni politiche. I privilegi parlamentari furono pertanto definiti per avvalorare e corroborare l'autorità delle Assemblee rappresentative e dei loro componenti rispetto alla Corona e ai giudici, tutelando da possibili sovvertimenti la nuova forma di governo incentrata sulla primazia del Parlamento come luogo di formazione degli accordi politici<sup>116</sup>.

Fu così che tra il XVII e il XVIII secolo si sviluppò un complesso di norme consuetudinarie, volto a disciplinare i rapporti tra i poteri pubblici ritagliando per ognuno di essi uno spazio discrezionale tendenzialmente insindacabile. Simmetricamente, le stesse regole venivano sottratte all'interpretazione e all'applicazione da parte della giurisdizione ordinaria per essere affidate alla cognizione di giudici speciali (il "*Privy Council*", con riferimento agli atti riservati all'Esecutivo, e la *High Court of Parliament*, per quanto concerneva l'applicazione delle prerogative delle Camere) che amministravano una sorta di giustizia domestica<sup>117</sup>.

Se assunto in una prospettiva dinamica, però, il concetto di "*internal proceedings*", su cui si articolava l'indipendenza degli organi rappresentativi, sollevava notevoli contrasti, a cominciare da quali fossero i contorni esatti di questi provvedimenti, dal momento che ricomprendere un atto oppure escluderlo dal novero degli "*interna corporis*" significava estendere o ridurre la sfera di autonomia delle Camere a discapito o a vantaggio degli altri poteri dello Stato<sup>118</sup>. La

---

va, 1984, p. 2371 ss.; F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nel Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 1/2001, p. 409 ss.

<sup>115</sup> Così W.R. ANSON, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Parigi, 1903, p. 77 ss.

<sup>116</sup> Analogamente si veda J.A.G. GRIFFITH-M. RYLE-M.A.J. WHEELER-BROTH, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londra, 1989, p. 87 ss.; "*Parliamentary privilege, even though seldom mentioned in debates, underpins the status and authority of all Members of Parliament. Without this protection individual Members would be severely handicapped in performing their parliamentary functions, and the authority of the House itself, in confronting the Executive and as a forum for expressing the anxieties of the citizen, would be correspondingly diminished*"

<sup>117</sup> Cfr. S.A. DE SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, II, Harmondsworth, 1973, p. 314 ss.; E.C.S. WADE-G.G. PHILIPS, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 1977, p. 200 ss. Nella dottrina italiana accenna alla vicenda anche M.C. GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle Camere «per le opinioni espresse e i voti dati. Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Diritto e società*, 1/1995, p. 25 ss.

<sup>118</sup> P. TABARRO, *Le immunità parlamentari in Gran Bretagna: le origini*, in *Rivista di diritto pub-*

definizione di questa nuova tipologia di provvedimenti influiva cioè sui delicati meccanismi di *checks and balances* che stavano mano a mano sviluppandosi nel rapporto trilatero tra giudici, Corona e Parlamento.

Va da sé che, così configurati, i “*proceedings in Parliament*” incidessero in via diretta sugli sviluppi della forma di governo. A seconda dei casi e in maniera del tutto fisiologica, infatti, potere legislativo, esecutivo e giudiziario cercavano di accrescere o limitare la categoria degli “*interna corporis*” per acquisire uno spazio di manovra maggiore e affermare il proprio predominio sugli altri attori istituzionali<sup>119</sup>. Ma provvedimenti di questo tenore erano in grado anche di influenzare lo sviluppo della forma di Stato, poiché interessavano parimenti la tutela dei diritti individuali con riguardo specifico alle posizioni dei singoli eventualmente lesi da tali delibere<sup>120</sup>. L’individuazione e la qualificazione dei procedimenti parlamentari influenzava cioè anche gli interessi dei sudditi prima e dei cittadini poi, dal momento che, sempre più spesso, gli effetti degli atti sottratti al controllo giurisdizionale travalicavano le mura delle Camere per incidere sui diritti dei singoli. In questo scenario, la natura “quasi giurisdizionale” di un Parlamento che si esprimeva in autodichia non sembrava più in grado di soddisfare le crescenti aspettative individuali<sup>121</sup>.

Le prerogative e le esenzioni giurisdizionali riconosciute ai membri del Parlamento si sviluppavano come peculiare forma di integrazione tra organo rappresentativo e corpo elettorale e dovevano essere interpretate sulla base del mandato politico conferito dal popolo. In termini più chiari, derivando la propria sovranità direttamente dal corpo elettorale, il Parlamento non avrebbe mai potuto porre in essere comportamenti che inficiassero o danneggiassero la pro-

---

blico e scienza politica, 4/1998, p. 645 ss.; D. ZANICHELLI, *Questioni intorno all’art. 51 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*. 1891, p. 646 ss.; S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in ID., *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1990, p. 116 ss.; V.E. ORLANDO, *Il parlare in Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 255 ss.

<sup>119</sup> M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, 1951, p. 58 ss.

<sup>120</sup> Variamente, sotto questo aspetto, si vedano A. ABELLÁN GARCÍA GONZÁLEZ, *El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, 1992; p. 42 ss.; M. PRÉLOT, *Institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1969, p. 712 ss.; C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, p. 218 ss.; J. MITCHELL, *Constitutional Law*, Edimburgo, 1968, p. 63 ss.; M. DUVERGER, *Institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1970, p. 506 ss.

<sup>121</sup> Gli atti in questione producevano inevitabilmente anche effetti esterni e sarebbe stato del tutto irrealistico ipotizzare che le deliberazioni assunte dalle Camere nell’ambito della propria potestà organizzativa non potessero ripercuotersi anche “*extra moenia*”. Al riguardo si vedano P.M. LEOPOLD, *The power of the House of Commons to question private individuals*, in *Public Law* 2/1992, p. 548 ss.; A.L. GOODHART-H.G. HAMBURY (a cura di), *Essays in Law and History*, Oxford, 1946, p. 93 ss.; E.C.S. WADE-G. BRADLEY, *Constitutional law*, Londra, 1971, p. 46 ss.



pria fonte di legittimazione<sup>122</sup>. Anche la creazione di un gruppo di atti sottratti al controllo dei giudici non poteva quindi alterare la responsabilità del Parlamento di fronte ai propri elettori, per cui le Camere avrebbero comunque dovuto rispondere di eventuali violazioni dei diritti<sup>123</sup>.

Non deve infatti dimenticarsi che l'avvicendamento tra Parlamento e Sovrano come fulcro del sistema britannico si era giustificato soprattutto sulla base di un'accresciuta capacità dell'Assemblea elettiva di intercettare le istanze della popolazione. Era il perseguimento del “*commonwealth*” a guidare l'attività delle Camere ed anche la gestione degli “*internal proceedings*” avrebbe dovuto concorrere a questo scopo. La sovranità popolare e il conseguimento del benessere della collettività costituivano il vincolo estremo per l'autonomia degli organi legislativi, impedendo che il Parlamento realizzasse in maniera autoreferenziale obiettivi totalmente svincolati dal mandato politico ricevuto dagli elettori, in particolar modo quando si fosse trattato di approvare atti che, per loro stessa natura, non avrebbero potuto contare sul controllo da parte degli altri organi dello Stato<sup>124</sup>.

Di conseguenza, tra i giudici si diffuse, quasi subito, la preoccupazione che anche l'estensione incontrollata delle prerogative parlamentari potesse minacciare le libertà individuali, al pari dell'arbitrio del Re. Le Camere erano sì libere e sovrane, ma soggiacevano anch'esse alle regole fissate dalla legge e dal diritto in generale<sup>125</sup>. Sebbene ci si trovasse di fronte un'area tendenzialmente insindacabile, qualora il Parlamento, nell'esercizio della propria attività interna, avesse oltrepassato i limiti fissati dalla *rule of law*, i suoi comportamenti sarebbero stati ugualmente scrutinati da un giudice terzo e imparziale per riaffermare il dominio della legge. In altre parole, si trattava di evitare che l'organo rappresentativo si situasse al di fuori del diritto, costituendo una minaccia per i diritti dei singoli e per gli altri organi statuali. In questo quadro, anche le immunità parlamentari cominciavano a essere delimitate per assicurare protezione alle posizioni giuridiche soggettive<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Così A. BICKEL, *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Yale, 1986, p. 98 ss.

<sup>123</sup> T.P. TASWELL-LANGMEADS, *English Constitutional History*, Londra, 1960, p. 194 ss.; A. BURTON-ADAMS, *Constitution History of England*, Londra, 1951, p. 192 ss.; E. NEALE, *The Commons' Privilege of Free Speech in Parliament*, in E.B. FRYDE-E. MILLER (a cura di), *Historical Studies of the English Parliament*, Cambridge, 1970, p. 150 ss.; W. BLAKSTONE, *Commentaires on the laws of England (1765-1769)*, Oxford, 2005, p. 165 ss.; M. REYBAERT, *Histoire de la discipline parlementaire*, Parigi, 1884, p. 153 ss.

<sup>124</sup> Analogamente G. WILSON, *Cases and materials on Constitutional and administrative Law*, Cambridge, 1966, p. 256 ss.

<sup>125</sup> P.J. MADGWICK-D. WOODHOUSE, *The Law and the Politics of the Constitution of the United Kingdom*, New York, 2007, p. 22 ss.; G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>126</sup> Sui limiti all'esercizio delle prerogative parlamentari, si consultino A. TORRE, *Rileggendo*

La protezione dei diritti individuali diventò così l'unico limite cogente e sempre azionabile nei confronti del libero esercizio dell'azione parlamentare. Pur conservando la propria indipendenza e pur potendo contare su un gruppo nutrito di garanzie, il Parlamento non era comunque in grado di definire da solo lo scopo e la funzione delle sue immunità<sup>127</sup>. Se quindi, almeno in un primo momento, la creazione degli “*internal proceedings*” aveva risposto alle esigenze dettate dal rispetto del principio di separazione dei poteri, in una fase successiva prevalse la necessità sistemica di proteggere i diritti dei terzi eventualmente incisi dagli atti insindacabili del Parlamento. Proprio questa garanzia si trasformò nel “grimaldello” mediante il quale la Magistratura riuscì a forzare l'autonomia delle Camere, influenzando sui limiti e sull'estensione delle prerogative parlamentari.

Una raffigurazione plastica di questo aspetto si ottiene analizzando le motivazioni delle numerose vicende giudiziarie che hanno condotto all'affermazione e al progressivo raffinamento della regola generale secondo cui la *House of Commons* è competente in via esclusiva a disciplinare i propri procedimenti interni<sup>128</sup>.

Come si è visto, infatti, almeno in linea teorica, spettava soltanto alle Camere definire quali atti parlamentari fossero da considerarsi coessenziali all'esercizio della funzione legislativa e quindi insindacabili. Tramite questo mec-

---

*Bagebot: la espressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo “a Primo Ministro”, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), Le funzioni parlamentari non legislative, Milano, 2009, p. 265 ss., e D. YARDLEY, Introduction to British Constitutional Law, Londra, 1969, p. 23 ss., secondo cui: “Parliamentary supremacy only concerns the legislative Acts of Parliament. Only these must be obeyed by courts of law, and no more resolution, debate or answer to a question is of any importance as far as the law is concerned. Statute law, therefore, is all-powerful, for it may do anything Parliament wishes; in this sense Parliament is the sovereign body in the land, provided it conforms to the necessary procedure of legislation”.*

<sup>127</sup> A titolo di esempio, la verifica dei poteri riconosciuta, in via autonoma, alle Assemblee elettive non avrebbe mai potuto essere impiegata per escludere dal Parlamento, membri regolarmente eletti, che patrocinassero fini diversi rispetto a quelli rappresentati dalla maggioranza politica contingente. Allo stesso modo, l'assunzione o il rifiuto delle delibere di insindacabilità da parte delle Camere non avrebbe mai potuto essere utilizzata, a seconda dei casi, per favorire taluni parlamentari o per tacitare gli oppositori politici. Così, ad esempio, B. FINE, *Democracy and the Rule of Law*, Londra, 1984, p. 169 ss. e M.J. HORWITZ, *The Rule of Law. An Unqualified Human Good?*, in *The Yale Law Journal*, 4/1977, p. 561 ss.

<sup>128</sup> Paradigmatiche in questo senso si rivelano le statuizioni nei casi “*Stockdale v. Hansard*” del 1836; “*Railway Co. v. Wauchope*” del 1842; “*Lee v. Bude*” del 1871; “*Bradlaugh v. Grosset*” del 1884 e “*R. v. Sir R.F. Graham-Campbell*” del 1935. In dottrina, per una più ampia rassegna anche di diritto comparato, si rinvia a, M.J.C. VILE, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Oxford, 1967, p. 104 ss.; D.L. KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain*, London, 1953, p. 122 ss.; D. HAY, *Property, Authority and the Criminal Law*, in D. HAY-P. LINEBAUGH-I. RULE-E. THOMPSON-C. WINSLOW (a cura di), *Albion's Faral Tree. Crime and Society in the Eighteenth-Century England*, Londra, 1988 p. 32 ss.

canismo, le Assemblee elettive potevano determinare liberamente la consistenza delle proprie guarentigie. Tuttavia, qualora fossero stati coinvolti i diritti dei terzi, i Comuni non si trovavano più nelle condizioni di decidere senza condizionamenti esterni, ma soggiacevano anch’essi al rispetto dei limiti fissati dalla legislazione vigente e dal diritto consuetudinario<sup>129</sup>.

Il primo episodio in ordine cronologico – probabilmente anche il più significativo – fu il caso “*Stockdale v. Hansard*” del 1836. La vicenda processuale originava da una richiesta di risarcimento danni per diffamazione promossa da un editore privato (Stockdale) nei riguardi del funzionario parlamentare incaricato di stampare e divulgare i documenti interni della Camera dei Comuni (Hansard). Quest’ultimo aveva pubblicato e messo in vendita, con l’autorizzazione della *House of Commons*, un rapporto in cui un sovrintendente carcerario aveva definito “*osceno e indecente*” un libro pubblicato da Stockdale e reperito durante un’ispezione presso il carcere londinese di Newgate. Immediatamente, la Camera dichiarò l’atto insindacabile, ritenendo che la pubblicazione di opuscoli parlamentari fosse coesistente all’esercizio della funzione legislativa. In maniera del tutto inaspettata, però, il giudice adito disattese la qualificazione dell’atto proposta dal Parlamento e si pronunciò a favore di Stockdale, provocando una crisi nei rapporti con l’organo legislativo<sup>130</sup>.

La statuizione si basava su alcuni assunti davvero innovativi. Per la prima volta, infatti, si ritenne che la Camera dei Comuni, essendo soggetta alla legge come qualsiasi altro organo dello Stato, si esponesse anch’essa al giudizio dei tribunali e non fosse quindi l’unico giudice dei propri atti. Solo il Parlamento nel suo complesso, ossia soltanto il “*King in Parliament*”, deteneva il diritto sovrano di “*make or unmake any law*”. Di conseguenza, per derogare alla legislazione vigente occorreva sempre la volontà comune di tutte e tre le sue articolazioni (Corona, *House of Commons* e *House of Lords*), mentre la risoluzione di una sola delle Camere non era in grado di modificare la legge o di sottrarsi alla sua applicazione da parte dei giudici<sup>131</sup>. Secondo questa ricostruzione, le prero-

---

<sup>129</sup> Cfr. C. HARVIE, *Revolutions and the Rule of Law*, in K. MORGAN (a cura di), *The Oxford Illustrated History of Britain*, Oxford 1984, p. 42 ss.; H. PERKIRI, *The Origins of Modern English Society*, Londra, 1969, p. 340 ss.; E. HEARN, *The Government of England, its Structure and its Development*, Londra, 1866, p. 142 ss.

<sup>130</sup> D.L. KEIR-F.H. LAWSON, *Cases in Constitutional Law*, cit., p. 140: “*The supremacy of Parliament, the foundation on which the claim is made to rest, appears to me completely to overturn it, because the House of Commons is not the Parliament, but only a co-ordinate and component part of the Parliament*”. Al riguardo, però, si veda anche quanto evidenziato da P. ELEFTHERIADIS, *Parliamentary Sovereignty and the Constitution*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 22/2009, p. 267 ss.

<sup>131</sup> Il principio della sovranità parlamentare, sedimentatosi nella storia costituzionale inglese come canone ermeneutico per definire i titoli di competenza dei diversi organi statuali, trova ancora oggi regolare applicazione nella giurisprudenza anglosassone. Si veda ad esempio il caso

gative riconosciute alle Assemblee politiche si esplicavano unicamente all'interno delle mura parlamentari; qualora i provvedimenti interni fossero stati divulgati al di fuori della Camera che li aveva prodotti, essi cessavano di identificarsi come “*internal proceedings*” e soggiacciavano al regime giuridico ordinario<sup>132</sup>. Nel valutare questo tipo di risoluzioni, però, il potere giudiziario avrebbe dovuto ispirarsi ai canoni della leale collaborazione istituzionale cercando il più possibile di non interferire con l'attività del Parlamento, a meno che l'atto in questione non fosse contrario alla legge, ai principi di diritto comune e ai precedenti giurisprudenziali applicabili al caso concreto<sup>133</sup>.

Anche per gli “*acta interna corporis*”, pertanto, cominciavano a delinearsi due tipi di limiti, uno di carattere spaziale, l'altro di ordine logico-giuridico. Le prerogative di ciascuna Camera trovavano il proprio limite fisico all'interno delle aule del Parlamento: solo quando gli atti interni delle Assemblee legislative travalicavano questi confini si sottomettevano al regime di responsabilità comune, poiché la decisione di uno qualsiasi dei rami del Parlamento non era in grado da sola di alterare la legge o di situarsi al di fuori del diritto. Ai tribunali non spettava dunque il compito di sindacare la regolarità e l'efficacia degli atti interni di ciascuna Camera, a meno che questi ultimi non producessero effetti anche verso l'esterno ponendosi in contrasto con i principi della *common law*<sup>134</sup>.

Vista da un'altra angolatura, però, la decisione del caso “*Stockdale v. Hansard*” certifica in maniera implicita anche l'esistenza di un'altra tipologia di atti integralmente sottratti al controllo giurisdizionale, che sembrano poter superare i limiti legislativi, violando i diritti dei singoli, senza essere dedotti in giudizio. Per esplicita ammissione della Corte, infatti, soltanto il “*King in Parliament*”, può derogare alle leggi vigenti. Se ne deduce che il Parlamento nel suo complesso può produrre atti completamente esenti dalla giurisdizione dei tribunali anche quando essi incidano sulle posizioni giuridiche dei terzi<sup>135</sup>. L'adozione di

---

“*Jackson v. Her Majesty's Attorney General*” del 2005. Per un commento A. YOUNG, *Hunting Sovereignty: Jackson v. Her Majesty's Attorney General*, in *Public Law*, 1/2006, p. 187 ss.

<sup>132</sup> Cfr. E. CORWIN, *The “Higher Law”*, cit., p. 55: “*The prerogatives of the House are the prerogatives of any citizen of this country. the appreciation as much as any member (of Parliament); and, far from considering the failure to pronounce the invading, I think that by placing the pole in the ground of reason, and limiting them to the fences of the law, we do everything we can to secure them against aggression in the affection of the people*”.

<sup>133</sup> B. REDLICH, *The procedure of the House of Commons*, cit., p. 246: “*Is the grand inquest of the nation, and may enquire into all alleged abuses and misconduct in any quarter, of course, in the Courts of Law, or any of the members of them; but it cannot, by itself, correct or punish any such abuses or misconduct; it can but accuse or institute proceedings against the supposed delinquents in some Court of Law, or conjointly with the other branches of the Legislator may remedy the mischief by a new law*”.

<sup>134</sup> Un principio simile viene affermato altresì nel caso “*Harris v. Minister of the Interior and Another*” del 1952

<sup>135</sup> A.W. BRADLEY-K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2003, p. 219 ss.

questi provvedimenti postula la piena convergenza politica di tutti i soggetti che contribuiscono a definire la forma di governo (Re, Lord e Comuni) e si giustificano sul piano istituzionale dacché sono il risultato delle costanti relazioni tra poteri nelle dinamiche pubbliche<sup>136</sup>.

Una seconda vicenda ugualmente significativa ebbe luogo alcuni anni più tardi, allorché Charles Bradlaugh, politico e attivista repubblicano dichiaratamente ateo, una volta eletto in Parlamento per la circoscrizione di Northampton, si rifiutò di prestare giuramento di fedeltà alla Corona sostenendo che questo adempimento si ponesse in contrasto con le proprie convinzioni personali. A fronte di tale diniego la Camera dei Comuni dichiarò il seggio vacante. Nonostante ciò, Bradlaugh venne rieletto e a questo punto si convinse a giurare. Tuttavia, la sua dichiarazione di fedeltà venne subito invalidata dagli uffici della *House of Commons* in ragione del conclamato orientamento religioso di Bradlaugh. Avverso questa risoluzione, il Deputato presentò ricorso, ritenendosi indebitamente escluso<sup>137</sup>.

In questa circostanza, però, i giudici dimostrarono di aver assimilato perfettamente i principi enucleati nel corso della vicenda “*Stockdale*”, rifiutandosi saggiamente di pronunciarsi sugli aspetti più squisitamente politici della fattispecie, per non creare ulteriori occasioni di scontro con il potere legislativo. Sulla base delle risultanze emerse nel caso “*Bradlaugh v. Gosset*” si stabilì la regola generale secondo cui quello che avviene all’interno delle mura del Parlamento non può essere giudicato da alcun tribunale: la giurisdizione delle Camere sui propri membri e la correlativa facoltà di imporre una disciplina interna costituiscono prerogative assolute ed esclusive<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> In questo senso si rimanda a J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, New York, 2015, p. 254 ss. Le Camere reagirono a questa pronuncia nell’unico modo possibile, trovando cioè un accordo politico che superasse la sentenza in questione e modificasse il regime previgente, attraverso l’introduzione di una nuova regola per i casi simili, che i giudici avrebbero necessariamente dovuto applicare, e approvarono il “*Parliamentary Papers Act*” del 1840. La riforma varata dal Parlamento risolveva il problema alla radice, ricomprendendo tra gli “*internal proceedings*” anche gli opuscoli parlamentari diffusi dai funzionari dell’Assemblea legislativa con l’autorizzazione di una delle Camere. Si era cioè creata una disposizione *ad hoc*, modellata sulle peculiarità del caso concreto, che prevenisse futuri scontri tra Parlamento e potere giudiziario.

<sup>137</sup> Per una più approfondita illustrazione del caso e delle sue implicazioni si vedano H. FENWICK-G. PHILLIPSON, *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*, Londra, 2010, p. 421 ss.; R. MASTERMAN-C. MURRAY, *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Edimburgo, 2013, p. 125 ss.; N. BAMFORTH-P. LEYLAND, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford, 2013, p. 275 ss.

<sup>138</sup> A questo proposito si confrontino J. HATSELL, *Precedents of Proceedings in the House of Commons; with Observations*, Londra, 1818, p. 442 ss.; I. LOVELAND, *Political Libels. A Comparative Study*, Londra, 2000, p. 21 ss.; E. STOCKDALE, *The unnecessary crisis. The background to the Parliamentary Papers Act 1840*, in *Public Law*, 1/1990, p. 30 ss.; H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Londra, 2009, p. 54 ss.;

A giudizio della Corte, esisterebbero quindi dei limiti giuridici insuperabili a che un giudice dichiari la nullità di una delibera della *House of Commons*, anche quando quest'ultima sia andata oltre i propri poteri. Nella quasi totalità dei casi, una decisione di questo tipo risulterebbe non necessaria oltre che assolutamente irrispettosa del ruolo e della funzione del Parlamento<sup>139</sup>. In queste ipotesi, peraltro, l'esenzione dalla giurisdizione non sarebbe affatto assoluta. Infatti, la decisione illegittima eventualmente assunta dai Comuni potrebbe sempre essere riformata all'interno dello stesso Parlamento dalla *House of Lords* riunita in sede giurisdizionale. L'unica eventualità che si intendeva scongiurare era che un giudice diverso dal Parlamento potesse valutare la legittimità di un provvedimento camerale<sup>140</sup>. Si affermava in tal modo la totale esenzione del diritto parlamentare propriamente inteso da qualsiasi forma esterna di giurisdizione. La Camera dei Comuni veniva sottratta al controllo giurisdizionale per la parte concernente l'applicazione del proprio diritto e la gestione dei propri procedimenti amministrativi: spettava esclusivamente al Parlamento interpretare la legge con riferimento precipuo alla regolamentazione delle attività che si svolgevano entro le proprie mura e, quand'anche tale interpretazione fosse risultata erronea, il potere giudiziario non avrebbe mai vantato alcuna competenza a sindacare tali atti<sup>141</sup>.

La decisione del caso “*Bradlaugh v. Gosset*” documenta eloquentemente il ritrovato equilibrio tra Parlamento e Magistratura in tema di “*internal proceedings*” e, di fatto, contribuì a consolidare l'impianto relazionale già formatosi in precedenza, focalizzandosi sull'esigenza sistemica di preservare l'autonomia delle Camere. Nel caso in cui ci si fosse trovati in presenza di un provvedimento parlamentare di carattere eminentemente interno che incidesse sullo *status* giuridico e sui titoli di ammissione dei componenti dell'Assemblea legislativa nessun giudice al di fuori del Parlamento avrebbe potuto sindacarne la legittimità<sup>142</sup>. La competenza dei magistrati ordinari veniva limitata a quelle ipotesi in cui le risoluzioni delle Camere avessero coinvolto soggetti terzi, estranei all'organo rappresentativo. In tutte le altre circostanze, il Parlamento avrebbe agito in autodichia con la possibilità che la *House of Lords*, interpellata in secondo gra-

<sup>139</sup> G. DI GASPARÉ, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992, p. 56 ss.

<sup>140</sup> Per una ricostruzione più approfondita di questo principio nel diritto comparato K.C. DAVIES, *Discretionary Justice in Europe and America*, Westport, 1980, p. 75 ss.; N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in N. BOBBIO-G. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 1102 ss.; A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, 1/1996, p. 25 ss.

<sup>141</sup> Si leggano anche i casi “*Bowles v. Bank of England*” del 1913; “*Buchanan v Jenkins*” del 2005 e “*R. v. Chaylor*” del 2010.

<sup>142</sup> Cfr. W. STUBBS, *The Constitutional History of England*, cit.; C. WITTKÉ, *The History of Parliamentary Privilege in England*, cit. Riprende il caso anche B. ACKERMAN, *Higher Lawmaking*, in S. LEVINSON (a cura di), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, 1995, p. 63 ss.

do, riformasse la decisione assunta dalla Camera dei Comuni. In ogni caso, il postulato di partenza era che i cosiddetti "*internal proceedings*" fossero atti dal contenuto fondamentale politico rispetto ai quali un rimedio prettamente giurisdizionale sarebbe stato del tutto inconferente per rispondere alle esigenze costituzionali manifestate dal caso concreto<sup>143</sup>.

Un altro episodio curioso che contribuì ulteriormente a precisare il sistema dei rapporti tra Parlamento e organi giudiziari, si verificò nel 1931, quando Alan Patrick Herbert, raffinato umorista inglese eletto in Parlamento per il collegio di *Oxford*, acquistò provocatoriamente degli alcolici presso lo spaccio della Camera dei Comuni per poi denunciare di fronte al giudice penale competente (il *Chief Magistrate*) gli stessi esercenti, ritenuti colpevoli di aver venduto la merce senza regolare licenza. Anche in questa circostanza, i giudici si dimostrarono decisamente cauti nell'invadere le prerogative parlamentari, ritenendo che gli impiegati della Camera dei Comuni avessero agito in un settore ricompreso integralmente tra gli "*interna corporis*" poiché gli atti da essi compiuti esaurivano la propria funzione all'interno del Parlamento. In simili casi, le Camere dovevano ritenersi libere di interpretare autonomamente il proprio diritto, senza preoccuparsi di eventuali controlli da parte della Magistratura, sicché qualsiasi altro Tribunale avrebbe dovuto astenersi dall'intervenire<sup>144</sup>.

In questo modo, si rafforzava definitivamente l'idea secondo cui tutti gli atti che producono i loro effetti o esauriscono la propria funzione all'interno del Parlamento sono totalmente sottratti al sindacato giurisdizionale. In quest'ottica, anche i rapporti di diritto privato interni alla Camera dovevano essere sottoposti a un regime speciale che escludesse la cognizione da parte del giudice ordinario<sup>145</sup>. Tuttavia, affinché un provvedimento fosse ritenuto insindacabile era necessario che l'atto escluso dal controllo giurisdizionale fosse inscindibilmente connesso con l'esercizio della funzione legislativa<sup>146</sup>.

Alla formazione e al mantenimento degli "*internal proceedings*" soggiaceva concretamente l'indipendenza delle Assemblee rappresentative. La creazione

<sup>143</sup> Per una comparazione con il sistema italiano si rinvia a M. MOIO, *Acta interna corporis: garanzia o privilegio?*, in *Nuovi studi politici*, 1/1996, p. 125 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro italiano*, 1/1997, c. 371 ss.; G. BERTOLINI, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 5/1994, p. 213 ss.

<sup>144</sup> O. HOOD PHILLIPS-P. JACKSON-P. LEOPOLD (a cura di), *Constitutional and Administrative Law*, cit.

<sup>145</sup> In questo senso si veda altresì quanto stabilito nel caso "*Williamson v. Norris*" del 1899.

<sup>146</sup> Cfr. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, p. 737 ss.; G. BUONOMO, *Contrastanti indirizzi sull'insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 32/1999, p. 62 ss.; G.B. UGO, *Sistemi circa il giudizio dell'estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 5/1887, pp. 237-247.

giuridica di un novero più o meno ampio di provvedimenti sottratti a qualsiasi forma di controllo esterno proveniente dal Sovrano, dall'Esecutivo e dai giudici costituiva un effetto diretto della ritrovata sovranità parlamentare e si rivelava strettamente funzionale alla necessità sistemica che il legislatore fosse posto nelle condizioni migliori per esercitare le sue attribuzioni costituzionali, disciplinando in concreto il proprio funzionamento e mantenendo la propria indipendenza nei confronti di tutti gli altri poteri<sup>147</sup>.

Questo – giova ribadirlo – è un punto fondamentale: la teoria degli “*acta interna corporis*” nasce e si afferma insieme al successo del regime parlamentare e alla rottura con l'assolutismo come corollario dei principi su cui si fonda lo Stato di diritto. Fin dagli albori del parlamentarismo moderno sono esistiti alcuni specifici settori dell'ordinamento in cui la Corona e il potere giudiziario non potevano in alcun modo interferire con l'attività delle Camere. Il problema concreto del controllo giurisdizionale sugli atti parlamentari si può allora ricostruire come il risultato di una relazione tra poteri dello Stato che si assestano e si collocano attorno alle Assemblee legislative in quanto organi rappresentativi e sovrani<sup>148</sup>. Insomma, l'immunità dalla giurisdizione prevista per alcuni provvedimenti parlamentari ha rappresentato il risultato di un'evoluzione plurisecolare, fatta di aggiustamenti graduali, parametrati sugli equilibri politici, sui precedenti giudiziari, sui progressi sociali e sui nuovi valori della rappresentanza che, con quei connotati così particolari, condussero all'affermazione della *common law*<sup>149</sup>.

La definizione di un'area materiale riservata al Parlamento, in cui l'Assemblea diventa l'unico giudice dei suoi procedimenti, si mostra, in altri termini, come il prodotto di un'incessante dialettica tra poteri. L'estensione di un settore esclusivamente riservato al legislatore su cui riposa la centralità delle Camere ha contribuito nel tempo a garantirne l'indipendenza dal Governo, costruendo parte di quel nucleo irrinunciabile di principi da cui nasce la democrazia parlamentare e su cui fonda la necessità che il potere esecutivo risponda al Parlamento e non viceversa<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Sulla natura e le ragioni delle guarentigie parlamentari si legga, a titolo di esempio, F. LAWSON, *Cases in constitutional law*, Oxford, 1962, p. 162 ss. che sottolinea come i “*parliamentary privileges were made to protect legislators in the discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly's work in holding the government to account for the conduct of the country's business*”.

<sup>148</sup> Per una trattazione più ampia, anche sotto il profilo storico, si legga M. FIORAVANTI, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 708 ss.; C. FARALLI, *Stato*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, p. 167 ss.; P. SCHIERA, *Assolutismo*, in N. BOBBIO-G. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 57 ss.; S. CORTESE, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 205 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, p. 3 ss.;

<sup>149</sup> R. YOUNG, *The British Parliament*, Londra, 1962, p. 213 ss.

<sup>150</sup> Analogamente, M. TROMBINO, *Sovranità*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del*



### 3. Il sindacato sugli atti parlamentari nell'Italia liberale

Nell'ordinamento italiano, la dottrina degli "*acta interna corporis*" fu integralmente accolta a partire dall'ultimo decennio del XIX secolo e tramandata praticamente senza dissensi sino al nuovo assetto costituzionale<sup>151</sup>.

Nell'Italia liberale il problema teorico della sottrazione di taluni provvedimenti parlamentari ai principi generali dello Stato diritto in tema di giurisdizione venne risolto in piena sintonia con la concezione del potere tipica dei sistemi ottocenteschi. La ragione di fondo che giustificava questa particolare consuetudine continuava a coincidere con l'esigenza sistemica di assicurare alle Camere la piena autonomia decisionale e l'assoluta indipendenza dagli altri poteri dello Stato<sup>152</sup>.

#### 3.1. L'influenza del sistema britannico

Durante il regime statutario, i provvedimenti delle Camere furono ricostruiti dogmaticamente a partire dal modello inglese come delibere destinate a dispiegare la propria efficacia normativa unicamente all'interno delle Assemblee legislative: trattandosi di decisioni essenzialmente prive di rilevanza esterna, tali atti non potevano essere oggetto di sindacato da parte di autorità diverse dal Parlamento<sup>153</sup>.

Questa linea di tendenza, organica all'assetto istituzionale dell'epoca, accettava acriticamente il postulato dell'onnipotenza parlamentare e si basava su una

---

*costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, p. 193 ss.; P. MCAUSLAN-J.F. MCELDFOWNEY, *Law, Legitimacy and the Constitution. Essays Marking the Centenary of Dicey's Law and the Constitution*, Londra, 1985, p. 232 ss.; I. HARDEN-N. LEWIS, *The Noble Lie. The British Constitution and the Rule of Law*, Londra, 1986, p. 42 ss.

<sup>151</sup> La dottrina liberale si era occupata dell'insindacabilità delle procedure parlamentari soprattutto in seguito alla controversia sorta fra alcuni commercianti livornesi ed il Ministero delle finanze in ordine all'applicazione di un dazio di importazione sui tessuti di cotone imbiancati, stabilito con una legge *non rite confecta* del 1878 e successivamente convalidata nel 1883. La fattispecie, in sede giudiziaria, fu risolta con una sentenza del 1890 da parte della Cassazione a Sezioni Unite, ispirata ai principi sostenuti dalla dottrina degli "*interna corporis*". Per tutti si vedano C. FADDA-P.E. BENZA, *Note al libro primo del diritto delle pandette del Windscheid*, vol. I, Torino, 1902, p. 107 ss.; N. OCCHIOUPO, "*Sovranità delle Camere e d'intiego di giustizia*" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 245 ss.

<sup>152</sup> F. MAZZARELLA, *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi: lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, 16/2011, p. 57 ss.; F. COSENTINO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1959, p. 122 ss.

<sup>153</sup> Cfr. ad esempio V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *ID., Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 422 ss.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1959, p. 198 ss. Più in generale si veda anche G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980.

consolidata interpretazione del principio di separazione dei poteri, mirando ad evitare il più possibile l'esercizio di controlli esogeni. Secondo questa logica, per poter salvaguardare la piena e corretta esecuzione delle attribuzioni assegnate al Parlamento, occorreva assicurare al suo massimo grado anche la divisione dei poteri, preservando il più possibile l'autonomia decisionale delle Assemblee elettive<sup>154</sup>. Ne discendeva logicamente che qualsiasi tipo di sindacato sull'operato delle Camere da parte di organi non appartenenti al potere legislativo dovesse sempre ritenersi inammissibile: soltanto il Parlamento, in quanto organo “*superiorem non recognoscens*”, era libero e pienamente indipendente nella sua azione, per cui le delibere delle Assemblee politiche, di qualunque natura fossero, non avrebbero potuto essere assoggettate ad alcun controllo esterno<sup>155</sup>.

Più precisamente, sotto la vigenza dello Statuto albertino, la posizione di supremazia raggiunta in sede politica dal potere legislativo fu garantita parificando anche esteriormente il Parlamento al Sovrano ovvero applicando a ciascuna Camera gli attributi ordinariamente spettanti al Re, la cui persona, qualificata come “sacra e inviolabile” era sottratta ad ogni controllo giurisdizionale. In questo quadro, l'esclusione degli atti parlamentari dalla giurisdizione ordinaria non fu concepita come un'eccezione ai principi dello Stato di diritto, quanto piuttosto come un aspetto qualificante dell'autonomia dell'organo che concorreva a garantire concretamente la divisione dei poteri<sup>156</sup>.

Il fondamento storico-razionale dedotto per giustificare l'insindacabilità degli “*interna corporis*” si ricollegava all'esigenza pratica di difendere stabilmente l'indipendenza dei collegi rappresentativi, garantendone la sovranità di fronte a possibili intromissioni da parte del Re, del Governo e della Magistratura<sup>157</sup>. Per questo, i privilegi e le immunità parlamentari non si esaurivano nelle prescrizioni consacrate nello Statuto, ma comprendevano anche prerogative minori di carattere consuetudinario, senza le quali le Camere sarebbero state responsabili di fronte a un altro organo e quindi ad esso subordinate. Coerentemente con que-

---

<sup>154</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1965, p. 340 ss.

<sup>155</sup> In questo senso si vedano anche P. COSTA, *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, 1990, p. 106 ss.; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 45 ss.; S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria dei limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, cit.

<sup>156</sup> Con accenti diversi, sulla stretta correlazione tra insindacabilità degli atti delle Camere e sovranità del Parlamento si leggano C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, 1962, p. 1006 ss. e PIERANDREI, *Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/1959, c. 1005 ss.

<sup>157</sup> Più ampiamente, M. FIORAVANTI, *La crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, in *Ars interpretandi: lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, 16/2011, p. 81 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 169 ss.; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 102 ss.

sta impostazione, i provvedimenti interni di ciascun ramo del Parlamento costituivano un sistema distinto dall'ordinamento generale, che dettava regole specifiche e settoriali per il proprio funzionamento e che era anche abilitato a giudicare in modo autonomo sulla legittimità dei propri atti<sup>158</sup>.

Questa netta separazione trovava la propria spiegazione dottrinale nell'ambito della teoria istituzionalistica<sup>159</sup>. Le Camere costituivano un vero e proprio ordinamento a sé stante entro cui potevano distinguersi, da un lato, diritti e obblighi generali fissati dal diritto statale e, dall'altro, diritti e obblighi speciali stabiliti dallo stesso Parlamento e validi solo nei confronti di quei soggetti che, in un certo momento storico, si trovavano in rapporto diretto con le Camere. Gli atti interni delle Assemblee legislative, quindi, esistevano e potevano farsi valere non verso la generalità dei consociati, ma solo nei confronti di soggetti specifici in virtù del peculiare rapporto che costoro instauravano con il Parlamento<sup>160</sup>.

Regolamenti parlamentari e "*acta interna corporis*" integravano un sistema distinto di regole in cui potevano utilmente distinguersi norme interne, rivolte dalle Camere a loro stesse e ai propri organi per definire lo *status* dei membri del Parlamento, mediante l'attribuzione di specifici diritti e doveri<sup>161</sup>, e norme esterne, che invece regolavano la posizione e i rapporti che le medesime Camere instauravano con quei soggetti che, pur agendo al di fuori dell'Assemblea legislativa, cooperavano a vario titolo con il Parlamento nello svolgimento delle sue attribuzioni costituzionali<sup>162</sup>. Queste previsioni, pur essendo contemplate dal diritto generale dello Stato, non entravano mai in rapporto con esso, poiché agi-

---

<sup>158</sup> A. BERLIRI, *Problemi di diritto costituzionale tributario: violazione dei regolamenti parlamentari e retroattività delle leggi fiscali*, in *Foro italiano*, 1960, I, c. 41 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. I, Firenze, 1969, p. 25 ss.

<sup>159</sup> Sul tema si veda in particolare S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico; studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917, p. 121 ss. il quale scrive: "L'istituzione in tanto esiste, in quanto è creata e mantenuta in vita dal diritto: anzi, essa è la prima, originaria ed essenziale manifestazione del diritto. Posto che il diritto si concreta nell'istituzione, il diritto è il principio vitale di ogni istituzione e reciprocamente l'istituzione è sempre un regime giuridico". Secondo l'autore, sistemi di diritto, istituzioni e organizzazioni sono tutte espressioni sinonime. "L'istituzione è un ente, con esistenza obiettiva e concreta e con individualità immateriale, ma esteriore e visibile, cui ineriscono tre caratteri fondamentali: la socialità, nel senso che è un ente o corpo sociale; la suità, nel senso che è un ente chiuso avente una propria individualità; l'unità, nel senso che è un ente fermo e permanente e non perde la sua identità pel mutarsi dei singoli suoi elementi (persone, patrimonio ecc.)".

<sup>160</sup> Ai fini di una prima classificazione degli atti interni del Parlamento, si vedano anzitutto le proposte avanzate da V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle garentigie delle libertà*, Torino, 1888, p. 145 ss.; F. MOHRHOFF, *La prerogativa degli interna corporis delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 6/1959, p. 153 ss. nonché A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 545 ss.

<sup>161</sup> Cfr. anche P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, p. 116 ss.

<sup>162</sup> G. AMATO, *Questioni controverse*, cit., p. 857 ss.

vano su un livello diverso. In linea teorica, la riserva degli “*interna corporis*” prescindeva dal rispetto della legge e della Costituzione e, per questo, escludeva la sottoposizione degli atti parlamentari al controllo giurisdizionale: l'autonomia delle Camere non doveva conciliarsi con parametri esogeni, ma trovava esclusivamente al proprio interno la relativa giustificazione e i relativi limiti. Riecheggiava così – seppure in una forma particolare – la concezione classica in base a cui il Parlamento e le sue articolazioni funzionali si caratterizzavano come istituzioni con un carattere proprio che non potevano essere sussunte nelle tradizionali categorie giuridiche<sup>163</sup>.

Sul piano del diritto positivo, il riconoscimento formale di questa separazione tra ordinamenti si riscontrò a partire dalla formulazione dell'art. 61 dello Statuto, che sanciva, sia per la Camera sia per il Senato, la facoltà di determinare le modalità secondo cui esercitare le rispettive attribuzioni, attraverso un proprio regolamento<sup>164</sup>. In realtà, la maggior parte dei commentatori riteneva che quella disposizione fosse priva di una vera e propria portata innovativa e si limitasse alla mera ricognizione di un dato fattuale incontestabile, poiché riaffermava puramente e semplicemente una prerogativa di cui il Parlamento avrebbe comunque goduto<sup>165</sup>. In definitiva, la legge fondamentale recepiva una norma consuetudinaria ampiamente sedimentata, tale per cui tutti gli organi supremi dello Stato potevano disciplinare con proprie disposizioni interne lo svolgimento delle funzioni loro attribuite, per la parte in cui tale esercizio non fosse già stato regolato da leggi. Secondo questa concezione, l'autonomia delle Camere rappresentava una facoltà connaturata alle qualità del Parlamento, che non era dunque possibile eliminare senza alterarne le caratteristiche o senza paralizzarne in concreto il funzionamento<sup>166</sup>.

Oltre ad aver sistematizzato una competenza che fino a quel momento era stata considerata meramente facoltativa, impegnando formalmente entrambi i

---

<sup>163</sup> Al riguardo, G. C1AURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, p. 179 ss.

<sup>164</sup> Per uno sviluppo della teoria istituzionalistica a partire dall'art. 61 dello Statuto si confrontino F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Art. 61*, in ID., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, p. 217 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 63/1901, p. 435 ss. nonché S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stola costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 298 ss.

<sup>165</sup> Per una rassegna, si leggano, esemplarmente, S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. I, Roma, 1968, p. 15 ss.; S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899, p. 77 ss.; G. CODACCI-PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 96 ss.

<sup>166</sup> Così R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, p. 121 ss.

rami del Parlamento a dotarsi di una propria organizzazione interna, lo Statuto albertino, però, estese anche la potestà regolamentare delle Assemblee politiche consentendo alle Camere di disciplinare le proprie relazioni interne e di regolare quei rapporti che, di volta in volta, si instauravano con soggetti esterni per il compimento di atti specifici<sup>167</sup>. La disposizione del 1848, infatti, attribuiva al Parlamento la facoltà di adottare discrezionalmente tutte quelle determinazioni di carattere generale riguardanti anche i terzi estranei che, per riflesso o per incidenza, entravano in contatto con le Camere in ragione della loro attività. Oltre alla potestà regolamentare, lo Statuto riservava quindi alla competenza esclusiva delle Camere i giudizi sulle immunità parlamentari, la verifica dei poteri e l'interpretazione autentica delle leggi, mentre rimanevano disciplinate in via di prassi, le norme di polizia interna, le regole relative ai provvedimenti disciplinari, le norme sul personale dipendente e la gestione finanziaria e contabile<sup>168</sup>.

Questo complesso di garanzie si orientava in una triplice direzione: nei confronti dell'altra Camera, in quanto proiezione dell'equi-ordinazione che caratterizzava i due rami del Parlamento; verso l'Esecutivo, come forma di indipendenza dell'Assemblea legislativa dalla Corona, e infine nei riguardi della Magistratura, quale riflesso dell'autonomia funzionale degli organi legislativi<sup>169</sup>. Ciò che emergeva con maggiore evidenza, stante anche il carattere flessibile della Costituzione, era una pressoché assoluta sovranità del Parlamento<sup>170</sup>. I tre classici poteri dello Stato si ordinavano attorno alle Camere e il sistema giuridico nel suo complesso riconosceva all'Assemblea legislativa un'indipendenza generalizzata che non si esplicava soltanto di fronte al Governo e alla Corona, ma anche nei riguardi dei giudici. I provvedimenti interni delle Camere venivano sottratti a qualsiasi forma di controllo – non solo giurisdizionale – in ragione delle carat-

---

<sup>167</sup> Cfr. R. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1971, p. 35 ss.; P. COSTA, *Oltre lo stato»: teorie pluralistiche del primo Novecento*, in M. BORTOLINI (a cura di), *Agire associativo e sfera pubblica*, Milano, 2002, p. 11 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 424 ss.

<sup>168</sup> Per un approfondimento sulla natura e sulle caratteristiche delle delibere parlamentari affide alla potestà esclusiva delle Camere per disciplinare la propria attività interna, anche con riguardo ai terzi estranei che entravano in contatto con l'Assemblea legislativa si rimanda per tutti a M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1891, p. 174 ss.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Sul concetto di sovranità parlamentare nel sistema liberale si leggano L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*. Milano, 1923, p. 697 ss.; V. OLIVIERI-SAN-GIACOMO, *Regolamenti parlamentari e leggi interpretative della Costituzione*, in *Foro italiano*, 1952, I, c. 101 ss.; A. CASTIGLIA, *Il concetto di stato secondo Georg Jellinek*, in *Studi sassaresi*, 2/1926, p. 343 ss. Più in generale sulla sovranità del Parlamento, G. ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Torino, 1967; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, 2004.

teristiche dell'organo che li poneva in essere e, più in particolare, in ossequio alla posizione di supremazia e di indipendenza costituzionalmente tributata al Parlamento. Gli “*interna corporis*” erano e rimanevano atti insindacabili, sia quando si trattava di attività prodromiche all'esercizio della potestà legislativa sia quando interessavano lo svolgimento delle altre funzioni parlamentari<sup>171</sup>.

### 3.2. Natura e funzioni degli atti parlamentari sottratti al sindacato giurisdizionale

La giustificazione teorica addotta per motivare la sottrazione dal sindacato giurisdizionale degli atti interni delle Assemblee legislative si fondava sull'esistenza di una norma consuetudinaria che indentificava a tutti gli effetti il Parlamento come organo indipendente e sovrano. Nel sistema liberale, l'insindacabilità delle delibere delle Camere altro non era che un corollario del principio generale che assegnava alle Assemblee politiche uno speciale grado di primazia rispetto agli altri organi dello Stato. Il Parlamento svolgeva sempre un'attività, *lato sensu*, politica che lo distingueva strutturalmente da qualsiasi altro potere e, pertanto, anche i numerosi provvedimenti che ne regolamentavano l'organizzazione venivano normalmente considerati espressione di quel particolare potere di indirizzo<sup>172</sup>.

L'insindacabilità degli “*interna corporis*” veniva ricondotta alla loro presunta strumentalità rispetto all'adozione dell'atto di indirizzo politico per antonomasia e veniva poi giustificata in base della necessità di garantire massimamente il libero esercizio della medesima funzione legislativa. Dal momento che tutte le attività degli organi rappresentativi concorrevano organicamente all'adozione della legge, tali comportamenti non avrebbero dovuto essere sindacati al di fuori del

---

<sup>171</sup> Così V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 108 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in A. TOSATO-G. TOSATO (a cura di), *Saggi*, Milano, 1989, p. 52 ss.; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1962, p. 74 ss.

<sup>172</sup> In questo senso L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili davanti la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *La legge*, 30/1899, p. 33 ss.; F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 55/1903, c. 177 ss.; G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1903, c. 575 ss. *Contra*, si veda però la posizione assunta da C. LESSONA, *Non costituisce atto amministrativo impugnabile davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato una deliberazione della Camera dei Deputati in comitato segreto relativa alla gestione economica della Camera stessa*, in *Foro italiano*, 1898, IV, c. 105 ss. a giudizio del quale qualificando atto di potere politico, per esempio, il licenziamento di un impiegato della Camera o del Senato si avrebbe “*una ridicola contorsione sul significato delle parole*”.

Parlamento per non pregiudicarne l'indipendenza funzionale e l'autonomia di indirizzo politico<sup>173</sup>.

Secondo questa ricostruzione, esistevano almeno due categorie di provvedimenti certamente sottratti a qualsiasi tipo di controllo giurisdizionale: *in primis*, dovevano considerarsi tutti quegli atti inseriti nell'ambito del procedimento legislativo e dalla cui ordinata successione dipendeva il perfezionamento di una legge; secondariamente, venivano in rilievo quelle delibere funzionali allo svolgimento di tutte le altre attività riconducibili alle Camere che assumevano comunque un valore politico<sup>174</sup>. Sotto la comune dizione di "*acta interna corporis*", pertanto, la dottrina tradizionale ricomprendeva sia i provvedimenti connessi con lo sviluppo del procedimento legislativo sia gli atti relativi all'amministrazione interna del Parlamento. Tra questi ultimi erano considerate insindacabili non solo le delibere che avevano un rilievo puramente interno, ma anche i provvedimenti riguardanti i diritti e i doveri dei soggetti estranei alle Camere, che si trovavano comunque in rapporto con esse<sup>175</sup>.

In verità, già sul finire del XIX secolo, si cominciò a ritenere che le due ipotesi dovessero tenersi opportunamente distinte, poiché rispondevano a logiche diverse. Secondo una parte dei commentatori, infatti, gli atti amministrativi delle Assemblee politiche avrebbero dovuto trovare il proprio limite costitutivo nei diritti soggettivi dei terzi e, laddove questi ultimi fossero stati lesi, quelle stesse delibere avrebbero dovuto essere sindacate dall'autorità giudiziaria<sup>176</sup>. Con riferimento, invece, alla giustiziabilità degli atti preordinati al perfezionamento dell'*iter* legisla-

<sup>173</sup> G. TOMMASINI, *Note di organizzazione parlamentare: i servizi interni dei Parlamenti: il Parlamento inglese*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 11/1919, p. 119 ss.; P. CHIMIANTI, *Gli atti interni delle Assemblee politiche in rapporto al diritto comune*, in ID., *Saggi: diritto costituzionale e politica*, vol. I, Napoli, 1915, p. 79 ss.; L. ARMANNI, *Il potere esecutivo e la promulgazione delle leggi: limiti del potere giudiziario di fronte alla legge promulgata*, in *Foro italiano*, 1890, V, c. 1105 ss.

<sup>174</sup> Così C. GABBA, *Nota a sentenza Corte di cassazione di Roma, 28 giugno 1886*, in *Foro italiano*, 1886, IV, c. 705 ss.; G.B. UGO, *Come le Camere siano giudici dell'estensione dei loro privilegi*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 5/1887, p. 57 ss.; G. CODACCI-PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 96 ss.; N. JAEGER, *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale e il concetto di giurisdizione indiretta (autocrazia)*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Redenti*, vol. II, Milano, 1951, p. 655 ss.

<sup>175</sup> Più ampiamente, V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 3 ss.; S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p. 14 ss.; V. OTTAVIANO, *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di talune sue applicazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1958, p. 858 ss. In una prospettiva comparata si legga anche J. BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, 1901, p. 67 ss.

<sup>176</sup> Per tutti si vedano C. LESSONA, *La legalità della norma e il potere giudiziario*, Firenze, 1900, p. 70 ss. nonché F. CAMMEO, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel diritto amministrativo legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1901, p. 157 ss.

tivo, la dottrina liberale – ancora una volta in piena continuità con la tradizione giuridica britannica – considerava le Camere, nell’esercizio delle loro funzioni politiche, “*irresponsabili, incensurabili e onnipotenti*”<sup>177</sup>.

Il fondamento di tale concezione riposava sull’esigenza strutturale di salvaguardare il Parlamento dalle ingerenze della Corona e del potere esecutivo, accreditando un’accezione dell’autonomia parlamentare in base a cui l’Assemblea elettiva avrebbe dovuto svolgere i propri compiti costituzionali senza alcuna interferenza esterna<sup>178</sup>. Questa visione era indissolubilmente legata al principio di separazione dei poteri poiché, attraverso l’autocrazia, si garantiva anche e soprattutto l’indipendenza dell’organo rappresentativo. Tale principio era configurato come lo strumento principale per proteggere la sovranità del Parlamento, dei rispettivi organi e dei loro membri, allorché si trovassero impegnati a perseguire il proprio indirizzo politico<sup>179</sup>.

La stessa “sacralità” della legge discendeva proprio dal bisogno di tutelare le Camere nella selezione degli interessi da realizzare. La legge ordinaria, quale atto intangibile di autonomia politica, era infatti concepita come il risultato di un procedimento complesso, costituito da una componente intellettuale (l’elaborazione del contenuto ad opera dell’Assemblea parlamentare) e da una componente volontaria (la sanzione regia)<sup>180</sup>. Ciò che rilevava verso l’esterno era soltanto la confluenza di entrambi questi elementi, mentre tutte le attività preparatorie erano ininfluenti e si qualificavano come “*interna corporis*”. Conseguentemente, anche i controlli sull’effettivo rispetto dei principi e delle disposizioni procedurali che regolavano l’esercizio della legislazione si traducevano in un fenomeno di natura politica per effetto del quale Camera, Senato e Corona vigilavano reciprocamente sull’operato degli altri organi coinvolti nel procedimento, sanzionando eventuali

---

<sup>177</sup> Per una ricostruzione di questo approccio si leggano A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984, p. 156 ss.; E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 495 ss.; M. MIDIRI, *I poteri di garanzia dell’autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri (2012-2013)*, 2014, p. 241 ss.

<sup>178</sup> F. GARELLA, *L’autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D’ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 14 ss.

<sup>179</sup> A titolo di esempio si confronti quanto sostenuto da G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino, 1913, p. 408 ss., secondo cui “*Dinanzi al Parlamento sovrano, nessun controllo esiste sull’erogazione delle somme, sull’amministrazione devoluta all’ufficio o consiglio di presidenza e propriamente ai questori: a nessun reclamo o ricorso ad autorità estranea alla Camera sono soggetti i provvedimenti che concernono la carriera e la disciplina di impiegati e inservienti*”.

<sup>180</sup> Circa il significato attribuito alla legge in epoca liberale si rinvia a P. LABAND, *Il diritto pubblico dell’impero germanico*, Torino, 1913, p. 78 ss. nonché, più di recente, A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 163 ss.



irregolarità con la negazione del proprio assenso all'adozione della legge<sup>181</sup>.

Quanto agli atti amministrativi delle Camere che non presentavano una connessione diretta con il procedimento legislativo, la loro sottrazione a qualsiasi tipo di sindacato si basava, come più volte ribadito, sulla necessità di salvaguardare l'Assemblea elettiva da potenziali interferenze esercitate dagli altri organi costituzionali. In termini pratici, l'autonoma amministrazione delle Camere si traduceva nella possibilità di determinare lo statuto del proprio personale e di organizzare senza ingerenze i relativi servizi<sup>182</sup>. Dette norme erano meramente interne nel senso che non venivano neppure ad esistenza di fronte agli altri poteri statuali. Le disposizioni attraverso cui ciascun ramo del Parlamento regolava concretamente il proprio funzionamento si rivolgevano esclusivamente all'interno dell'Assemblea e non avevano alcun valore generale né per l'altra Camera, né per la Corona o per l'Esecutivo né, tanto meno, per i giudici. Anzi, secondo una parte della dottrina, questo tipo di regolamentazione interna difettava addirittura della qualificazione di norma giuridica, dal momento che non era in grado di esprimere un contenuto generale e astratto<sup>183</sup>.

Peraltro, essendo le Camere organi supremi dello Stato, era opinione diffusa che contro i loro atti di volontà non potessero neppure esperirsi tutti i rimedi ordinari. In linea di massima, non era però da escludersi che, di fronte a un giudice si potesse richiamare l'attenzione del Parlamento su un errore di interpretazione commesso nel dettare un articolo del proprio regolamento o nel disciplinare la propria attività interna, affinché le Camere potessero riconoscerlo e quindi rimuoverlo<sup>184</sup>. La soluzione configurata dal sistema di fronte a un'ipotetica violazione perpetrata mediante l'adozione di un provvedimento parlamentare si sviluppava dunque soltanto sul piano politico della leale cooperazione tra organi apicali dello Stato. Qualora l'interpretazione fornita dall'Assemblea elettiva fosse in contrasto con altri principi di diritto, il potere giudiziario – ed eventualmente anche la Corona – avrebbe potuto suggerire una diversa interpreta-

<sup>181</sup> Cfr. F. BASILICA, *Il punto delle sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giustizia civile*, 6/2003, p. 2434 ss.; N. OCCHIOUPO, *Gli organi costituzionali legibus soluti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/1985, c. 1 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 178 ss.

<sup>182</sup> In questa prospettiva, A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1960, p. 638 ss.; V. VICO, *In tema di "acta interna corporis" e di documentazioni e pubblicazioni delle Camere*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 25/1970, p. 152 ss.; F. TERESI, *Attività amministrativa delle Assemblee legislative e sindacato giurisdizionale*, in *Sicilia al lavoro*, 14/1965, p. 77 ss.

<sup>183</sup> M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, p. 30 ss.

<sup>184</sup> Cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 249 ss.; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 150 ss.; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, 1904, p. 804 ss.

zione di quelle norme. Rientrava, tuttavia, nella competenza esclusiva del Parlamento recepire o meno tali indicazioni<sup>185</sup>.

### 3.3. *Insindacabilità degli atti parlamentari e tutela dei diritti individuali*

L'eterogenea categoria dei provvedimenti parlamentari sottratti al sindacato degli altri organi istituzionali aveva costituito l'espressione più immediata di un amplissimo potere discrezionale che le Camere avevano acquisito nel corso del tempo e per mezzo del quale le Assemblee elettive indirizzavano e coordinavano l'attività politica e di governo dialogando incessantemente con la Corona<sup>186</sup>. La netta separazione tra sistema giuridico statale e ordinamento parlamentare, unitamente alla posizione di primazia che le Camere avevano progressivamente assunto nelle dinamiche tra poteri, imponevano dunque che anche i controlli sulle delibere delle Assemblee legislative subissero un trattamento diversificato rispetto a quello ordinariamente previsto per i provvedimenti adottati dagli altri organi dello Stato, Governo e Pubblica Amministrazione su tutti<sup>187</sup>.

Peraltro, almeno in linea generale, gli atti relativi all'amministrazione interna del Parlamento erano destinati a dispiegare i propri effetti giuridici in ambiti che, assai raramente, intrecciavano gli interessi dei privati. Questa circostanza aveva fatto sì che, per larghi settori del diritto parlamentare, non solo mancasse un organo giurisdizionale indipendente di fronte al quale sarebbe stato possibile valutare la legittimità di tali provvedimenti, ma che non ci fossero neppure i soggetti che avrebbero potuto materialmente impugnare quelle delibere nel corso di un giudizio<sup>188</sup>.

---

<sup>185</sup> Più ampiamente, G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, II, Napoli, 1962, p. 67 ss.

<sup>186</sup> Sottolineano questo aspetto G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967, p. 257 ss.; F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994, p. 414 ss.; A. AQUARONE, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, p. 131 ss.

<sup>187</sup> Veniva in questo modo ulteriormente corroborata quell'impostazione dottrinale secondo cui ordinamento generale e diritto parlamentare sono come due sfere separate e distinte, che comunicavano soltanto in rarissime circostanze. Al riguardo si vedano N. MCCORMICK-O. WEINBERGER, *Il diritto come istituzione*, Milano, 1990, p. 123 ss.; G. LORINI, *Dimensioni giuridiche dell'istituzionale*, Padova, 2000, p. 56 ss.; M. LA TORRE, *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Bari, 1999, p. 82 ss.

<sup>188</sup> Era opinione diffusa che le Camere, nell'esercizio delle loro attribuzioni, dovessero uniformarsi a norme giuridiche prestabilite, ma l'osservanza di tali precetti era rimessa, in ultima istanza, alla volontà del medesimo Parlamento. Tuttavia, secondo C. LESSONA, *Osservazioni a Consiglio di Stato IV Sezione 9 settembre 1898*, in *Foro italiano*, 1898, III, c. 105 ss. qualora un impiegato della Camera fosse stato leso da un provvedimento amministrativo interno contrario a qualche altro principio di diritto, questi avrebbe comunque potuto rivolgersi a un tribunale che

Nel complesso novero degli "interna corporis" si collocavano però anche altri atti che, per forma e contenuto, non differivano affatto dai provvedimenti amministrativi in senso tecnico e che, per loro natura, erano in grado di incidere sensibilmente anche sulla posizione giuridica dei terzi estranei all'esercizio delle funzioni proprie delle Assemblee politiche<sup>189</sup>. Anzi, era opinione diffusa che il Parlamento avesse decisamente incrementato la propria partecipazione ad attività di organizzazione e gestione, tanto che l'esercizio di queste funzioni superava sovente l'attività legislativa vera e propria<sup>190</sup>. Per di più, in sempre maggiori occasioni, le Camere venivano concretamente in contatto con i cittadini, ad esempio, mediante la stipulazione di negozi di diritto privato come la conclusione di locazioni d'opera o di contratti di fornitura<sup>191</sup>. Era quindi pacifico che, attraverso l'approvazione dei propri atti di amministrazione, il Parlamento stringesse vincoli funzionali di collaborazione anche con altri soggetti, i quali, pur non appartenendo all'Assemblea legislativa, cooperavano temporaneamente con le Camere per lo svolgimento delle loro ordinarie attribuzioni<sup>192</sup>.

In tutte queste ipotesi, veniva meno uno dei presupposti su cui, fino a quel

---

ristabilisse la giusta interpretazione di tale principio, senza tener conto della lettura fornita dal Parlamento, a meno che non si fosse trattato di un'interpretazione autentica.

<sup>189</sup> Ormai da tempo, la più autorevole dottrina aveva accettato che anche fra le risoluzioni delle Camere, singolarmente considerate, ve ne fossero alcune cui potesse convenirsi la qualifica di atti amministrativi. Tali erano, ad esempio, la nomina, la revoca e la gestione degli impiegati o i provvedimenti di natura economica e contabile, attraverso cui le Camere gestivano il proprio patrimonio. In questo senso si veda quanto riportato, tra gli altri, da P. BARILE, *il crollo di un antico feticcio*, cit.; S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, cit. e P. VIRGA, *Sindacato degli interna corporis*, cit.

<sup>190</sup> Così S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento*, cit., p. 77 ss. a giudizio del quale: "fin da quando una sostanziale analisi dell'attività dei così detti organi legislativi mostrò chiaro ciò che le dottrinarie e formalistiche teorie francesi avean fatto obliare e si riconobbe che pur fra gli atti emanati da tutti e tre i rami de Parlamento molti hanno materiale carattere di atti amministrativi, nonostante che rivestano forma di leggi, a maggior ragione siffatto carattere non poté negarsi agli atti compiuti da una delle due Camere, senza il concorso dell'altra".

<sup>191</sup> R. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in AA.VV., *Studi in onore di Pellegrino Capaldo*, vol. I, Milano, 1975, p. 575 ss.; G. ROEHRSEN, *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 4/1976, p. 837 ss.; L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*. Bologna, 1894, p. 198 ss.

<sup>192</sup> Si trattava di rapporti tendenzialmente stabili, tra cui si segnalavano soprattutto quelli instaurati dal Parlamento con i propri funzionari oppure quelle relazioni che le Camere intesevano con i Ministri, i difensori, i testimoni o i protestatari durante il procedimento per la verifica delle elezioni oppure ancora quei contatti ritenuti accidentali, ad esempio con il pubblico che assisteva alle sedute. Così, *ex multis*, i contributi di D. MARRA, *Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari*, in *Nuovi studi politici*, 2/1974, p. 67 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1980, p. 407 ss.

momento, si era fondata l'incompetenza degli altri organi – e in particolare del potere giudiziario – a sindacare le delibere del Parlamento. Questi provvedimenti, infatti, perdevano la propria caratterizzazione di atti puramente interni e finivano per ricadere anche sugli interessi dei terzi che, di conseguenza, avrebbero avuto tutte le ragioni per rivolgersi a un giudice affinché la propria posizione fosse effettivamente tutelata<sup>193</sup>. Per lo Stato di diritto, infatti, la competenza giudiziaria nella difesa dei diritti civili e politici rappresentava una delle grandi regole progressivamente affermatesi in seno all'ordinamento, ragione per cui, pur non mancando numerosi e gravi casi in cui tale precetto non poteva trovare applicazione, queste fattispecie erano da considerarsi del tutto eccezionali e avrebbero sempre dovuto trovare adeguate giustificazioni sul piano normativo<sup>194</sup>.

Una delle premesse fondative del *Rechtstaat*, secondo cui a ogni diritto riconosciuto ai privati avrebbe dovuto immancabilmente corrispondere la possibilità di esperire un'azione giurisdizionale che ne garantisse la piena effettività, induceva pertanto a ritenere che esistessero casi in cui anche le Camere avrebbero potuto subire un giudizio per i propri atti<sup>195</sup>. E se qualche ragione per escludere un controllo da parte degli altri poteri statuali sull'azione del Parlamento poteva ancora residuare per quegli atti relativi all'organizzazione interna delle Camere, motivazioni analoghe non potevano invece rinvenirsi per i provvedimenti che le Assemblee politiche stipulavano *iure privatorum*. Relativamente a questi ultimi il principio generale ricavabile dal sistema imponeva che la difesa giurisdizionale dei diritti dovesse ritenersi sempre ammissibile, a prescindere dall'autorità che aveva concretamente emanato l'atto<sup>196</sup>. Tuttavia, nell'Italia liberale, il problema

---

<sup>193</sup> Nell'ordinamento liberale nessuno aveva mai avanzato l'ipotesi di ricorrere in giudizio contro le pronunce degli organi parlamentari anche perché, sul piano squisitamente normativo, l'Allegato E della legge 20 marzo 1865, n. 2248 relativa all'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, per effetto della quale furono devolute alla giurisdizione ordinaria le materie riguardanti i diritti civili e politici, intese riferirsi esclusivamente alle controversie in cui fosse direttamente interessata la Pubblica Amministrazione o fossero stati emanati provvedimenti da parte del potere esecutivo, tralasciando dunque tutti gli atti che non rientravano già nella competenza dei tribunali amministrativi che quella stessa legge aboliva.

<sup>194</sup> Sulla strutturazione dello Stato di diritto in relazione alla protezione dei diritti individuali si leggano per tutti le opere di G. GRASSO, *Stato di diritto e Stato sociale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Il politico*, 4/1961, p. 807 ss.; F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato*, Napoli, 1963, p. 144 ss.; V. GERRATANA, *Democrazia e Stato di diritto*, in: *Società*, 4/1961, p. 830 ss.; A. PIOLA, *Stato di diritto e regime democratico*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, p. 617 ss. nonché G. FASSÒ, *La legge della ragione*, Bologna, 1964, p. 230 ss.

<sup>195</sup> Per un primo inquadramento si legga G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011.

<sup>196</sup> Invero, già sul finire del XIX secolo, si riteneva che le due ipotesi dovessero tenersi opportunamente distinte, poiché rispondevano a logiche del tutto diverse. Secondo una parte dei commentatori, infatti, gli atti amministrativi delle Assemblee politiche, avrebbero dovuto trovare il

della giustiziabilità di talune delibere parlamentari non fu mai esplicitamente risolto in chiave legislativa. Al contrario, si preferì affidare la tutela degli interessi dei terzi eventualmente lesi dall'approvazione di un atto (amministrativo) delle Camere all'azione dell'interprete, su cui gravava il compito di armonizzare, caso per caso, il regime previsto gli atti delle Assemblee politiche con il resto dell'ordinamento<sup>197</sup>.

L'esigenza di bilanciare separazione dei poteri e protezione dei diritti individuali, però, aveva in parte intaccato il "dogma" dell'assoluta insindacabilità degli atti parlamentari, ammettendo, almeno in teoria, l'esistenza di atti delle Camere capaci di ledere le posizioni giuridiche soggettive. Tenuto conto della sovranità parlamentare, si eccettava comunque l'inidoneità di siffatti provvedimenti ad essere conosciuti da organi che facevano parte a tutti gli effetti del potere esecutivo o che rispondevano direttamente alla Corona. Piuttosto che orientare il sistema verso una piena tutela dei singoli e delle loro ragioni, si accordava così prevalenza ad una prospettiva istituzionale che, tra tutti i principi dello Stato di diritto, tendeva a preservare maggiormente la divisione dei poteri<sup>198</sup>.

Pur essendo organi dello Stato, infatti, le Camere attendevano a funzioni particolarissime e per quanto riguardava l'esercizio delle proprie attribuzioni si vedevano riconosciute, anche in termini di gestione interna, un'indipendenza pressoché assoluta. Conseguentemente, anche quando compivano atti che per il loro contenuto avrebbero potuto astrattamente essere assimilati ai provvedimenti amministrativi in senso sostanziale, le Assemblee legislative non potevano considerarsi alla stregua di qualsiasi altra autorità pubblica<sup>199</sup>. Benché, quindi, in termini

---

proprio limite costitutivo nei diritti soggettivi dei terzi e, laddove questi fossero stati lesi, essere sindacati dall'autorità giudiziaria. Ciò nondimeno, l'evoluzione giurisprudenziale non accolse mai questa impostazione. Così G. SARTORI, *Nota sul rapporto tra Stato di diritto e Stato di giustizia*, in AA.VV., *Atti del VI congresso nazionale di filosofia del diritto*, vol. II, Milano, 1964, p. 310 ss.; V. GUELI, *Il "foro dello Stato" tra la ragione di Stato e lo Stato di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1964, p. 1191 ss.; M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, p. 34 ss.; P. PIOVANI, *Linee di una filosofia del diritto*, Padova, 1964, p. 171 ss.; D. CARISTIA, *Il "rechtstaat" all'incanto. Noterelle sullo Stato di diritto pe' giuristi e non giuristi*, in AA.VV., *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II, Milano, 1965, p. 71 ss.

<sup>197</sup> Cfr. M. DI GIOVANNI, *L'iter parlamentare della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Le riforme crispine*, Milano, 1990, p. 324 ss.; E. CANNADA-BARTOLI, *Giurisdizione (conflitti di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 295 ss.

<sup>198</sup> In questa prospettiva, anche per un richiamo alla dottrina più risalente, si leggano S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1981, p. 1111 ss. nonché V. PLATANIA, *Atti amministrativi e di organizzazione di autorità non amministrative: (atti del Consiglio Superiore della Magistratura, delle Camere parlamentari, della Corte costituzionale, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)*, Roma, 1967, p. 29 ss.

<sup>199</sup> In questo contesto, sorgeva l'esigenza di introdurre uno strumento di tutela che garantisse anche gli interessi dei singoli. A tale necessità diede riscontro la legge n. 5992/1889. La garanzia di tali interessi veniva demandata a una specifica autorità, non inquadrabile nell'ordine giudiziario e

generali, la tutela dei diritti individuali dovesse trovare un adeguato contemperamento con l'esigenza sistemica di garantire l'indipendenza del Parlamento, proteggendolo da ingerenze esterne provenienti dalla Corona, dal Governo e dalla Magistratura, le caratteristiche funzionali delle Camere imponevano di trattare diversamente le delibere organizzatorie delle Assemblee elettive anche quando si trattava di garantire la tutela giurisdizionale dei loro destinatari<sup>200</sup>. Detto diversamente, nell'ordinamento statutario mancavano gli strumenti tecnici idonei a garantire una protezione efficace dei singoli eventualmente lesi da un atto non legislativo delle Assemblee politiche<sup>201</sup>.

Anche la creazione della IV Sezione del Consiglio di Stato non servì a colmare questa lacuna. Quand'anche si fossero accettate le motivazioni logico-giuridiche addotte per ammettere che contro alcuni provvedimenti del Parlamento si sarebbe potuto procedere giudizialmente per illegalità, incompetenza o eccesso di potere, nel modello liberale ciò che importava maggiormente era salvaguardare il più possibile la divisione dei poteri e la nuova Sezione del Consiglio di Stato non avrebbe mai potuto qualificarsi come un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, perché la sua struttura rimaneva pur sempre inserita nella sfera di influenza dell'Esecutivo da cui attingeva la sua legittimazione e da cui traeva perfino il personale necessario per esercitare le proprie funzioni<sup>202</sup>. Per questi motivi, il controllo svolto dalla nuova Sezione fu sempre limitato alle attività degli organi di Governo. Il Consiglio di Stato poteva cioè annullare solo gli atti emanati dal Re, dalla gerarchia a lui subordinata e dai corpi autarchici soggetti alla vigilanza dell'Esecutivo, non invece quelli provenienti da un'autorità assolutamente indipendente, come il Parlamento, che di fronte al Sovrano e alla Corona esercitava una competenza coordinata, ma non subordinata<sup>203</sup>.

Il problema relativo alla natura giuridica e alla giustiziabilità degli atti organizzatori delle Camere, con tutte le relative implicazioni in termini di protezione

---

dotata di un potere di annullamento: la IV Sezione del Consiglio di Stato. Più diffusamente si veda S. CASSESE, *Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all'altra*, in ID. (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, 1997, p. 49 ss.

<sup>200</sup> Cfr. C. LESSONA, *Non costituisce atto amministrativo*, cit. "Nessuno potrebbe senza ingiustizia negare l'azione giudiziaria al tipografo della Camera che lamentasse la violazione del contratto stipulato, anche quando tale violazione risulti da una deliberazione della Camera in comitato segreto".

<sup>201</sup> A. SALANDRA, *Trattato della giustizia amministrativa*. Torino, 1898, p. 513.

<sup>202</sup> Ancora si veda S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 85 ss. secondo cui con l'istituzione della IV Sezione sarebbe "lo stesso potere esecutivo a ordinarsi in modo da tutelare maggiormente gli interessi dei cittadini", il nuovo organo sarebbe cioè "un corpo deliberante che il potere esecutivo forma con elementi scelti nel suo seno, come a sindacatore dei suoi atti e per mantenere la sua azione i suoi limiti della legalità e della giustizia".

<sup>203</sup> Circa questa prassi a G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile: aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi di autorità non amministrative*, Milano, 1990.

dei diritti dei terzi, fu concretamente posto nel 1898, allorché proprio la IV Sezione del Consiglio di Stato dichiarò inammissibile il ricorso presentato da un concorrente privato escluso dall'appalto per la costruzione di una nuova aula parlamentare. La decisione in oggetto affermava che alla delibera impugnata mancasse il necessario carattere di provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 24, legge n. 6166 del 2 giugno 1889. La motivazione addotta per rigettare il ricorso riposava dunque su argomentazioni di natura squisitamente formale, secondo cui gli atti interni delle Assemblee elettive difettavano in radice del carattere di provvedimenti amministrativi e non sarebbero stati impugnabili dinanzi ad alcuna giurisdizione. In altre parole, quando provvedevano alla propria amministrazione interna le Camere non compivano alcuna attività amministrativa in senso tecnico e anche qualora avessero leso gli interessi dei terzi i relativi atti non avrebbero comunque potuto essere sottoposti alla cognizione di un organo diverso dal Parlamento<sup>204</sup>. Dunque, quando si trattava di definire quali provvedimenti delle Assemblee politiche potessero essere impugnati in sede giurisdizionale, la giurisprudenza liberale non considerava il contenuto materiale dell'atto, ma assumeva un criterio esteriore che ricollegava l'insindacabilità delle delibere parlamentari alla natura dell'organo da cui promanavano, quasi che tutti gli atti adottati dalle Camere fossero intrinsecamente espressione dell'autonomia politica attribuita agli organi elettivi<sup>205</sup>.

Eppure, come si è visto, non tutte le delibere interne del Parlamento si risolvevano immediatamente in attività preparatorie alla legislazione. In particolare, gli atti organizzatori attraverso cui le varie articolazioni delle Camere si strutturavano gerarchicamente, regolavano i rispettivi lavori e gestivano i propri rapporti integravano una tipologia normativa che non avrebbe potuto essere distinta dagli atti amministrativi propriamente intesi. Per questi particolari provvedimenti, almeno teoricamente, la competenza dei giudici non era affatto da escludersi, anche perché tali atti, lungi dal produrre effetti esclusivamente *intra moenia*, si riverberavano, spesso in modo assai significativo, anche sugli interessi dei terzi<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1908, p. 735 ss.

<sup>205</sup> Per una ricostruzione più accurata si rimanda a F. VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale dei diritti di cittadini verso l'autorità amministrativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, III, Milano, 1901, p. 356 ss.; P. GOTTI, *La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, nella giurisprudenza del giudice ordinario*, in AA.VV., *Le riforme crispine*, Milano, 1990, p. 54 ss.; L. MONTESANO, *Processo civile e pubblica amministrazione*, in F. CARNELUTTI (a cura di), *Trattato del processo civile*, Milano, 1960, p. 38 ss.

<sup>206</sup> Una prima distinzione degli atti amministrativi in grado di produrre effetti anche al di fuori delle Aule parlamentari viene fornita, *ex plurimis*, da O. RANELLETTI, *A proposito di una questione di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Avezzano, 1892, p. 71 ss.; L. MORTARA, *Commentario del codice delle leggi di procedura civile*, Milano, 1905, p. 59 ss. nonché S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 10 ss.

Non potendo quindi negare l'esistenza di provvedimenti amministrativi emanati anche da autorità non amministrative, l'indirizzo intrapreso si attestò su una distinzione a dire il vero alquanto capziosa, tra atti amministrativi in senso sostanziale e atti amministrativi in senso formale, cosicché l'esclusione dei provvedimenti camerali dal sindacato svolto dal Consiglio di Stato non derivava dalla qualità dell'atto, ma dalla natura del potere da cui essi promanavano. Si valutava cioè solo la qualificazione dell'organo che aveva concretamente adottato il provvedimento, piuttosto che soffermarsi sul contenuto e sulle caratteristiche sostanziali dell'atto<sup>207</sup>.

Sebbene quindi esistessero già *in nuce* alcuni argomenti estremamente validi che avrebbero potuto far propendere per un controllo esterno sulle delibere parlamentari, qualora tali atti avessero inciso sulla posizione giuridica soggettiva dei terzi offesi, nell'ottica liberale la salvaguardia dei diritti individuali si dimostrò sempre recessiva rispetto al mantenimento delle logiche istituzionali e alla conservazione degli equilibri tra corpi dello Stato<sup>208</sup>. Complice anche l'affermazione della teoria di ascendenza germanica dei diritti pubblici subiettivi, la conservazione di quella rigida distinzione tra poteri che permeava il sistema statutario doveva sempre prevalere anche sulla garanzia dei terzi: la volontà di preservare la sovranità del Parlamento rappresentava il criterio ultimo per interpretare anche le disposizioni di diritto positivo che fissavano la competenza giurisdizionale<sup>209</sup>. Ne discendeva che qualsiasi forma di controllo giurisdizionale esterno, quand'anche fosse stata tesa a tutelare le libertà dei singoli, sarebbe stata inevitabilmente destinata a tradursi in un'intollerabile invasione di competenze compiuta dal Re e dall'Esecutivo per il tramite del potere giudiziario. L'unica garanzia possibile era rappresentata da una giustizia domestica che chiamava il Parlamento stesso ad esprimersi sulla legittimità dei propri atti<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994, p. 66 ss.

<sup>208</sup> Sui fondamenti e gli obiettivi dello Stato liberale si vedano, esemplarmente, M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995, p. 41 ss.; S. DWORKIN-S. MAFFETONE, *I fondamenti del liberalismo*, Roma-Bari, 1996, *passim*; S. CASSESE, *La recezione di Dicey in Italia e in Francia. Contributo allo studio del mito dell'amministrazione senza diritto amministrativo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/1995, p. 107 ss.; A. PACE, *Costituzioni rigide e costituzioni flessibili*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Padova, 2000, p. 1361 ss.

<sup>209</sup> Per un primo inquadramento sulla teoria dei diritti pubblici subiettivi si guardino M. LA TORRE, *Dei diritti pubblici soggettivi: il paradosso dei diritti di libertà*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, 12/1982, p. 79 ss.; G. JEILINEK, *Dottrina generale dello stato*, Milano, 1921, p. 665 ss.; S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, p. 160 ss.

<sup>210</sup> Con riferimento alla funzione para-giurisdizionale anticamente svolta dai Parlamenti, si legga anche M. BARBERIS, *Separazione dei poteri e teoria giusrealista dell'interpretazione*, in P. COMANDUCCI-R. GUASTINI, *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 2004, p. 2 ss.; G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bo-



#### 4. Gli "acta interna corporis" nel sistema costituzionale

Rispetto ai principi gradualmente sedimentatisi in epoca statutaria che tendevano a regolare i rapporti tra istituzioni definendo per ciascun potere alcune aree di autonomia garantita sottratte all'intervento degli altri organi statuali, la nascita dello Stato costituzionale di diritto produsse una frattura per certi versi insanabile<sup>211</sup>. L'entrata in vigore della Costituzione del 1948, con tutte le sue implicazioni in termini di strutturazione dello Stato, imponeva (e impone tutt'ora) di riconsiderare non solo a livello teorico, ma anche sul piano pratico delle relazioni tra poteri, la legittimità delle prerogative che, dapprima in via convenzionale e poi anche in chiave legislativa, sono da state storicamente ricomprese tra le forme di indipendenza delle Camere.

Più in generale, l'assetto disegnato dalla Costituzione repubblicana pone alcuni interrogativi ineludibili circa la perdurante necessità di sottrarre gli organi politici alle regole comuni dello Stato di diritto. L'ordinamento costituzionale supera definitivamente i postulati del sistema liberale basati sul dominio della legge parlamentare, producendo un vero e proprio mutamento genetico nella forma di Stato soprattutto per quanto riguarda la strutturazione delle fonti del diritto, la configurazione del principio di separazione dei poteri, la posizione istituzionale delle Assemblee elettive e la tutela dei diritti individuali, tanto da far dubitare della legittimità stessa di ambiti materiali integralmente esclusi fa qualche forma di sindacato da parte degli altri poteri<sup>212</sup>.

Anche la teorica degli "interna corporis" e la relativa esigenza sistemica di sottrarre a qualsiasi controllo esterno un novero consistente di atti delle Camere intrecciano le proprie sorti con la forma giuridica degli Stati a democrazia plura-

---

logna, 1998, p. 62 ss. nonché G. MAGLIO, *L'idea costituzionale nel Medioevo: dalla tradizione antica al "costituzionalismo cristiano"*, Verona, 2006, p. 8 ss.

<sup>211</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, 2001; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, p. 34 ss.; G.U. RESCIGNO, *Divisione dei poteri*, in C. DONATI (a cura di), *Dizionario critico del diritto*, Roma, 1980, p. 95 ss.

<sup>212</sup> Secondo una parte autorevole della dottrina, lo Stato costituzionale, in sequenza naturale con lo Stato di diritto e lo Stato sociale, emerge nell'ambito delle esperienze storiche europee del secondo dopoguerra, inserendosi nella tradizione giuridica liberale imperniata sul primato della legge. Da qui l'originalità del modello in cui elementi propri della tradizione di *civil law* si vengono a ibridare con elementi propri della *common law*, aprendo la strada alla definizione di nuovi confini nel sistema dei rapporti tra legge, diritti e giustizia; tra potere costituente e potere legislativo; tra sfera pubblica e sfera privata. In questa prospettiva, si consultino, ad esempio, E. CHELI, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, 2006, p. 41 ss. nonché G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1997, p. 13 ss. a giudizio del quale tale trasformazione non deve essere concepita come una mera integrazione dei principi classici dello Stato di diritto, ma deve piuttosto intendersi come un'evoluzione del principio di legalità, che subordina tutte le funzioni ordinarie dello Stato, compresa la legislazione, al rispetto di regole nuove e diverse fissate dalla Costituzione.

listica e con i bisogni di una società aperta caratterizzata dalla coesistenza di valori contrapposti. Questi approdi, infatti, cambiano inevitabilmente la dimensione sostanziale dello Stato di diritto e influenzano la natura stessa del Parlamento come organo politico-rappresentativo.

#### 4.1. *Lo spostamento della sovranità dal Parlamento alla Costituzione*

Durante l'età liberale, il riconoscimento delle prerogative parlamentari aveva rappresentato la manifestazione più tangibile di una norma fondamentale di tipo organizzatorio per effetto della quale tutti i corpi dello Stato si erano disposti ordinatamente attorno all'Assemblea legislativa, in quanto depositaria indiscussa di una primazia giuridica, progressivamente sottratta al Re e al potere esecutivo<sup>213</sup>. Il concetto stesso di sovranità esprimeva un potere unitario e incondizionato dalla fortissima valenza simbolica che la Camera dei Deputati aveva faticosamente conquistato nella sua incessante dialettica con la Corona. Sotto la vigenza dello Statuto albertino, dunque, la supremazia raggiunta dal Parlamento in sede politica fu giustificata e sostenuta a partire dalla teoria anglosassone della "*parliamentary sovereignty*"<sup>214</sup>.

Il fondamento storico-razionale comune a tutte le prerogative delle Assemblee legislative era da ricollegarsi all'esigenza pratica, sorta già agli albori del regime parlamentare, di difendere la libertà delle Camere. Solo l'organo sovrano, in quanto "*superiorem non recognoscens*", era pienamente indipendente nella sua azione e libero nei fini, per cui tutti i suoi provvedimenti, di qualunque natura fossero, non potevano essere assoggettati ad alcun tipo di sindacato. La sovranità del Parlamento non si esprimeva soltanto nell'esercizio della funzione legislativa, ma si materializzava anche nella potestà di fissare le norme relative alle proprie attività e alla propria struttura interna, ragion per cui tutti gli atti attraverso cui concretamente si svolgevano le funzioni delle Assemblee politiche erano ritenuti insindacabili da qualsiasi autorità esterna<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> A questo proposito si vedano G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, 1979; G. ZACCARIA-F. VIOLA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di una teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 1999, p. 114 ss.; G. TARELLO, *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 30 ss.

<sup>214</sup> Circa il concetto di sovranità e le sue implicazioni in termini di composizione dell'ordine statale, si vedano A.L. GOODHART, *The Rule of Law and Absolute Sovereignty*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 7/1958, p. 943 ss.; E. BÖCKENFÖRDE, *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano, 2006; B. BARRET-KRIEGL. *L'État et les esclaves*, Parigi, 1979, p. 45 ss.; F. NEUMANN, *The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society*, Berg, 1986, p. 74 ss.; S. AMATO, *Lo Stato di diritto: l'immagine e l'allegoria*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 68/1991, p. 621 ss.

<sup>215</sup> A. CATANIA, *Lo Stato moderno: sovranità e giuridicità*, Torino, 1996, p. 35 ss.; M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in G. GOZZI-R. GHERARDI (a cura di), *Sapere della borghesia e storia dei concetti fra*

La teoria degli “*interna corporis*” era semplicemente una conseguenza diretta della sovranità parlamentare e, al pari di essa, mirava a garantire l’autonomia e l’indipendenza delle Assemblee elettive e delle loro articolazioni funzionali. In questo quadro, le prerogative del Parlamento non erano riguardate come eccezioni ai principi dello Stato di diritto, ma rappresentavano piuttosto un corollario della divisione dei poteri e certificavano la supremazia raggiunta nei fatti dal potere legislativo<sup>216</sup>.

Di questa antica costruzione ben poco è rimasto nella forma propria dello Stato costituzionale di diritto. I presupposti degli ordinamenti giuridici nati a seguito della “*Glorious Revolution*” e sviluppatisi con le rivoluzioni americana e francese, infatti, cominciarono a dimostrarsi insufficienti per rispondere alle esigenze di tutela dell’*homme situé* del XX secolo con la sua complessa rete di interdipendenze sociali e con il suo bisogno di essere protetto anche dall’azione di forze e gruppi particolari<sup>217</sup>. In ragione delle loro caratteristiche costitutive, le forme giuridiche della democrazia pluralista si fondano dunque sulla diversità dei valori e dei centri di potere e si articolano, come realtà policentriche o poliarchiche, in una molteplicità di aggregati che non riconoscono la presenza di un unico fulcro, ma svolgono le proprie funzioni secondo una mappatura certamente più complessa rispetto a quella liberale<sup>218</sup>.

Questi cambiamenti radicali stigmatizzarono il punto debole dell’intera costruzione su cui poggiava il quadro politico-istituzionale del liberalismo classico: il dominio della legge e del Parlamento avevano rappresentato un potente ostacolo all’arbitrio del Sovrano, ma, proprio a causa della libertà assoluta assegnata al potere legislativo, la sovranità illimitata delle Camere cominciava a costituire

Otto e Novecento, Bologna, 1995, p. 161 ss.; G. STOURZH, *The Declarations of Rights, Popular Sovereignty and the Supremacy of the Constitution: Divergencies between the American and the French Revolution*, in AA.VV., *La Révolution américaine et l’Europe*, Parigi, 1979, p. 361 ss.

<sup>216</sup> In generale, si leggano J. LUTHER, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell’Ottocento*, Torino, 1990; B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell’Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985; J. BRYCE, *Flexible and Rigid Constitutions*, in ID., *Constitutions*, New York, 1905, p. 11 ss.; S. PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, Città di Castello, 1921, p. 156 ss.

<sup>217</sup> Sulla crisi dello Stato liberale di diritto si veda per tutti H. HELLER, *La crisi della dottrina dello Stato*, in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, 1987, p. 31 ss. secondo cui il sistema vacillava perché era entrato in crisi il suo fondamento esterno, ovvero quel nucleo di valori dato per scontato dalla teoria liberale classica. Sullo stesso tema si rimanda anche ai contributi di G. FASSÒ, *Stato di diritto e Stato di giustizia*, in R. ORECCHIA (a cura di), *Atti del VI Congresso nazionale di filosofia del diritto*, Milano, 1963, p. 83 ss. e R. GUASTINI, *Note su Stato di diritto, sistema giuridico e sistema politico*, in B. MONTANARI (a cura di), *Stato di diritto e trasformazione della politica*, Torino, 1992, p. 178 ss.

<sup>218</sup> Cfr. O. MAYR, *La bilancia e l’orologio. Libertà e autorità nel pensiero politico dell’Europa moderna*, Bologna, 1988; S.L. PAULSON, *Teorie giuridiche e Rule of Law*, in P. COMANDUCCI-R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 2004, p. 251 ss.; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 4/1991, p. 639 ss.

essa stessa un pericolo per l’assetto complessivo della società, soprattutto perché tendeva a sacrificare la tutela di tutta una serie di esigenze e di interessi emergenti<sup>219</sup>. In questo contesto, il problema principale era quello di limitare la sovranità del Parlamento e di negare l’onnipotenza della legge ponendo degli argini al potere politico, perché in esso si celava una costante minaccia per la libertà degli individui e delle minoranze. Innanzitutto occorre, quindi, premunirsi contro le maggioranze politiche che, quand’anche fossero state democraticamente elette, avrebbero comunque potuto sconvolgere l’assetto dei poteri e violare i diritti fondamentali dei cittadini<sup>220</sup>.

Il passaggio dalla supremazia della legge parlamentare al primato della Costituzione, pertanto, si pose in relazione diretta con il pluralismo e con la necessità di formare una volontà politica che non fosse lasciata alla determinazione esclusiva delle maggioranze contingenti. In questa prospettiva, la preminenza della Costituzione, quale regola di procedura superiore in grado di fissare le dinamiche del gioco democratico, contribuì a sviluppare un nuovo limite alla sovranità esercitata primariamente – ma non esclusivamente – attraverso le istituzioni rappresentative<sup>221</sup>. Lo Stato costituzionale di diritto subordina il prodotto della volontà parlamentare alle norme della Costituzione e situa la legge in rapporto di conformità diretta con il dettato costituzionale. La titolarità e il correlativo esercizio della sovranità non spettano più al Parlamento, in quanto tale, e le Camere, che pure di tale sovranità rappresentano l’espressio-

---

<sup>219</sup> S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, XIII, p. 696 ss.; A. ROMANO, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 1992, p. 9 ss.; G.F. FERRARI, *La giustizia amministrativa nel diritto comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991, p. 567 ss.; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, p. 45 ss.

<sup>220</sup> Lo avevano d’altronde già previsto i Padri Fondatori americani, i quali temevano moltissimo la c.d. “dittatura della maggioranza”. Ben consapevoli che una società come quella post-rivoluzionaria, non più legata a divisioni cetuali e corporative, potesse esprimere una rappresentanza politica potenzialmente totalitaria, i *Founding Fathers* introdussero in Costituzione un articolato e lungimirante sistema di *checks and balances*, che, nel 1803, con il caso “*Marbury v. Madison*” trovò nel controllo di costituzionalità delle leggi il suo naturale complemento. Tutto il sistema di equilibri tra poteri e istituzioni, da una parte, e tra Stato federale e Stati membri, dall’altro, aveva cioè come suo controllore una Corte che, anche a causa della nomina vitalizia dei suoi componenti, disponeva di una forte indipendenza non intaccabile dai singoli Presidenti, che avrebbero invece dovuto confrontarsi con un organo espressione di orientamenti diversi e non direttamente riconducibili al loro indirizzo politico. A tal proposito, si veda U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, Torino, 1992, p. 77 ss.

<sup>221</sup> Circa il passaggio dal monismo giuridico liberale alle diverse forme di pluralismo si rinvia a V.E. ORLANDO, *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto*, in ID., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, 1955, p. 301 ss.; R. EISELDE, *Il pluralismo fra liberalismo e socialismo*, Bologna, 1976, p. 85 ss.; S. ROMANO, *Lo stato moderno e lo sua crisi*, Milano, 1969, p. 3 ss.; P. COSTA, “*Oltre lo stato*”: *teorie pluralistiche del primo Novecento*, in M. BORTOLINI (a cura di), *Agire associativo e sfera pubblica*, Milano, 2002, p. 11 ss.; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, p. 8 ss.

ne più immediata e diretta, sono semplici organi dello Stato<sup>222</sup>.

Legge e Parlamento perdono così la loro "onnipotenza": entrambi incontrano nella Costituzione un limite giuridico invalicabile, ne devono garantire il rispetto e devono realizzarne le finalità. In un modello di questo tipo, quando anche la sovranità risulti formalmente richiamata per essere imputata al popolo, essa dovrà pur sempre essere esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione. La sovranità non appartiene più al legislatore, ma spetta semmai alla Costituzione che prevale perfino sulla volontà delle Camere. Al fulcro costituito dal Parlamento e dalla sua legge si sostituisce il centro ordinante rappresentato dalla Costituzione come complesso di principi e regole fissate per limitare l'esercizio del potere. La trasformazione dello Stato di diritto estende così il rispetto delle norme costituzionali anche alle Assemblee politiche e all'esercizio della funzione legislativa. La conseguenza più immediata di tale impostazione è che in questa nuova forma di Stato nessun organo dispone a titolo esclusivo di un potere sovrano, ma tutti i soggetti, dal vertice alla base, partecipano variamente all'esercizio della sovranità secondo le competenze loro assegnate dalla Costituzione<sup>223</sup>.

L'elaborazione concettuale riconducibile alla supremazia della Costituzione distacca la democrazia dal suo legame esclusivo con la supremazia parlamentare e, alla luce dei nuovi caratteri del pluralismo sociale, ne definisce una diversa versione in cui la maggioranza in Parlamento è vincolata di fronte alla protezione dei diritti fondamentali dei cittadini e delle minoranze. A contrarsi in misura corrispondente è il principio di separazione dei poteri. La Costituzione rigida, infatti, sottrae alla maggioranza politica ambiti anche importanti di competenza soprattutto per quello che attiene agli equilibri tra organi<sup>224</sup>. Le disposizioni costituzionali pongono dei limiti alla legislazione e la loro rigidità garantisce il corretto svolgimento del processo di formazione della volontà politica. Il Parlamento, le deliberazioni delle Camere e la legge, in quanto prodotto della volontà maggio-

---

<sup>222</sup> Così, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 109 ss. Tra le opere più recenti si veda P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari 2009, p. 43 ss.; M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, p. 5 ss.

<sup>223</sup> Il principio di legalità costituzionale, che gli sviluppi della prassi e della giurisprudenza tendono costantemente a far evolvere e ad aggiornare, ha incorporato il principio di legalità, tanto che alla Costituzione è assoggettato lo stesso potere legislativo. Così G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., p. 20 ss.

<sup>224</sup> R. GUASTINI, *La costituzionalizzazione dell'ordinamento*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2002, p. 188 ss. secondo cui nello Stato costituzionale di diritto: "la politica perde terreno rispetto al diritto, il principio di maggioranza cede spazi al principio di legalità e i rappresentanti eletti subiscono un controllo da parte dei giudici".

ritaria dell'Assemblea, non sono più totalmente libere e sovrane, ma incontrano il proprio limite nella Costituzione che ne disciplina con cura anche il procedimento di formazione in termini di pubblicità e di controllo giuridico<sup>225</sup>. La superiorità della Carta fondamentale corrisponde cioè a un preciso sistema di organizzazione. La costruzione gerarchica dell'ordinamento consente di superare la classica tripartizione dei poteri, che aveva caratterizzato il sistema liberale, per arrivare a concepire tutte le attribuzioni degli organi statuali come funzioni esecutive di norme costituzionali. La stessa divisione dei poteri si trasforma e i compiti assegnati agli apparati pubblici comportano un coordinamento continuo verso obiettivi e programmi comuni che richiedono maggiore unità e maggiore efficienza<sup>226</sup>.

Superate le ragioni storiche che potevano ancora giustificare una difesa assoluta del potere legislativo contro possibili interferenze provenienti dal sistema giudiziario e affievolitosi – o quantomeno strutturalmente modificatosi – il classico dualismo che contrapponeva le Camere e il Governo, anche la posizione costituzionale del Parlamento subisce una sostanziale modificazione<sup>227</sup>. La netta separazione di funzioni tra organi che perseguivano indirizzi politici divergenti e spesso contraddittori su cui erano imperniati gli antichi regimi liberali è stata soppiantata da una nuova dialettica tra Governo e Parlamento, tale per cui tutti i poteri dello Stato, a partire dalle Camere, collaborano tra loro e si coordinano<sup>228</sup>. Anche rispetto all'organizzazione dei poteri, quindi, il testo del 1948 conferma la propria natura garantistica di Costituzione bilanciata concepita in funzione dell'equilibrio tra i vari poteri. Il corollario di un sistema di questo tipo, nel quale i diversi organi si controllano vicendevolmente alla ricerca di un reciproco equilibrio, corrisponde all'affermazione della cen-

---

<sup>225</sup> La supremazia e la rigidità della Costituzione forniscono una solida piattaforma unificante che riconduce la legittimazione di tutti i poteri a norme precise, assicurando il coordinamento tra i diversi organi istituzionali e garantendo il rispetto dei reciproci vincoli. Per tutti si legga *passim* H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000.

<sup>226</sup> Nella visione dello Stato liberale, il principio di separazione dei poteri serviva invece finalità opposte, nel senso che assicurava prevalenza ad un organo rispetto a tutti gli altri in modo tale da subordinare alla volontà di quel potere l'azione complessiva dell'ordinamento. Cfr. L. FERRAJOLI, *Lo Stato di diritto fra passato e futuro*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 349 ss.

<sup>227</sup> A tal proposito, con particolare riferimento alla centralità del Parlamento, si vedano A. PREDIERI, *Parlamento*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975, p. 11 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1990, p. 43 ss.; G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2015, p. 11 ss.

<sup>228</sup> Sulla nuova dialettica tra Parlamento e Governo, si leggano F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Firenze, 1993, p. 73 ss.; V. ONIDA-A. D'ANDREA-G. GUIGLIA, *L'ordinamento costituzionale italiano: materiale e documenti*, Torino, 1990, p. 121 ss.; p. 11 ss.; G. AMATO, *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2011, p. 73 ss.

tralità, ma non della sovranità del Parlamento<sup>229</sup>.

Il superamento di questa teoria, tipica delle Costituzioni moniste, attenua anche il principio, indiscusso fino a quel momento, dell'insindacabilità degli "*inter-na corporis*", che era sempre stato legato a una pretesa connotazione sovrana delle Assemblee politiche. La supremazia illimitata del Parlamento cede infatti il passo alla superiorità di una Costituzione rigida, che pone dei limiti cogenti all'esercizio del potere costituito per tutelare la sfera inviolabile dell'individuo<sup>230</sup>. La coincidenza tra sovranità e primato della Costituzione rende evidente il fatto che ormai le Assemblee elettive non si pongono più al vertice dell'ordinamento come corpi separati, svincolati da qualsiasi controllo, ma incontrano il proprio limite nelle disposizioni costituzionali. Questo dato di fatto non consente più di affrontare la problematica relativa alla sindacabilità degli atti parlamentari a partire dalla sola autonomia delle Camere e quindi esclusivamente in termini politico-istituzionali, ma richiede che la stessa questione sia impostata a partire dall'organizzazione dei poteri che la Costituzione ha collocato in posizione di sostanziale parità<sup>231</sup>.

In virtù di questa innovazione, le prerogative parlamentari non esprimono una sovranità ormai non più attribuibile alle Camere, ma rappresentano piuttosto altrettante eccezioni alle norme della Costituzione. Tutti gli atti parlamentari, sia che abbiano una valenza prevalentemente esterna sia che esplichino la propria efficacia esclusivamente all'interno dell'Assemblea, manifestano una funzione giuridica e non più solo politica. Ne consegue che tutti i provvedimenti delle Camere devono essere sottoposti a qualche forma di sindacato in termini sia formali che sostanziali, almeno per quanto concerne la loro conformità al dettato costituzionale<sup>232</sup>.

<sup>229</sup> In questa prospettiva cambia l'idea stessa di democrazia, che non viene più intesa quale sovranità popolare che si esprime attraverso il principio di maggioranza, ma è concepita quale principio maggioritario-minoritario, che corrisponde ai limiti del potere della maggioranza. La democrazia acquista una dimensione costituzionale. Ciò significa che essa non si identifica con la sovranità popolare e con il principio di maggioranza, ma trova il suo compimento nei limiti di tale potere e nel compromesso tra maggioranza e minoranza. Se il principio maggioritario viene costruito in relazione con l'idea di libertà e non con quella di sovranità, esso presuppone logicamente la difesa e la tutela delle minoranze. Il sistema democratico è costruito sull'idea di alternanza delle posizioni politiche e perciò sul pluralismo. In questa prospettiva, il principio di maggioranza si rivela essere in realtà un principio maggioritario-minoritario, che non coincide con il potere numerico del voto, ma corrisponde alla possibilità che la minoranza diventi maggioranza. Così A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 1996.

<sup>230</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1962, p. 135 ss.; D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 19 ss.; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 66 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Società, Stato, Costituzione*, Torino, 1988, p. 52 ss.

<sup>231</sup> Così, ad esempio, E. CHELI, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, cit., p. 41 ss.

<sup>232</sup> R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2006, p. 47 ss. "Il procedimento legislativo; il ruolo degli

#### 4.2. Il limite dei diritti individuali

Anche il più perfezionato sistema giuridico liberale nella sua declinazione dinamica di "checks and balances" non era strutturalmente in grado di mettere totalmente al riparo i diritti individuali dall'arbitrio del legislatore. Anzi, nella sua versione positivista, il liberalismo ottocentesco legava la nascita stessa dei diritti alla volontà suprema del Parlamento: incarnando la potestà sovrana e non delimitabile dello Stato, le Assemblee politiche si auto-riducevano per riconoscere alcune prerogative ai singoli e, similmente, potevano anche circoscriverle o addirittura rimuoverle a proprio piacimento<sup>233</sup>. In questa maniera, si era costruito un meccanismo di garanzie fondato sul dominio della legge e delle Assemblee politiche, che prestava attenzione, quasi esclusivamente, al funzionamento degli organi istituzionali e tutelava i cittadini solo in seconda istanza e con strumenti non sempre stabili ed efficaci<sup>234</sup>.

Per queste ragioni, le Costituzioni europee del secondo dopoguerra non si limitarono a regolare i fondamenti dell'organizzazione politico-sociale dello Stato e a fissare le condizioni basilari per l'esercizio dell'autorità, delimitando l'area di intervento dei pubblici poteri e procedimentalizzando la funzione legislativa, ma si preoccuparono anche della dimensione contenutistica dei diritti e delle libertà fondamentali in funzione contro-maggioritaria<sup>235</sup>. Come detto, la sovra-

---

*organi costituzionali; la disciplina dei diritti politici e gli strumenti attraverso i quali si esprime la sovranità popolare; le norme che garantiscono i diritti e le libertà; il principio di legalità dell'Amministrazione; le garanzie di indipendenza dei giudici e la loro soggezione soltanto alla legge: tutto ciò diventa oggetto da conservare in frigorifero, scelte non più modificabili attraverso leggi ordinarie, prassi o accordi politici. A custodire il frigorifero è posta la Corte costituzionale".*

<sup>233</sup> L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. I, Genova, 1859, p. 288 ss.; V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare ed organi sovrani*, cit., p. 476 ss.; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1884, p. 507 ss. nonché W. MORESCO, *Diritto costituzionale*, Milano, 1942, p. 211 ss. Per uno sviluppo della teoria dei diritti pubblici soggettivi si leggano, tra gli altri, T. MARTINES, *In tema di ineleggibilità e incompatibilità parlamentari*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 3/1948, p. 469 ss.; G. JELLINEK, *Il sistema diritti pubblici subbiettivi*, Roma-Milano-Napoli, 1911, p. 158 ss.

<sup>234</sup> Il modello liberale aveva cioè strutturato un sistema di tutela prevalentemente autoreferenziale in cui si proteggevano, in prima istanza, le dinamiche inter-istituzionali. In tal senso, si vedano B. TOBIA, *Una cultura per il nuovo Stato*, in G. SABBATUCCI-V. VIDOTTO (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. II, Roma-Bari, 1995, p. 601 ss.; A. CAPONE, *Storia d'Italia*, Torino, 1981, p. 63 ss.

<sup>235</sup> Questa struttura comune delle Costituzioni moderne era da ricondurre all'esigenza di evitare che si riproducesse quella disaffezione per le procedure democratiche e garantiste che aveva caratterizzato la fine dello Stato liberale. In questa prospettiva si consultino, tra gli altri, B. ALBANESE, *Riflessioni sul problema della certezza e della concretezza del diritto*, in *Ius*, 10/1959, p. 431 ss.; F. CARNELUTTI, *La morte del diritto*, in G. BALLADORE-PALLIERI (a cura di), *La crisi del diritto*, Padova, 1953, p. 177 ss.; G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Id.*, *Opere*, V, Milano, 1959, p. 151 ss. A ben vedere, la risposta al dilemma era già contenuta nell'art. 4 della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789: "La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che



nità trovava nelle norme costituzionali il proprio limite ultimo e il primato della Costituzione, da intendersi come norma suprema di garanzia, assunse in questo contesto un duplice valore poiché, da un lato, determinava le regole di formazione della volontà politica e, dall'altro, proteggeva le minoranze a salvaguarda del pluralismo democratico, rompendo, ancora una volta in modo radicale, con le precedenti teorizzazioni che identificavano l'obiettivo principale dell'ordinamento nella conservazione dell'unità statale<sup>236</sup>.

Non sembra però revocabile di dubbio che talune guarentigie parlamentari trovino spazio anche nelle Costituzioni democratiche e pluralistiche.

Tutte le immunità costituzionali comportano una limitazione dei diritti dei singoli, in quanto sottraggono l'azione di un organo al controllo degli altri poteri pubblici<sup>237</sup>. Se dunque il concetto stesso di immunità presuppone sempre un sacrificio per le libertà individuali, anche nei moderni sistemi costituzionali, deve ammettersi che singole situazioni giuridiche soggettive possano eventualmente cedere di fronte alla necessità di fornire una protezione ragionevole all'indipendenza del potere politico – prevalentemente, ma non solo – per tutelare il libero esercizio di alcune funzioni istituzionali<sup>238</sup>. Sebbene, quindi, l'avvento dei sistemi costituzionali democratici, rigidi e pluralistici abbia modificato la natura e la concezione del Parlamento, subordinandolo alla Costituzione in quanto unica fonte di sovranità e in quanto limite estremo all'azione dei pubblici poteri, alcune riserve possono ancora formularsi in ordine alla possibilità di sottoporre tutti gli atti delle Camere al giudizio di organi esterni (giudici e Corte costituzionale

---

*assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti: Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge*”. Così G. DEL VECCHIO, *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans la Révolution française: contributions à l'histoire de la civilisation européenne*, Parigi, 1968, p. 94 ss.

<sup>236</sup> Il concetto di sovranità come potere assoluto e incondizionato costituisce un retaggio che la stessa Rivoluzione francese aveva acquisito dal suo più recente passato. I dettami rivoluzionari, però, estirparono il “dogma” dell'origine divina del potere per sostituirlo con la teoria della sovranità popolare e della rappresentanza. Ciò nonostante, il concetto di sovranità non venne depurato da quella pretesa di un dominio assoluto ed esclusivo che lo aveva sempre caratterizzato. L'idea di rappresentanza, in particolare, contribuì a delegare l'esercizio della sovranità spostandolo dal popolo all'Assemblea elettiva. Cfr. al riguardo R. CARRE-DE-MALBERG, *Théorie générale de l'État, spécialement d'après les données [ournies par le droit constitutionnel français]*, vol. I, Parigi, 1920, p. 7 ss. Più di recente, M. TROPER, *Le concept d'État de droit*, in *Droits*, 15/1992, p. 51 ss.; M.J. REDOR, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française*, Parigi, 1992, p. 35 ss.;

<sup>237</sup> In questo senso, si rimanda a T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica*, cit., p. 299 ss.; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari*, cit., p. 43 ss. nonché a O. CREMASCHI, *Costruzione della Repubblica e ricostruzione*, Roma, 2006, p. 57 ss.

<sup>238</sup> Questa compressione, però, può apparire eccessiva quando venga esclusa in radice ogni possibilità di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti costituzionali. In queste eventualità, infatti, viene sostanzialmente intaccato il principio supremo dell'ordinamento che assicura la tutela giurisdizionale dei diritti. Cfr. C. cost. sent. 18/1982.

in primis) che valutino in termini giuridici la legittimità dell'azione promossa dalle Assemblee legislative<sup>239</sup>.

Tenendo presenti queste necessità, i presidi di autonomia del Parlamento pongono il generale problema di trovare il giusto bilanciamento tra le imprescindibili necessità di tutela dei singoli e il doveroso rispetto dell'indipendenza degli organi costituzionali al fine di garantire un equilibrato meccanismo di “checks and balances”<sup>240</sup>. Considerate nel loro complesso, infatti, le prerogative parlamentari ricadono sulla protezione dei diritti sotto diversi profili, in alcuni casi, escludendo in radice la possibilità di tutela, in altre ipotesi, incidendo sulle possibilità o sulle modalità concrete di attivazione degli strumenti di garanzia normalmente riconosciuti ai destinatari degli atti o dei comportamenti lesivi assunti dai funzionari pubblici. Questo avviene soprattutto in relazione ai diritti terzi offesi o danneggiati dagli atti immuni, che vedono seriamente limitata la loro possibilità di agire in giudizio. In questi casi, la protezione delle prerogative riservate alle Camere si traduce sempre nel corrispondente sacrificio di determinate sfere giuridiche soggettive<sup>241</sup>.

Tanto la limitazione dei singoli diritti, quanto la sostanziale impossibilità di agire e resistere in giudizio per la loro difesa rappresentano il *vulnus* più evidente ai canoni fondamentali dello Stato di diritto. La presenza di atti strutturalmente sottratti al sindacato degli altri poteri costituzionali non rappresenta solamente una deroga al principio di legalità, ma integra anche un'eccezione alla regola generale secondo cui ciascuno può agire legittimamente in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi<sup>242</sup>. Tuttavia, in un'implicita gerarchia

<sup>239</sup> P. VERONESI, *Il “terzo incluso” nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in *Le Regioni*, 4/2001, p. 735 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1998, p. 103 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 1023 ss.

<sup>240</sup> G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, cit. In un sistema pluralistico-democratico caratterizzato da libertà positive, i diritti fondamentali non sono più solo lo strumento di protezione dell'individuo contro lo Stato, ma si trasformano in strumento di protezione delle minoranze.

<sup>241</sup> Cfr. P. CARETII, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, 1988, p. 1341 ss.; J. GARCIA-MORILLO, *Responsabilidad politica y responsabilidad penal* in *Revista española de derecho constitucional*, 52/1998, p. 72 ss.; O. BEAUD-J.M. BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, Parigi, 1999, p. 76 ss.; V. ANGIOLINI, *La difficile convivenza tra responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 12 ss.

<sup>242</sup> A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la “libertà della funzione” (delle Camere) e la verifica (non più soltanto esterna) del “corretto esercizio del potere”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1998, p. 2214 ss.; F. MODUGNO, *Prerogative (o privilegi?) costituzionali e principio di uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2009, p. 3969 ss.; S.P. PANUNZIO, *Interrogativi sulla insindacabilità dei parlamentari per le opinioni da esse espresse e sul nesso funzionale*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, p. 294 ss.

tra i valori fondativi del sistema giuridico, la transizione verso lo Stato costituzionale di diritto imporrebbe di accordare preminenza a questo principio rispetto ad altri interessi di rilevanza primaria, ma non configurabili come valori supremi. Tra questi principi, che potremmo forse definire recessivi, sembrerebbe rientrare proprio l'indipendenza delle Camere a cui la teoria delle immunità e degli "interna corporis" è sempre stata preordinata<sup>243</sup>.

A riprova della supremazia assiologica assunta dalla tutela dei diritti rispetto alle altre esigenze costituzionali e soprattutto rispetto all'autonomia del Parlamento, deve rammentarsi pure che negli ordinamenti moderni il potere giudiziario ha acquisito un proprio livello di indipendenza, nei riguardi del potere politico, complessivamente inteso, anche perché se la Magistratura non fosse autonoma, i cittadini non si troverebbero di fronte a dei garanti dei loro diritti, ma a dei meri emissari di chi li ha violati<sup>244</sup>.

A voler considerare più direttamente il rapporto tra sindacabilità degli "interna corporis" e diritti fondamentali si deve ritenere che il contemperamento tra interessi costituzionali equiparati sul versante teorico della strutturazione dello Stato, ma contrapposti sul piano pratico della loro attuazione, non potrebbe mai condurre a uno svilimento del nucleo essenziale e incompressibile delle singole libertà, ancor più in un contesto, come quello derivante dalla tradizione liberal-democratica, in cui i diritti inviolabili appaiono prevalenti rispetto a ogni manifestazione del potere<sup>245</sup>. L'affermazione delle libertà positive implica pertanto una regolamentazione delle modalità e dei contenuti della volontà politica: quando si tratta di salvaguardare i diritti soggettivi, la posizione costituzionale di indipendenza riconosciuta alle Camere non può spingersi nella direzione di un'assoluta insindacabilità da parte di qualsiasi altro organo dello Stato e il libe-

---

<sup>243</sup> Così T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1992, p. 300 ss.; L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI-A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 33 ss.; G. AZZARITI, *Politica e processi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2004.

<sup>244</sup> Per un primo inquadramento sull'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto al potere esecutivo nel nuovo assetto costituzionale, si rinvia a A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, p. 37 ss.; A. BARBERA, *Piero Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello stato democratico*, Bari, 2007, p. 41 ss.; F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, p. 65 ss. e D. PIANA, *Magistratura*, in L. MORLINO-D. PIANA-F. RANIOLO (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, 2013, p. 186 ss.

<sup>245</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Qualche considerazione su un'interpretazione "larga" dell'immunità parlamentare sostanziale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Livio Paladin*, IV, Napoli, 2004, p. 1909 ss.; A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei Parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formalizzati di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000, p. 1110 ss.; A. PACE, *Davvero insindacabili ex art. 68 le espressioni diffamatorie per i modi usati?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002, p. 759 ss. In senso conforme si veda anche A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, p. 300 ss.

ro apprezzamento del Parlamento circa l'applicazione procedurale delle proprie norme interne deve auspicabilmente trovare un contemperamento con le altre esigenze dell'ordinamento<sup>246</sup>.

Certo, le Camere potranno sempre regolare autonomamente, secondo le proprie esigenze pratiche, le procedure che la Costituzione non ha espressamente definito, ma questa disciplina dovrà in ogni caso tenere conto dell'intarsio normativo in cui si trova inserita e che essa stessa contribuisce a specificare<sup>247</sup>. La tutela dei diritti dei terzi estranei, eventualmente lesi dagli atti immuni, ben rappresenta l'intrinseca duplicità degli istituti che garantiscono le forme di autonomia e di indipendenza del Parlamento, evidenziandone la natura di strumenti tesi a tutelare il legittimo esercizio di funzioni costituzionali anche attraverso una potenziale violazione delle posizioni giuridiche individuali. Questa incidenza sui diritti dei singoli potrà avvenire, secondo graduazioni diverse, in considerazione delle specifiche forme di garanzia previste e in ragione delle singole esigenze a cui si desidera accordare prevalenza, se si intende cioè privilegiare le ragioni della legalità oppure le esigenze della politica e molto dipenderà anche dal comportamento degli attori istituzionali implicati, i quali, attraverso prassi illegittime, potrebbero addirittura arrivare ad estendere l'area degli atti insindacabili<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> In realtà, la giurisprudenza costituzionale ha spesso assunto un orientamento difforme. A titolo di esempio si confrontino: C. cost. sent. 231/1975, che ha dichiarato insindacabile la consuetudine sull'immunità di sede; C. cost. sent. 129/1981, che ha sottratto le Camere ai controlli della Corte dei conti; C. cost. sent. 78/1984, che ha sancito la piena autonomia di ciascuna Camera nel computo degli astenuti, addirittura rifiutando un'interpretazione dell'art. 64 Cost., che pur sembrava riservata alla stessa Corte; C. cost. sent. 154/1985, che ha affermato l'insindacabilità dei regolamenti amministrativi interni in materia di lavoro dipendente, di controversie con ex-parlamentari e di rapporti contrattuali con i terzi; C. cost. sent. 391/1995, che ha esteso l'insindacabilità anche ai procedimenti speciali di conversione dei decreti legge e di apposizione della questione di fiducia; C. cost. sent. 7/1996, in tema di insindacabilità della consuetudine parlamentare della sfiducia individuale ad un Ministro; C. cost. sent. 379/1996, che ha giudicato insindacabile l'eventuale violazione della personalità del voto anch'essa affidata alle regole interne su cui giudica in via esclusiva il Presidente di Assemblea.

<sup>247</sup> A questa considerazione una parte della dottrina oppone la natura flessibile delle norme regolamentari che, soprattutto in forza del principio *nemine contradicente*, possono essere disapplicate nel caso concreto e si sottraggono financo alle comuni regole sulla certezza del diritto. In tal senso V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, p. 171ss.; T. MARTINES-G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 37 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 158 ss.

<sup>248</sup> Così T.F. GIUPPONI, *La tutela delle alte cariche dello Stato e i nodi irrisolti nei rapporti tra politica e giustizia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2/2008.

#### 4.3. *Supremazia della Costituzione e giurisdizionalizzazione del conflitto politico*

Il progressivo ridimensionamento della primazia parlamentare che ha caratterizzato la lenta transizione dal modello liberale allo Stato costituzionale di diritto, trasferendo l'attributo della sovranità dagli organi rappresentativi della volontà popolare a una Costituzione rigida, produce un'ulteriore conseguenza sul piano dei rapporti istituzionali, poiché ricolloca i diversi organi in funzione degli obiettivi definiti dalla stessa Carta costituzionale: le finalità a cui è preordinata l'organizzazione statale non sono più stabilite dalla legge parlamentare, quale risultato del rapporto dialettico tra le Camere e la Corona, ma vengono fissate dalla fonte apicale dell'ordinamento<sup>249</sup>.

Tutti i poteri dello Stato, a cominciare dal Parlamento, vengono idealmente posti sullo stesso piano giuridico-relazionale, senza definire una gerarchia implicita basata sulla loro fonte di legittimazione, e si organizzano in modo tale da cooperare reciprocamente per raggiungere i risultati predeterminati dal testo costituzionale e per preservare l'ordine delle rispettive competenze, astenendosi da qualsiasi misura che rischi di pregiudicarne la realizzazione<sup>250</sup>.

In questo nuovo assetto, cambia evidentemente anche la concezione della separazione dei poteri e del principio di legalità. L'idea liberale classica, fondata sul dominio della legge e volta a preservare l'indipendenza dei singoli organi, assicurando un controllo reciproco di tipo oppositivo o conflittuale tra le varie istituzioni, viene superata da una visione nuova che, ponendo al centro del sistema la Costituzione e i suoi principi, invita tutti i poteri dello Stato a concorrere per la sua concreta attuazione<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> In quest'ottica, si leggano tra gli altri R. TONIATTI, *La democrazia costituzionale repubblicana*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino: 2010, p. 35 ss.; P. RIDOLA, *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in ID. (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 20 ss.; G. MORBIDELLI, *La Costituzione*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004, p. 44 ss.

<sup>250</sup> Per una riflessione sul principio di "leale collaborazione" tra organi istituzionali si vedano G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico o riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015, p. 88 ss.; A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, cit., p. 393 ss. Per una compiuta rassegna statistica sulla conflittualità tra organi costituzionali si veda anche V. ONIDA, *Relazione annuale sull'attività svolta dalla Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 20 gennaio 2005.

<sup>251</sup> Circa gli sviluppi storici del principio di legalità nello Stato costituzionale di diritto si confrontino, a titolo di esempio, V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1962, p. 133 ss.; R. GUASTINI, *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1996, p. 86 ss.; C. HARLOW-R. RAWLINGS, *Law and Administration*, Londra, 1997, p. 67 ss.; G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, p. 128 ss.; N. Bobbio, *Legalità*, in N. MATTEUCCI-N. BOBBIO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 580 ss.; M. LUCIANI, *Costituzionali-*

Nessun organo è costituzionalmente in grado di prevalere sugli altri e tutti devono realizzare gli obiettivi stabiliti dalla Costituzione, osservando le rispettive competenze, dal momento che a nulla varrebbe proclamare alcuni principi se poi i pubblici poteri sono comunque in grado di agire arbitrariamente<sup>252</sup>. Il passaggio allo Stato costituzionale di diritto apre dunque la via per un controllo di tipo giurisdizionale sui potenziali conflitti tra organi politici impegnati nell'esercizio delle proprie attribuzioni<sup>253</sup>.

Rispetto a questa impostazione teorica, anche gli “*acta interna corporis*” devono confrontarsi con le formule dello Stato costituzionale. Il Parlamento, infatti, approfittando dell'insindacabilità di alcuni suoi atti tipici, potrebbe esorbitare dalle sue competenze, fino a invadere o a minacciare le attribuzioni degli altri organi dello Stato<sup>254</sup>. Piuttosto che essere decifrate come espressioni caratteristiche di un diritto separato e distinto dal resto dell'ordinamento, le prerogative delle Camere devono allora essere interpretate alla luce dei limiti fissati in Costituzione<sup>255</sup>. In questa logica, l'innovazione più rilevante rispetto al modello

---

*smo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2006, p. 1643 ss. Cfr. anche G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 421 ss. e A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, p. 385 ss.

<sup>252</sup> In tal senso si vedano S. MANNUZZU, *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 77 ss.; A. MANZELLA, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. II, Roma, 1968, p. 147 ss.

<sup>253</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 5 ss.; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000, p. 41 ss.; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, Atti del Seminario della Corte Costituzionale*, Milano, 2001, p. 655 ss.

<sup>254</sup> Come fu perspicuamente avvertito già in sede costituente, le degenerazioni del parlamentarismo possono colpire le prerogative del Governo con l'assemblearismo, così come possono minare l'autonomia dell'ordine giudiziario con leggi *ad litem*. In questo senso si veda R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002, p. 106 ss. Peraltro, come ha sostenuto la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 343 del 2003, questa minaccia potrebbe provenire persino dalla legge. Quando un atto legislativo incide sulle attribuzioni costituzionali, anche la volontà del Parlamento può essere oggetto di conflitto, specie qualora non esista un giudizio in cui quella legge possa trovare applicazione e quindi, rispetto ad essa, non possa essere utilmente sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale in via incidentale o principale.

<sup>255</sup> A questo proposito, una parte della dottrina si è perciò domandata se non sia ormai istituzionalmente più economica la via, conosciuta in tutti gli altri parlamenti europei – escluso ovviamente il modello *Westminster* – del ricorso parlamentare di minoranza, prima che la legge sia promulgata, attribuendo cioè all'opposizione, in quanto tale, il potere di stare in giudizio, similmente a quanto è stato riconosciuto al comitato promotore di un *referendum*. Per una più esaustiva impostazione del problema si veda A. MANZELLA, *Corte costituzionale e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 44/2011, p. 103 ss.

liberale si sostanzia proprio nella possibilità che la distribuzione delle competenze definita dall'impianto costituzionale sia sempre giuridicamente azionabile non soltanto a tutela degli interessi individuali, ma anche a presidio delle singole competenze istituzionali. Per queste ragioni, quasi tutte le Costituzioni moderne intervengono direttamente a regolare il funzionamento del circuito politico-rappresentativo sia per ciò che attiene alle procedure attraverso cui esso normalmente si snoda sia per quanto concerne i limiti imposti dal contenuto dei diritti soggettivi alle future scelte del Parlamento<sup>256</sup>.

Negli Stati costituzionali di diritto esistono degli strumenti specifici congegnati per reintegrare concretamente il livello dei poteri e per amministrare una sorta di "giustizia politica" capace potenzialmente di erodere le tradizionali "zone franche" delle Assemblee legislative. La risoluzione pratica dei conflitti politici, un tempo demandata ai rapporti di forza e alla dialettica istituzionale, viene ora affidata a un soggetto terzo, tendenzialmente estraneo a quel tipo di dinamiche<sup>257</sup>. Il controllo giurisdizionale assurge così a mezzo tecnico per assicurare il regolare svolgimento delle funzioni statali e per armonizzarle con le garanzie individuali. Più in particolare, il meccanismo del conflitto di attribuzione, da una parte, diventa la via prioritaria per risolvere le questioni relative all'abuso delle prerogative parlamentari, poiché preserva il regolare funzionamento del sistema ridefinendo le singole attribuzioni e riportando al centro l'idea di una ripartizione della sovranità fra organi diversi che cooperano e si controllano reciprocamente, dall'altra, si qualifica anche come strumento sussidiario, da attivare come *extrema ratio* per salvaguardare i diritti dei singoli in quelle aree dell'ordinamento in cui non esisterebbero altri strumenti di protezione concretamente esperibili, esaltando in questo modo il ruolo della giustizia costituzionale come garanzia del pluralismo e come contropotere rispetto alla centralità del Parlamento e della volontà politica della maggioranza<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica* Torino, 2005, p. 380 ss.; PISANESCHI, *Conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, p. 64 ss.; A. CERRI, *Conflitti di attribuzione (conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1996; V. CRISAFULLI, *Cattivo uso del potere e conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1980, p. 220 ss.

<sup>257</sup> A questo proposito si vedano le riflessioni formulate, tra gli altri, da A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 292 ss.; G. LASORELLA, *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'art. 68 della Costituzione (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1994, p. 51 ss.; G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei Parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 4/2001, p. 585 ss.

<sup>258</sup> Così A. PENSOVECCHIO-LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, 1961, p. 998 ss. secondo cui proprio questo elemento evidenzerebbe la caratterizzazione politica della giustizia costituzionale, poiché solamente a seguito di un intervento processuale del-

Questa evoluzione dello Stato di diritto porta con sé una visione, in senso lato, politica ed espansiva della giurisdizione (non soltanto costituzionale). Attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, la rimozione degli ostacoli frapposti da un altro organo all'esercizio di un determinato potere garantisce l'equilibrio istituzionale nella sua complessità, riassegnando a ciascuno le competenze e le prerogative necessarie per il conseguimento ottimale degli obiettivi fissati dalla Costituzione, a cominciare proprio dalla protezione e dall'attuazione dei diritti fondamentali. Non è infatti soltanto il Parlamento a poter disporre di un certo grado di autonomia, ma le diverse forme di indipendenza riconosciute a ciascuna Camera devono coordinarsi anche con le attribuzioni riservate agli altri organi dello Stato e indirizzarsi verso la tutela del nucleo essenziale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi riconosciuti dalle norme costituzionali<sup>259</sup>.

Questo tipo di approccio che verifica il concreto esercizio del potere consente di affrontare il problema della legittimazione degli istituti di autonomia che presidiano la libertà del Parlamento sindacando, caso per caso, il concreto abuso del potere impiegato ed evitando, in questo modo, di minare alla radice il fondamento dell'indipendenza delle Camere<sup>260</sup>. La giurisprudenza della Corte, dunque, si è sempre preoccupata che dall'esercizio delle funzioni parlamentari non derivasse un potere eccessivo rispetto a quello riservato alle Assemblee politiche dalla Costituzione, indicando, più o meno esplicitamente, la via del conflitto di attribuzioni come lo strumento più idoneo per valutare in concreto la por-

---

la Corte, l'autorità costituzionalmente investita di un certo potere sarà in grado di continuare a esercitarlo liberamente. Analogamente si vedano anche A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, II, Torino, 1981, p. 375 ss.; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1989, p. 362 ss.; A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1982, p. 2440 ss.; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1993, p. 45 ss. nonché F. SORRENTINO, *Conflitto tra poteri e definitività dell'atto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1967, p. 1775 ss.

<sup>259</sup> D'altra parte, già nella sentenza 231/1975, la Corte costituzionale aveva ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzione nei confronti di un'articolazione interna del Parlamento (la Commissione d'inchiesta antimafia), in quanto "unico rimedio possibile" per rimuovere gli ostacoli che le Camere frapponavano pervicacemente al fine di sottrarsi ai provvedimenti coattivi dell'autorità giudiziaria, invocando la propria immunità di sede. Allo stesso modo, nella sentenza 154/1985, negando la propria competenza a pronunciarsi sui regolamenti minori, la Corte ammonì che nella decisione sulle controversie interne dovessero essere scrupolosamente rispettate, oltre alle garanzie di difesa e alla ragionevole durata della procedura, anche l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante, in quanto elementi coesenziali al concetto stesso di "effettiva tutela".

<sup>260</sup> Per una più accurata ricostruzione dei diversi approcci dottrinari in materia, si leggano, *ex plurimis*, R. ROMBOLI, *La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro italiano*, 1994, I, c. 998 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit., p. 184 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, cit., p. 1023 ss.; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali*, cit., p. 87 ss.



tata delle decisioni assunte dal Parlamento<sup>261</sup>.

Detto orientamento conferma come, nei moderni sistemi costituzionali, l'autonomia delle Camere non possa svolgersi in maniera arbitraria o sia assoggettata solo ad autolimitazioni di ordine politico. Al contrario, lo strumento del conflitto di attribuzioni, utilizzato per valutare la legittimità di taluni comportamenti parlamentari, conferma che il potere delle Camere deve sottostare, prima di tutto, al rispetto delle altre competenze costituzionali e alla protezione dei diritti inviolabili da intendersi come valori fondamentali su cui si regge l'intero ordinamento. Attraverso il giudizio sui conflitti di attribuzione, le decisioni e i provvedimenti interni delle Assemblee politiche diventano censurabili qualora costituiscano espressione di un uso scorretto delle prerogative parlamentari<sup>262</sup>.

Il complesso e delicato equilibrio dei poteri che la Costituzione prescrive al proprio interno postula sicuramente tutta una serie di controlli incrociati da parte dei diversi organi dello Stato. Tuttavia, occorre domandarsi se una completa giuridificazione di tali meccanismi, che sono prima di tutto politici, non corra il rischio di incidere impropriamente sull'azione del Parlamento. Bisogna cioè chiedersi se questa prassi non rischi di politicizzare eccessivamente i giudizi sulla condotta delle Camere, coinvolgendo i giudici e le Corti in quei conflitti che, per solito, vengono risolti dalla concreta dinamica delle forze politiche attive<sup>263</sup>. La giurisdizionalizzazione del circuito politico-rappresentativo, infatti,

<sup>261</sup> In via di prima approssimazione si rinvia a M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 657 ss.; A. MANZELLA, *La formazione della Camera. Stato giuridico del Deputato. La verifica dei poteri. L'autorizzazione a procedere. L'accusa parlamentare*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. I, Roma, 1968, p. 99 ss.; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 2001, p. 373 ss.

<sup>262</sup> C. CHIOLA, *Appunti di un garantista sull'autonomia delle Camere*, in AA.VV., *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001, p. 265 ss.; E. GROSSO *Parlamento e Corte costituzionale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 469 ss.; F. DAL CANTO, *La, più recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in S. PANIZZA (a cura di), *Il controllo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997, p. 379 ss. A questo proposito, la celeberrima sentenza n. 1150 del 1988 della Corte costituzionale colpiva espressamente lo scorretto utilizzo dell'insindacabilità parlamentare. Per una rassegna critica della giurisprudenza successiva si confronti A. PACE, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sentenza n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, co. 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2006, p. 3536 ss.

<sup>263</sup> Sui rischi di politicizzazione del giudizio di costituzionalità in sede di conflitto di attribuzione si vedano A. MANZELLA, *Corte costituzionale e Parlamento*, cit., p. 104 ss. nonché A. RUGGERI-A. SPADARO, *Nota minima in tema di "pregiudizialità parlamentare" (a margine del d.l. 15 novembre 1993 n. 455)*, in *Politica del diritto*, 1/1994, p. 104 ss.; T. KLITSCHKE DE LA GRANGE, *Immunità e giurisdizione ordinaria*, in *Palomar*, 1/2003, p. 76 ss.

contiene in sé elementi di formalizzazione e di irrigidimento, che si oppongono alle normali relazioni tra i poteri dello Stato. Il progetto politico non può essere veramente giuridificato sino in fondo, così come non può essere saltata la funzione compromissoria del Parlamento<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> Cfr., tra gli altri, M. GOLDONI, *Che cos'è il costituzionalismo politico?*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 1/2011, p. 338 ss. secondo cui lo sviluppo delle correnti dottrinali del costituzionalismo "politico" o "popolare", in contrasto con il costituzionalismo "giuridico", potrebbero indurre a ripensare il ruolo della Corte nel sistema e, in primo luogo, la sua posizione di fronte al Parlamento.



## CAPITOLO II

# LE “ZONE FRANCHE” NELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La potestà regolamentare del Parlamento. – 2.1. Le giustificazioni storiche dell'autocrazia. – 2.2. I regolamenti parlamentari nella Costituzione repubblicana: i limiti all'esercizio del potere di auto-organizzazione delle Camere. – 2.3. L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari: il ruolo della giurisprudenza costituzionale. – 2.4. I concreti meccanismi di tutela. – 3. La verifica dei poteri. – 3.1. Le radici storiche della convalida delle elezioni. – 3.2. La verifica dei poteri nella Costituzione: la duplice natura dell'istituto e la sua giustificazione. – 3.3. L'adeguamento del controllo sulle elezioni alle altre garanzie costituzionali. – 3.4. La verifica dei poteri nell'era del parlamentarismo maggioritario. – 4. Le immunità parlamentari. – 4.1. Gli antecedenti storici. – 4.2. Le immunità nel tessuto costituzionale. – 4.2.1. L'insindacabilità parlamentare. – 4.2.2. L'inviolabilità parlamentare. – 4.3. La “giuridificazione” del circuito politico-parlamentare: gli interventi del giudice delle leggi e della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'impiego delle immunità costituzionali. – 4.3.1. Le immunità parlamentari tra sovranità della Costituzione e principio di legalità. – 4.3.2. Conflitti di attribuzione e “zone franche” del potere legislativo. – 4.3.3. Le immunità parlamentari di fronte ai diritti dei terzi.

### 1. *Introduzione*

Come si è potuto constatare in precedenza, in quasi tutti gli Stati democratici del secondo dopoguerra le Costituzioni si collocano al vertice del sistema delle fonti informando l'ordinamento in funzione contro-maggioritaria<sup>1</sup>. Per assicurare concretamente la propria prevalenza gerarchica, le moderne Carte costituzionali circoscrivono l'ambito d'azione di ogni successiva decisione politica e delimitano l'indipendenza decisionale del Parlamento<sup>2</sup>. Lo stesso potere legislativo

---

<sup>1</sup> Più specificamente si vedano C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1991, p. 491 ss.; V. ZANGARA *Le prerogative costituzionali*, Padova, 1972, p. 68 ss.; V. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei Ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*. Firenze, 1967, p. 31 ss.

<sup>2</sup> Cfr. N. IOTTI, *In tema di privilegi e di immunità parlamentari*, in *Bollettino di informazioni*

si basa su una previa norma costituzionale che ne costituisce il presupposto e ne definisce i limiti. In un assetto costituzionale rigido, solo la fonte apicale dell'ordinamento può recepire legittimamente tutte le prerogative che le Assemblee rappresentative si sono conquistate nel tempo, riconoscendone la piena legittimità: così come attribuisce poteri e funzioni a ciascuna Camera e ne disciplina in concreto l'esercizio, solo la Costituzione è in grado di sottrarre alcune attività politiche ai principi generali dello Stato di diritto disponendo altrettante riserve in tema di verifica dei poteri, autocrinia e immunità parlamentari<sup>3</sup>.

Eppure, anche nel nostro sistema giuridico, le aree di autonomia garantita accordate al Parlamento e, più in generale, al potere politico non si esauriscono *in toto* nelle prescrizioni consacrate dalla Costituzione, ma comprendono anche altre forme di protezione disposte dai regolamenti parlamentari e da norme consuetudinarie che integrano i principi costituzionali e senza le quali si ritiene che le Camere possano perdere la propria indipendenza funzionale<sup>4</sup>. Queste prerogative minori, espressione del potere di supremazia speciale detenuto dalle Assemblee elettive, si occupano di regolare le connessioni che sorgono tra il Parlamento e i propri membri o tra le Camere e quei soggetti che con esse intrattengono rapporti occasionali e temporanei, come il pubblico e i membri del Governo, o che con esse istituiscono una relazione stabile e continuativa, come gli impiegati e i dipendenti<sup>5</sup>.

La tesi che attribuisce al Parlamento prerogative ben più vaste di quelle espressamente previste dalla Carta costituzionale sembra quindi ancora valida, ma proprio in virtù del cambiamento radicale prodotto dalla nascita dello Stato costituzionale di diritto occorre verificare le implicazioni pratiche che le norme consuetudinarie e regolamentari in materia di gestione finanziaria e contabile, polizia interna e giustizia domestica pongono rispetto ai principi della Costituzione. Tuttavia, poiché varie sono le fonti attributive dell'autonomia parlamen-

---

*costituzionali e parlamentari*, 3/1982, p. 108 ss. secondo cui "Le prerogative parlamentari, considerate nel loro complesso sistematico [...] sono tutti istituti che fanno corpo per assicurare, con disposizioni quasi sempre di rango costituzionale, lo spazio necessario alla libera esplicazione delle funzioni parlamentari [...] Come ognuno vede, pur rilevando la diversità delle fonti attributive delle varie prerogative, non si pone in dubbio la legittimità costituzionale di esse nell'ordinamento attuale".

<sup>3</sup> P. DI MUCCIO, *L'autonomia in questione*, in *Città e Regione*, 1980, p. 137 ss.

<sup>4</sup> Così M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 503 ss.; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 622 ss.; S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 296 ss.

<sup>5</sup> Si vedano gli esempi offerti da V. DI CIOLO, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari: appunti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Mortati*, II, Milano, 1977, p. 166 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 224 ss.; G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, p. 5 ss.; G. VASSALLI, *Sanzioni disciplinari e autorizzazione a procedere*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, I, Padova, 1975, p. 239 ss.; A. MANZELLA, *Formazione della Camera. Stato giuridico del Deputato. La verifica dei poteri. L'autorizzazione a procedere. L'accusa parlamentare*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati, storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, p. 147 ss.

tare, diversa dovrebbe essere anche la loro portata e soprattutto dovrebbe essere differente la loro giustificabilità sul piano sistemico, nel caso in cui esse si pongano in contrasto con i precetti fondamentali dello Stato di diritto<sup>6</sup>.

Come si è visto, infatti, sotto la comune dizione di "*acta interna corporis*" la dottrina tradizionale ha ricompreso sia gli atti relativi al procedimento legislativo sia i provvedimenti concernenti l'amministrazione interna delle Camere, giudicando insindacabili non soltanto le delibere che esplicano una valenza puramente interna, ma anche quelle riguardanti i diritti e i doveri dei soggetti estranei alle articolazioni delle Assemblee legislative. In questa prospettiva, la riflessione relativa alle garanzie non espressamente disposte dalla Costituzione deve essere inevitabilmente più articolata, dal momento che esse rappresentano una deroga al dettato costituzionale e, dunque, almeno in apparenza, mancano di un fondamento giuridico che sia in grado di giustificarne la permanenza nel sistema. In altre parole, proprio perché rispondono a logiche profondamente diverse, le varie ipotesi di autonomia camerale dovrebbero essere tenute distinte e anche le forme di indipendenza stabilite da fonti di rango sub-costituzionale dovrebbero trovare il loro limite strutturale nella Costituzione e, in special modo, nella protezione dei diritti individuali. Qualora cioè la posizione di soggetti terzi, estranei all'Assemblea legislativa, fosse lesa o danneggiata, anche le prerogative parlamentari dovrebbero essere sottoposte al vaglio dell'autorità giudiziaria<sup>7</sup>.

Per quanto concerne invece le garanzie di indipendenza delle Camere previste direttamente dal dettato costituzionale, il discorso potrebbe forse apparire più semplice. Questi presidi volti ad assicurare l'indipendenza del Parlamento integrano una sorta di auto-rottura dei principi posti alla base dell'ordinamento che, almeno formalmente, non dovrebbero intaccare la supremazia della Costituzione poiché è la stessa Carta fondamentale a sottrarre dal controllo degli altri organi statuali taluni ambiti materiali per riservarli, in via esclusiva, alle Assemblee politiche. Ciò nonostante, anche per queste prerogative occorre comprendere quali ragioni le giustificano, quali logiche soddisfino e con quali interessi entrino in bilanciamento, per valutare se esista effettivamente una preminenza assiologica tra i diversi valori costituzionali coinvolti<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> In dottrina, esprimono il medesimo orientamento, anche M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 23 ss.; F. MODUGNO, *In tema di controllo sui regolamenti parlamentari e di controllo sugli acta interna corporis delle Camere*, in *Rivista italiana delle scienze giuridiche*, 1969, p. 197 ss.; P. VIRGA, *Sindacato sugli acta interna corporis e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 998 ss.

<sup>7</sup> Cfr. G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 3 ss.; S. GALEOTTI, *La garanzia Costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, 1950, p. 73 ss.; L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss.

<sup>8</sup> Esemplamente, si rinvia a C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti)*

## 2. La potestà regolamentare del Parlamento

Il riconoscimento in capo a ciascuna Camera del potere di dotarsi di un proprio regolamento interno ha da sempre costituito una garanzia per l'indipendenza degli organi elettivi nei confronti di qualsiasi altro potere. Tradizionalmente, la libera attuazione della potestà regolamentare ha contribuito a preservare l'imparziale svolgimento delle attribuzioni affidate al Parlamento con particolare riguardo al regolare esercizio della funzione legislativa<sup>9</sup>. Soprattutto nei sistemi giuridici euro-continentali, al progressivo rafforzamento della posizione istituzionale delle Camere è storicamente conseguito un trasferimento pressoché integrale della legislazione. Parallelamente, questo monopolio del Parlamento sulla legge ha corroborato il prestigio delle Assemblee politiche, irrobustendone la posizione di fronte al Sovrano e al potere giudiziario<sup>10</sup>.

Rispetto allo Stato costituzionale di diritto, questo impianto così abbondantemente consolidato sollecita anzitutto alcuni interrogativi circa le motivazioni che indussero il Costituente italiano del 1948 ad inserire nella Carta fondamentale norme che non sembrerebbero neppure rientrare nella materia costituzionale strettamente intesa e che, all'epoca della loro stesura, avrebbero comunque dovuto considerarsi vigenti, a prescindere da un loro esplicito recepimento in Costituzione, perché connaturate all'essenza stessa del regime parlamentare che si andava costruendo anche mediante il recupero della prassi istituzionale prefascista<sup>11</sup>.

---

*vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1957, p. 1332 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; T.F. GIUPPONI, *Immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, p. 237 ss.

<sup>9</sup> In termini più generali si vedano, tra gli altri, i contributi di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento* in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 757 ss.; S. TRAVERSA, *Il parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, p. 54 ss.; V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 53 ss.; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, p. 46 ss.; A. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1987, p. 62 ss.

<sup>10</sup> Benché il Parlamento inglese non abbia legiferato in senso tecnico, almeno fino alla seconda metà del XIX secolo, dal momento che i suoi maggiori poteri riguardavano la gestione della fiscalità generale e il controllo sulle spese assunte dal Re, l'attribuzione alle Assemblee elettive dell'autonomia regolamentare trovò la sua prima conferma già nel 1689, in virtù della posizione assunta dalle Assemblee elettive e in forza della quale le Camere, nonostante fossero soggette all'imperio della *rule of law*, si ponevano al centro del sistema in luogo del Sovrano. Cfr. I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1970, p. 121 ss. nonché G. LOEWENBERG-S.C. PATTERSON, *Comparing legislatures*, Boston, 1979, p. 87 ss.; F. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1911, p. 247 ss.

<sup>11</sup> Era, tra l'altro, l'opinione già in espressa Assemblea Costituente dai Deputati Colitto, Stampacchia e, in parte, Mortati. A questo proposito, si confrontino gli interventi svolti durante la seduta del 10 ottobre 1947, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, Roma, 1976, p. 3188 ss.

In effetti, la scelta politico-normativa di incorporare nel dettato costituzionale un aspetto così rilevante dell'attività delle Camere suggerisce l'idea che i Padri Costituenti non volessero soltanto garantire al massimo grado dell'ordinamento l'autonomia organizzativa delle Assemblee elettive, ma lascia intendere altresì che i principi della Costituzione dovessero fungere da limite estremo alle regole generali del regime parlamentare vigente. Di certo, il riconoscimento del regolamento come fonte speciale assicurava all'organo una certa sfera di politicità, irriducibile ai classici modelli organizzativi e procedimentali, ma il suo inserimento diretto nell'impianto della Costituzione contribuì a sviluppare una concezione condizionata dell'autonomia parlamentare che, quindi, avrebbe dovuto essere sottoposta a una serie di vincoli sia esogeni che endogeni<sup>12</sup>.

Detto diversamente, di fronte alla necessità sistemica che la concreta attività delle Assemblee politiche non venisse perturbata da soggetti estranei ai lavori parlamentari e, più in generale, rispetto all'esigenza che la sfera della decisione politica si esplicasse senza alcuna interferenza da parte degli altri poteri dello Stato, la Costituzione repubblicana ha fissato una serie di interessi che entrano in conflitto con l'indipendenza delle Camere e che richiedono un attento bilanciamento con le prerogative parlamentari, al fine di non lasciare sguarniti i diritti costituzionali, anche quando questi ultimi siano apertamente lesi o minacciati da norme storicamente ritenute insindacabili.

Ci si deve allora domandare se e in che misura la formulazione necessaria e sufficiente di talune regole, sostanziali e procedurali, capaci di condizionare le decisioni del Parlamento non costituisca un implicito superamento della teoria degli "*acta interna corporis*". Astrattamente, infatti, tutte le disposizioni costituzionali potrebbero costituire un limite giuridicamente azionabile all'attività delle Camere e ogni componente del sistema giuridico dovrebbe armonizzarsi con i principi ispiratori dello Stato costituzionale di diritto. Poiché, dunque, la Costituzione determina vincoli cogenti anche per l'autocrazia delle Camere, fino a che punto la sottrazione a qualsiasi controllo dei regolamenti e delle attività parlamentari è ancora sostenibile?

### 2.1. *Le giustificazioni storiche dell'autocrazia*

Anche con riferimento alla sindacabilità degli atti organizzativi delle Assemblee politiche il sistema di riferimento viene pressoché unanimemente individuato nell'ordinamento britannico. In realtà, però, come si è già avuto modo di documentare in precedenza, nel modello inglese delle origini il termine Parlamento non designava affatto un ente organizzato, ma semplicemente un luogo o, se si preferisce, un'occasione d'incontro tra il Re e le forze socialmente rilevanti

---

<sup>12</sup> A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 56 ss.



che, pur presupponendo e riconoscendo la Monarchia, intendevano comunque mantenersi nettamente distinte e indipendenti dalla Corona. Proprio questa contrapposizione tra il potere sovrano e le altre forze politiche estranee al sistema statale spiega l'indipendenza organizzativa delle Assemblee legislative<sup>13</sup>.

Più o meno a partire dalla conquista dell'isola da parte dei Normanni, il Consiglio dei feudatari cominciò a esercitare competenze essenzialmente giurisdizionali e il suo rapporto con il Sovrano, ancora detentore di un potere assoluto, non poteva che svolgersi su base consultiva. In questo quadro, il Parlamento determinava e applicava autonomamente le proprie regole interne di funzionamento come Suprema Corte di giustizia, che operava in base a un diritto speciale e non conosceva giurisdizioni superiori<sup>14</sup>. Durante l'esercizio della propria funzione giudiziaria, la *High Court of Parliament* si poneva in una posizione del tutto peculiare, per effetto della quale veniva riservata alle Camere l'individuazione, l'interpretazione e l'applicazione di un proprio *corpus* di regole organizzative e sostanziali. Poteva così distinguersi, in via di prima approssimazione, tra una "*practice of the House*", i cui effetti erano interamente circoscritti alla sfera interna del Parlamento, e "*standing orders*", "*ruulings from the chair*" e "*statutory procedures*", che invece rientravano in un ambito più propriamente legislativo e vengono tutt'ora utilizzate quando l'atto adottato dalle Assemblee politiche "*bears directly on people outside Parliament*"<sup>15</sup>.

Solo in un secondo momento, approssimativamente attorno al XIII secolo, con l'affermarsi del *Magnum concilium*<sup>16</sup> e la concessione della "*Magna Charta*

<sup>13</sup> Per una ricostruzione storica dell'indipendenza organizzativa delle Assemblee politiche si vedano R. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*, Milano, 1992, p. 11 ss.; J.A.G. GRIFFITH-M. RYLE-M.A.J. WHEELER-BROTH, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londra, 1989, p. 88 ss.; S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994, p. 181 ss.

<sup>14</sup> Sulla questione relativa al persistente ricorso all'antica caratterizzazione del Parlamento come Alta Corte di giustizia, al fine di fondare i privilegi della Camera e dei suoi componenti, si veda in particolare quanto inosservato da C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and its Supremacy*, New Haven, 1962, p. 153 ss.

<sup>15</sup> Tale distinzione tra i vari atti delle Camere portava già di per sé ad attribuire, seppure sulla base di considerazioni meramente formali, un effettivo carattere interno alle regole che disciplinavano l'organizzazione dei lavori nel Parlamento inglese. Cfr. C. WITTEKE, *The History of English Parliamentary Privilege*, New York, 1970, p. 142 ss.

<sup>16</sup> Il *Magnum Concilium* o *Great Council* venne istituito dopo la battaglia di Hastings del 1066, per poi essere periodicamente convocato dai diversi Sovrani inglesi, al fine discutere dei principali problemi del Regno, mettendo a confronto il Re con i più eminenti esponenti del Clero e con i maggiori proprietari terrieri presenti sul territorio. In proposito, si legga E. COKE, *Institutes of the Laws of England*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, Bologna, 1962, p. 148 ss.

*Libertatum*"<sup>17</sup>, il confronto tra il Re e le forze sociali aristocratiche sfociò nella prassi avviata dal Sovrano di consultare i propri vassalli e le autorità religiose per la risoluzione dei problemi più rilevanti del Regno, chiedendo il loro consenso soprattutto in previsione di future imposizioni fiscali<sup>18</sup>. Con la successiva divisione dell'Assemblea parlamentare in due Camere distinte, composte da membri appartenenti a formazioni sociali diverse che si riunivano indipendentemente le une dalle altre, il Parlamento consolidò le proprie attribuzioni ottenendo di essere interpellato in occasione dell'adozione di misure di carattere tributario, di poter presentare petizioni e di proporre disegni di legge (i c.d. "Bills")<sup>19</sup>. Il riconoscimento di queste facoltà determinò il progressivo trasferimento del potere legislativo in capo alle Assemblee politiche, sicché il Sovrano, specialmente dopo il declino della dominazione Stuart, di fronte all'accordo politico fra Camera dei Lord e Camera dei Comuni, cominciò ad adottare, senza ulteriori modifiche il testo, licenziato dal Parlamento<sup>20</sup>.

In questo modo, Monarchia e *House of Commons* si ritagliarono dialetticamente una posizione di reciproca indipendenza decisionale e strutturale, con la conseguente facoltà di disciplinare i propri procedimenti interni. Almeno inizialmente, quindi, l'autonomia organizzativa delle Camere scaturì da una netta contrapposizione di tipo politico-relazionale e solo successivamente trovò conferma sul piano giuridico nella sovranità che il Parlamento assunse dopo la Rivoluzione del 1688<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> L'art. 14 della "Magna Charta" prevede espressamente che: "Per ottenere il generale consenso per l'imposizione di un auxilium – eccettuati i tre casi sopra specificati – o di uno scutaggio faremo convocare per lettera, individualmente, gli arcivescovi, i vescovi, gli abati, i conti ed i maggiori baroni. Faremo quindi emettere, dai nostri sceriffi e balivi vari, una convocazione generale di coloro che posseggono terre direttamente per nostra concessione, affinché si trovino insieme in un dato giorno (di cui saranno avvisati almeno quaranta giorni prima) ed in un dato posto. In tutte le lettere di convocazione ne sarà specificato il motivo. Essendo la convocazione avvenuta, quanto fissato procederà nel giorno stabilito secondo la risoluzione dei presenti, anche se non tutti i convocati si saranno presentati".

<sup>18</sup> T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 44 ss.

<sup>19</sup> La divisione del Parlamento inglese in due Camere avvenne nel 1341, durante il regno di Edoardo III: i cavalieri e i borghesi formarono la Camera dei Comuni, mentre i rappresentanti della Nobiltà e del Clero entrarono a far parte della Camera dei Lord. Così W. STUBBS, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1906, p. 153 ss.

<sup>20</sup> Cfr. tra gli autori italiani C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 445 ss. il quale sottolinea come le Assemblee, che originariamente si riunivano per decidere se sostenere o meno, con il loro intervento economico, e militare le iniziative che il Sovrano non era in grado di affrontare da solo, presero denominazioni differenti a seconda dei Paesi. Così, oltre al *Magnum concilium* in Inghilterra, si ebbero gli Stati Generali in Francia, il Parlamento a Napoli e in Sicilia gli *Stamenti* in Sardegna e le *Cortes* in Spagna. Tutti questi organi erano accomunati dall'esercizio della potestà legislativa, dopo aver progressivamente acquisito, in via di fatto, alcune competenze specifiche, che li equiparavano alla figura del Sovrano.

<sup>21</sup> E. HEARN, *The Government of England, its Structure and its Development*, Londra, 1866, p. 65 ss.

Tuttavia, la decisiva affermazione di tali guarentigie si ebbe allorché la Camera dei Comuni cominciò ad opporsi con sempre maggiore decisione ai tentativi di restaurazione di Giacomo II. Si sviluppò così in maniera sempre più chiara un'antitesi netta non tanto tra le prerogative della Corona e le divergenti istanze delle Camere, quanto piuttosto un conflitto teorico fra il potere assoluto del Sovrano e il dominio della legge e quindi, mediatamente, anche delle Assemblies elettive<sup>22</sup>. Qualora, infatti, si fosse ammesso sul piano concettuale che la *rule of law* potesse sovrastare l'autorità regia, non solo il Parlamento sarebbe divenuto l'unico depositario del potere supremo di emanare le leggi, ma avrebbe anche conquistato la sua indipendenza sul piano pratico-operativo. La fondamentale affermazione della sovranità parlamentare ha cioè costituito uno dei portati storici più significativi del contrasto tra il potere assoluto del Re e il dominio della legge, all'esito del quale, da una parte, si è affermata la primazia della *rule of law* sull'arbitrio del Sovrano e, dall'altra, come sua naturale conseguenza, si è progressivamente definito anche il ruolo fondamentale delle Camere, in quanto organi titolari del potere supremo di emanare le leggi<sup>23</sup>.

Il processo storico che condusse alla progressiva esautorazione del potere regio nacque, prima di tutto, dal trasferimento del potere legislativo dalle mani del Sovrano alla competenza delle Camere, con il relativo rafforzamento della posizione istituzionale del Parlamento. Fu questa cessione della potestà legislativa a costituire il definitivo fondamento giuridico dell'autonomia delle Assemblies politiche. Quando nel "*Bill of Rights*" fu consacrato una sorta di regime rappresentativo, l'antico diritto di disciplinare i propri procedimenti interni e il divieto che le prerogative camerali potessero essere messe in discussione da qualsiasi altro organo diverso dal Parlamento si affermarono come il precipitato più diretto del nuovo assetto istituzionale. Il principio secondo cui "*the House remains the master of its own procedures*" servì pertanto a consolidare il potere del Parlamento nello svolgimento delle funzioni sue proprie, finendo per rappresen-

---

<sup>22</sup> Sul contrasto tra prerogative Parlamentari e arbitrio del Sovrano si vedano, *ex multis*, H.R. WADE, *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980, p. 38 ss.; R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 231 ss.; O. HOOD PHILLIPS-P. JACKSON-P. LEOPOLD (a cura di), *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001, p. 78 ss.; W. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londra, 1966, p. 145 ss.; K. MORGAN, *The Oxford History of Great Britain*, Oxford-New York, 2010, p. 32 ss.; R. BUCHOLZ-K. NEWTON, *Early Modern England, 1485-1714. A Narrative History*, Oxford, 2003, p. 141 ss.

<sup>23</sup> Circa l'influenza della *rule of law* sulla posizione costituzionale delle Camere si vedano i contributi offerti da A. BLACK, *A World History of Ancient Political Thought*, Oxford, 2009 p. 48 ss.; D. CLARKE, *The many meanings of the rule of law*, in K. JAYASURIYA (a cura di), *Law, Capitalism and Power in Asia*, New York, 1998, p. 142 ss.; N. CHOI, *Rule of Law*, in M. BEVIR (a cura di), *The Encyclopedia of Political Theory*, III, Berkley, 2010, p. 162 ss.; H. HALLAM, *The Constitutional History of England*, Londra, 1827, p. 441 ss.; B. TAMANAHA, *On the Rule of Law*, Cambridge, 2004, p. 47 ss.; J. GOLDSWORTHY, *Legislative Sovereignty and the Rule of Law*, in T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, 2001, p. 69 ss.

tare il riflesso più tangibile della supremazia raggiunta dalle Assemblee legislative<sup>24</sup>.

In questo quadro, l'autodeterminazione normativa e organizzativa delle Camere rappresentò uno dei principali strumenti per rafforzare l'autonomia decisionale e di indirizzo faticosamente conquistata dal Parlamento. L'indipendenza delle Assemblee politiche dalla Corona aveva infatti comportato il riconoscimento in capo alla Camera dei Comuni di una certa libertà nell'imprimere un proprio indirizzo alternativo rispetto alle scelte del Sovrano e l'atto fondamentale attraverso cui questa potestà operava immediatamente era proprio la legge. La determinazione e il rispetto delle regole di procedura erano funzionali a garantire il libero esercizio della legislazione, così da tutelare la primazia delle Camere<sup>25</sup>. Per gli altri organi statuali poter influire, a vario titolo, sul procedimento di formazione della legge significava ingerirsi nell'esercizio di una delle attribuzioni più rilevanti del Parlamento, riducendone in questo modo l'indipendenza. In definitiva, dunque, l'autocrazia era preordinata a garantire l'autonomia politica delle Camere per salvaguardare, sotto il profilo procedurale, la formazione del principale atto attraverso cui si esplicava la funzione di indirizzo svolta dagli organi elettivi<sup>26</sup>.

Un ulteriore fondamento del potere di autorganizzazione delle Assemblee politiche trova la sua origine nelle vicende della rivoluzione francese. Durante l'*ancien régime*, anche il Parlamento di Parigi (al pari dei Parlamenti provinciali) non si configurava come un organo legislativo, ma assumeva piuttosto i caratteri di una suprema Corte di giustizia. Al contempo, l'Assemblea parigina deteneva una sorta di potere di registrazione delle ordinanze e degli editti reali, cui si accompagnava pure la facoltà di inviare "*remonstrances*" al Sovrano sugli atti soggetti a registrazione. Il Parlamento centrale aveva così affermato una propria al-

---

<sup>24</sup> Allorché con il "*Bill of Rights*", concesso da Guglielmo III d'Orange, fu consacrato una sorta di regime rappresentativo, si sancì in modo significativo che la libertà di parola e di organizzazione delle Camere non dovessero essere impedito né potessero essere sindacate da altra Corte al di fuori dello stesso Parlamento. Per tutti si vedano F. GEDICKS, *An Originalist Defense of Substantive Due Process: Magna Carta, Higher-Law Constitutionalism, and the Fifth Amendment*, in *Emory Law Journal*, 58/2009, p. 585 ss.; P. DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei Parlamentari*, Roma, 1985, p. 92 ss.; S. SNOWISS, *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale, 1990, p. 41 ss.

<sup>25</sup> Questo, tuttavia, non deve indurre a pensare a una sorta di rigidità formale, in realtà le "*procedures*" della Camera dei Comuni non sono mai state totalmente codificate e neppure esistono particolari forme per la loro adozione o per la loro modificazione.

<sup>26</sup> In assenza di una Costituzione scritta, che funga da sicuro parametro di riferimento per vagliare anche sotto il profilo formale l'azione del Parlamento, le procedure vengono a rivestire un particolare rilievo e il loro eventuale cambiamento è accompagnato da opportune cautele, ricorrendo alle prassi maggiormente consolidate. Così, ad esempio, nella dottrina italiana, si vedano G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 524 ss.; S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in AA.VV., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1984, p. 65 ss. nonché C. SPECCHIA, *I "precedenti" nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1986, p. 143 ss.

terità rispetto alla Corona che, si manifestava principalmente attraverso il controllo dell'attività normativa del Re e del Governo<sup>27</sup>.

Quello che mancava era invece la capacità di rappresentare tutte le componenti della società. Questa funzione fu storicamente assolta dagli Stati Generali, i quali, correggendo l'originario difetto di rappresentanza delle Camere, riflettevano invece in modo abbastanza fedele i tre ordini a cui erano legati e ne sviluppavano i rispettivi orientamenti. In seno a questo organismo, il vincolo con la propria base elettorale si realizzava sia a livello individuale, attraverso il mandato imperativo che legava ogni Deputato alle posizioni assunte e consacrate nel "*cabier de doléances*", sia a livello collettivo, poiché riunendosi separatamente i vari corpi sociali si auto-organizzavano nel corso delle proprie sedute<sup>28</sup>.

Ma fu ovviamente con il 1789 e con il crollo dell'assolutismo regio che le vicende degli organi legislativi vennero contrassegnate da un'incessante dialettica con il potere esecutivo<sup>29</sup>. In questo contesto, la necessità sistemica di mantenere una separazione piuttosto netta contribuì a definire la consuetudine secondo cui ciascuna Camera era in grado di disciplinare autonomamente la sua attività mediante regole interne, sottratte a qualsiasi interferenza da parte dell'Esecutivo<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Così, tra gli altri, P. GELARD-J.E. GICQUEL-J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 2016, p. 189 ss. i quali evidenziano come il Re potesse sempre far prevalere la propria volontà sui rilievi del Parlamento, dapprima attraverso le c.d. "*lettres de jussion*" e, qualora le Camere avessero ancora manifestato la propria resistenza nei riguardi della decisione del Sovrano, instaurando una "*lit de justice*", nel corso della quale il Monarca avrebbe potuto direttamente ottenere la registrazione dell'ordinanza da parte di un giudice.

<sup>28</sup> Come sottolinea M. DUVERGER, *Institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1970, p. 164 ss. questa caratteristica non difettava agli Stati Generali, la grande assemblea consultiva del Regno istituita nel 1302 e la cui convocazione da parte di Luigi XVI, nel 1789, aprì di fatto la strada alla Rivoluzione.

<sup>29</sup> Cfr. su tutti J.P. BERTAUD, *La Révolution française*, Parigi, 2004.

<sup>30</sup> In tal senso si leggano M.J. REDOR, *De l'État légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française*, Parigi, 1992, p. 35 ss.; J. LAPORTE-M.J. TULARD, *Le droit parlementaire*, Parigi, 1986, p. 31 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p. 266 ss. A giudizio dei diversi autori, però, la regola consuetudinaria che consentiva a ciascuna Camera di disciplinare in maniera autonoma e indipendente la propria attività valse sicuramente per la III e per la IV Repubblica, ma con l'avvento della V Repubblica i regolamenti delle Assemblee legislative subirono numerosi interventi governativi sia con specifiche comunicazioni alle Camere, che intendevano richiamare le singole articolazioni del Parlamento al rispetto dei parametri costituzionali, sia per mezzo di appositi testi legislativi promossi direttamente dall'Esecutivo con apposite ordinanze. La Costituzione della 1958 disciplina, inoltre, in modo pervasivo, lo svolgimento dei lavori d'Aula, regolando direttamente il numero e le modalità di voto delle Commissioni permanenti per ciascuna Camera, fissando alcuni profili dell'ordine del giorno e stabilendo le procedure di emendamento, svolgimento del dibattito e delega del voto. Allo stesso modo, le leggi organiche intervengono a regolamentare il potere dei Presidenti in tema di ricorso alla forza pubblica, creazione e funzioni delle Commissioni, regime finanziario delle Assemblee e responsabilità civile per i danni provocati dai loro funzionari. Infine, i regolamenti parlamentari vengono automaticamente e

La Costituente francese sancì chiaramente la titolarità di questa specifica prerogativa in capo al Parlamento nella seduta del 29 luglio 1789, dotandosi essa stessa di un proprio regolamento, parimenti fecero l'Assemblea legislativa, la Convenzione nazionale e, successivamente, anche le Assemblee della Costituzione direttoriale e del Consolato, mentre la "Charte" del 1814 e la Costituzione del 1830 non si riferirono espressamente al conferimento di una potestà regolamentare alle rispettive Assemblee, ma tale potere fu comunque esercitato in via di prassi<sup>31</sup>.

Benché ridimensionata nella sua portata, la teoria secondo cui "*l'Assemblée ne peut coïnaitré que ses règlements*" ha quindi costituito una delle eredità più profonde dell'esperienza rivoluzionaria. La storia costituzionale francese ha, infatti, indissolubilmente legato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari all'esercizio del potere costituente. Gli atti di auto-organizzazione delle Camere sono sempre stati adottati contestualmente all'esercizio del "*pouvoir constituant*", quasi che la necessità di disciplinare i procedimenti interni al Parlamento derivasse dallo stesso potere di adottare una nuova Costituzione: senza la definizione di regole procedurali specifiche anche il potere costituente non avrebbe potuto esercitarsi utilmente<sup>32</sup>. Potere costituente e potestà organizzatoria dell'Assemblea nazionale condividevano la stessa legittimazione e lo stesso fondamento razionale. Entrambi si collocavano al di fuori della dimensione giuridica perché costituivano la massima espressione della volontà politica di fondare un nuovo ordinamento. Al pari del "*pouvoir constituant*" l'autonomia delle Camere non poteva essere ricondotta entro un preciso ordine legale e, pertanto, non avrebbe mai potuto essere sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale<sup>33</sup>.

Lo Statuto albertino, pur ispirandosi formalmente sia alla Costituzione fran-

---

preventivamente sottoposti a un controllo di legittimità costituzionale, che potrebbe addirittura impedirne l'entrata in vigore.

<sup>31</sup> Cfr. M. PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1969, p. 242 ss.

<sup>32</sup> Sulle caratteristiche generali del potere costituente si vedano P. BARILE, *Potere costituente*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1968, p. 443 ss.; G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999, p. 1615 ss.; G. GRASSO, *Potere costituente*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1984, p. 643 ss.; P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. IX, 2001, p. 109 ss. Più in particolare, sulla relazione tra esercizio del potere costituente e autonomia regolamentare delle Camere si confrontino G. BIANCO, *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, vol. I, 1998, p. 147 ss.; C.J. FRIEDRICH, *Le problème du pouvoir dans la théorie constitutionnaliste*, in *Annales de philosophie politique. Le pouvoir*, 1/1956, p. 88 ss.; G. GUARINO, *Contributo allo studio delle fonti del diritto*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1/1946, p. 231 ss.; G. CALABRÒ, *Potere costituente e teoria dei valori*, Lungro, 1997, p. 57 ss. nonché le osservazioni di C. MORTATI, *Appunti sul problema della fonte del potere costituente*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1946, p. 28 ss.

<sup>33</sup> Analogamente si veda A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1968, p. 198 ss.

cese del 1830 sia alla Carta fondamentale belga del 1831, assunse come proprio riferimento sostanziale il modello parlamentare inglese<sup>34</sup>. Quest'ultimo venne tuttavia trasposto con alcune cospicue differenze rispetto all'impianto originario, non fosse altro perché il Parlamento del Regno d'Italia sorgeva praticamente dal nulla, laddove il sistema britannico era frutto di un'evoluzione plurisecolare. L'indipendenza decisionale delle Camere con riferimento alla loro organizzazione interna partì dunque decisamente menomata, anche perché i regolamenti parlamentari del 1848 furono presentati dal Governo, seguendo un rituale piuttosto eccentrico, se non addirittura impensabile nel sistema inglese<sup>35</sup>. Inoltre, al di là dell'inciso contenuto nell'art. 61 dello Statuto, a mente del quale "*Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni*", le stesse disposizioni della legge fondamentale intervennero massicciamente a regolare la disciplina dei lavori assembleari fissando lo *status* dei parlamentari e i limiti delle funzioni svolte<sup>36</sup>.

Lo Statuto, infatti, disciplinava minuziosamente numerosi aspetti della vita parlamentare, in questo senso riducendo – o quantomeno indirizzando – lo sviluppo dell'autonomia organizzativa riconosciuta alle Camere<sup>37</sup>. Così, la Legge fondamentale stabiliva la contemporaneità delle sessioni di entrambi i rami del Parlamento, dichiarando la nullità degli atti svolti al di fuori di tale periodo<sup>38</sup>; prescriveva la pubblicità delle sedute dell'Assemblea legislativa, definendo altre-

<sup>34</sup> Per un raffronto più puntuale tra i vari ordinamenti si rimanda a G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, Napoli, 1985, p. 43 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, 1990, p. 981 ss.; S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del regno di Sardegna del 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2/1986, p. 111 ss.

<sup>35</sup> Sottolineano queste differenze sostanziali G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, 1960, p. 78 ss.; A. CARACCILO, *Il parlamento nella formazione del regno d'Italia*, Milano, 1960, p. 91 ss.; P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Roma, 1971, p. 67 ss.

<sup>36</sup> A questo proposito si consultino P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei Deputati dal 1900 al 1922 (una cronaca parlamentare)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1/1987, p. 21 ss.; G. ZANOBINI, *Statuto*, in *Enciclopedia italiana*, XXXII, Roma, 1936, p. 632 ss.; R. ASTRALDI-F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano. Storia, esposizioni, raffronti, interpretazioni*, Roma, 1950.

<sup>37</sup> Al riguardo si leggano S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 135 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Bari, 1974, p. 124 ss.; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, p. 81 ss.

<sup>38</sup> Art. 48 St. "*Le sessioni del Senato e della Camera dei Deputati cominciano e finiscono nello stesso tempo. Ogni riunione di una Camera fuori del tempo della sessione dell'altra è illegale, e gli atti ne sono interamente nulli*".

si le modalità per richiederne la segretezza<sup>39</sup>; fissava i *quorum* di partecipazione e di deliberazione necessari per la validità delle sedute<sup>40</sup>; determinava il procedimento di formazione delle leggi<sup>41</sup>, vietando il riesame di progetti di legge rigettati "da uno del tre poteri legislativi"<sup>42</sup>; specificava le procedure per l'esame delle petizioni inviate alle Camere<sup>43</sup>; vietava alle stesse di ricevere o di sentire deputazioni estranee ai propri membri, al Governo o ai Commissari di governo<sup>44</sup> e infine indicava le modalità di votazione<sup>45</sup>.

Seppure a fronte di questo massiccio intervento ad opera dello Statuto anche in ambiti, teoricamente e tradizionalmente, riservati all'autonomia organizzativa delle Camere, il successivo sviluppo della prassi parlamentare modificò radicalmente la situazione normativa riconoscendo *de facto* all'Assemblea amplissime facoltà nella gestione della propria disciplina interna, fino a comprendere il diritto per ogni legislatura di stabilire il proprio regolamento<sup>46</sup>.

Già dalle prime sedute parlamentari, apparve dunque evidente come non fosse tecnicamente possibile concepire un organo politico investito delle più alte funzioni pubbliche, che non potesse anche dotarsi di un complesso di norme destinate a regolare preventivamente, in via generale e obiettiva, le attribuzioni ad esso affidate, i diritti e i doveri dei suoi componenti e le relative modalità di esercizio<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> Art. 52 St. "Le sedute delle Camere sono pubbliche. Ma, quando dieci membri ne facciano per iscritto la domanda, esse possono deliberare in segreto".

<sup>40</sup> Art. 53 St. "Le sedute e le deliberazioni delle Camere non sono legali né valide, se la maggioranza assoluta dei loro membri non è presente" e art. 54 St. "Le deliberazioni non possono essere prese se non alla maggioranza dei voti".

<sup>41</sup> Art. 55 St. "Ogni proposta di legge deve essere dapprima esaminata dalle Giunte, che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatorii. Discussa ed approvata da una Camera, la proposta sarà trasmessa all'altra per la discussione ed approvazione; e poi presentata alla sanzione del Re. Le discussioni si faranno articolo per articolo".

<sup>42</sup> Art. 56 St. "Se un progetto di legge è stato rigettato da uno dei tre poteri legislativi, non potrà essere più riprodotto nella stessa sessione".

<sup>43</sup> Art. 57 St. "Ognuno che sia maggiore di età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e, dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed, in caso affermativo, mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi".

<sup>44</sup> Art. 59 St. "Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dei propri membri, dei Ministri, e dei Commissari del Governo".

<sup>45</sup> Art. 63 St. "Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni".

<sup>46</sup> Esempi in tal senso possono rinvenirsi in R. DICKMANN, *Il procedimento legislativo sotto il vigore dello Statuto albertino*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 40/2007, p. 133 ss.; A. AMORTH, *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1951, p. 485 ss.

<sup>47</sup> Di questo avviso appaiono, tra gli altri, F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 4 ss.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, 2003, p. 56 ss.; G.



Tant'è vero che talune di queste norme erano sembrate così importanti da essere definitivamente consacrate nello Statuto, per metterle al riparo da interventi contingenti da parte della stessa Assemblea, del Governo e delle forze politiche.

In questa fase, le disposizioni statutarie che regolavano l'attività parlamentare non vennero mai interpretate come se comprimessero l'indipendenza delle Camere, ma se ne diede sempre una lettura tesa a rafforzarne il contenuto essenziale<sup>48</sup>. I regolamenti parlamentari furono unanimemente concepiti come atti interni tipici di un ordinamento separato, che faceva capo a ciascuna Camera, e per questo inidonei a creare un vero e proprio diritto oggettivo generale. Tali provvedimenti si situavano in un ambito riservato non conoscibile né dal giudice né dal cittadino né da qualsiasi altra autorità. Per questo, simili delibere venivano assimilate a quell'area non rilevante di cui ogni operatore giuridico privato dispone sempre in ordine ai motivi profondi delle proprie scelte e dei propri interessi<sup>49</sup>. Le decisioni del Parlamento relative alla gestione procedurale delle sedute si inquadravano cioè tra gli atti efficaci soltanto all'interno delle Assemblee politiche ed erano ritenuti indifferenti per il resto del sistema giuridico statale. Necessaria conseguenza di questa impostazione era costituita dal potere esclusivo del Parlamento di valutare i propri atti secondo le sue regole<sup>50</sup>.

In linea generale, quindi, la classificazione delle fonti di autonomia camerale tra gli "interna corporis" ha trovato la propria giustificazione giuridico-istituzionale nella posizione assunta dai Parlamenti all'interno della compagine statale. L'indipendenza organizzativa delle Camere è costantemente scaturita da una contrapposizione diretta tra Re e Parlamento, che ha contribuito a riconoscere agli organi politici la facoltà di esercitare funzioni autoregolatrici e di decidere liberamente circa l'individuazione e la corretta applicazione delle proprie regole organizzative<sup>51</sup>.

---

MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926; M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946; P. RINIERI, *Lo Statuto e il giuramento del Re Carlo Alberto*, Roma, 1899, p. 32 ss.

<sup>48</sup> Fra le norme fondamentali per lo svolgimento dell'attività parlamentare che meritavano una definitiva consacrazione all'interno dello Statuto si situarono: la pubblicità delle sedute; la disciplina necessaria per la regolare instaurazione dei lavori d'aula; l'autocrazia; le disposizioni che disciplinavano i rapporti con i Ministri e le prescrizioni relative all'elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza; alle modalità di esame delle proposte di legge e delle petizioni; all'accesso degli estranei nei locali delle Camere; all'uso delle lingue e alle forme di votazione. Tutte le altre questioni rimanevano invece riservate alla disciplina regolamentare. Cfr. *passim* D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto*, Siena, 1898.

<sup>49</sup> Per un approfondimento circa la teoria dei corpi separati, specie in rapporto al nuovo assetto costituzionale, si leggano F. FRANCHI, *La riforma fascista del Parlamento*, Chieti, 1994, p. 28 ss.; G. GRASSO, *Compagine istituzionale e trasformazione della Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1995, p. 13 ss.; R. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952, p. 34 ss.

<sup>50</sup> B. DONATI, *Statuto*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, Torino, 1940, p. 336 ss.

<sup>51</sup> In tal senso si rimanda, *ex plurimis*, a M. BON VALSASSINA, *La decadenza dell'ordinamento*

## 2.2. I regolamenti parlamentari nella Costituzione repubblicana: i limiti all'esercizio del potere di auto-organizzazione delle Camere

Sebbene all'inizio del periodo repubblicano non fosse ovviamente più configurabile alcuna contrapposizione tra la Corona e le Camere, durante le sedute dell'Assemblea Costituente, in piena continuità con la realtà giuridica liberale e con le sue radicate consuetudini istituzionali, il potere di autonormazione del Parlamento venne concepito come un dato imprescindibile quasi fosse "un'attitudine spontanea di tutti i corpi costituiti"<sup>52</sup>.

La potestà regolamentare delle Camere venne quindi data per presupposta e l'art. 64 Cost. attribuì, in via esclusiva, a ciascuno dei due rami del Parlamento la titolarità di adottare un proprio regolamento interno, escludendo dall'esercizio di tale competenza qualsiasi altro organo. Le norme costituzionali non espressero cioè alcun valore costitutivo rispetto a tale potestà: l'autonomia del Parlamento esisteva e sarebbe continuata ad esistere anche a prescindere dalla presenza di un riferimento normativo esplicito<sup>53</sup>. La Carta costituzionale si limitò così a riconoscere il potere di autoregolamentazione delle Camere in quanto manifestazione più immediata e diretta dell'autonomia politica spettante a tutti gli organi di vertice. Ciononostante, durante le sedute dell'Assemblea Costituente, i principi relativi al libero svolgimento delle attività parlamentari furono interpretati come disposizioni puntuali, dettate per sottrarre alla disponibilità dei regolamenti alcuni rapporti ritenuti particolarmente delicati per essere lasciati unicamente alla mera contrattazione politica<sup>54</sup>.

L'attenzione del Costituente si concentrò sulla necessità di fissare alcune norme basilari che garantissero gli interessi da sottrarre all'arbitrio delle forze partitiche: designare compiutamente il riparto di competenze tra regolamenti parlamentari e Costituzione equivaleva a definire i limiti estremi del potere di autodi-

---

*statutario*, Roma, 1949, p. 95 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, p. 10 ss.; M. SIOTTO-PINTOR, *Lo Statuto italiano*, Urbino, 1898, p. 52 ss.; F.P. CONTUZZI, *Costituzione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, III, Roma, 1906; G. MARONGIU, *Parlamento (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 724 ss.; A. TANDA, *Le riforme parlamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma, 1996, p. 15 ss.

<sup>52</sup> G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970, p. 88.

<sup>53</sup> In questo senso si leggano E. ZAMPETTI, *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. III, Firenze, 1969, p. 651 ss.; V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, Milano, 1968; V. ONIDA, *Le Costituzioni, I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 77 ss.

<sup>54</sup> Per una prima ricostruzione si rinvia a S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.; D. MARRA, *Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari*, in *Nuovi Studi Politici*, 2/1974, p. 74 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 10 ss.

disciplina delle Camere, stabilendo le garanzie necessarie per regolare l'esercizio delle funzioni istituzionalmente assegnate alle Assemblee legislative<sup>55</sup>. L'art. 64 Cost. acquisì fin da subito il valore di una preziosa "disposizione-manifesto" che, da una parte, garantiva l'autocrazia delle Camere come elemento qualificante dell'assetto democratico e, dall'altra, sottoponeva il regime parlamentare al rispetto di tutta una serie di principi generali di funzionamento, contemperando le esigenze degli organi politici con le altre istanze presenti nel sistema<sup>56</sup>. Fin dalle origini dell'ordinamento repubblicano, pertanto, il dettato costituzionale inserì l'autonomia delle Camere all'interno di un particolare intarsio normativo, determinando in questo modo la necessità che anche questa prerogativa originaria si confrontasse con tutti gli altri principi sanciti dalla neonata forma di Stato e di governo. In altri termini, la Costituzione palesò fin da subito l'esigenza di valutare i riflessi prodotti dalla collocazione sistemica dei regolamenti delle Assemblee elettive e fissò alcuni parametri per un sindacato (esterno) sulle procedure adottate in Parlamento per giungere a una decisione democratica<sup>57</sup>.

In questa prospettiva, la Carta costituzionale intervenne sui punti più controversi dell'attività assembleare disciplinando la convocazione straordinaria delle Camere<sup>58</sup>; le modalità di adozione dei regolamenti<sup>59</sup>; il *quorum* partecipa-

<sup>55</sup> Fra queste priorità rientrava certamente la tutela delle minoranze. Secondo Mortati la protezione di questo principio poteva essere realizzata prevedendo, ad esempio, che il regolamento della Camera venisse approvato a maggioranza qualificata, così da rendere più difficoltosa la sua adozione a vantaggio esclusivo di alcune maggioranze politiche o per imporre certi metodi, che limitassero eccessivamente la discussione in Parlamento. Targetti, invece, proponeva l'obbligo di approvazione del regolamento in duplice lettura. Cfr. C. MORTATI, *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976, p. 1064 ss.; F. TARGETTI, *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976, p. 1064 ss.

<sup>56</sup> A tal proposito A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 1 ss.; G. FABBRI, *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976, p. 1064 ss. Si veda anche F. COSENTINO, *Il computo della maggioranza alla Camera*, in *La politica parlamentare*, 12/1953, p. 123 ss.

<sup>57</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1990, p. 22 ss. G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, 1962, p. 43 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 131 ss.

<sup>58</sup> Art. 62, comma 2, Cost. "Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti" e art. 62, comma 3, Cost. "Quando si riunisce in via straordinaria una Camera è convocata di diritto anche l'altra".

<sup>59</sup> Art. 64, comma 1, Cost. "Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

tivo e il *quorum* deliberativo dell'Assemblea<sup>60</sup>; la pubblicità dei lavori<sup>61</sup>; le funzioni del Presidente e dell'Ufficio di presidenza<sup>62</sup>; la verifica dei poteri<sup>63</sup>; il divieto di mandato imperativo<sup>64</sup>; l'iniziativa legislativa<sup>65</sup>; i requisiti minimi e la procedura ordinaria per l'approvazione delle leggi<sup>66</sup>; la delega della funzione legislativa<sup>67</sup> e la maggioranza richiesta per l'approvazione dei provvedimenti di amnistia e indulto<sup>68</sup>. La definizione di queste regole mutava radicalmente il ruolo del Parlamento non solo rispetto ai suoi antecedenti storici più diretti legati al modello fascista, ma anche con riferimento al sistema liberale ottocentesco da cui era stata mutuata la concezione dei regolamenti come atti di autorganizzazione non soggetti a vincoli specifici, espressivi di una supremazia assoluta e per questo insindacabili<sup>69</sup>.

---

<sup>60</sup> Art. 64, comma 3, Cost. "Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale".

<sup>61</sup> Art. 64, comma 2, Cost. "Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta".

<sup>62</sup> Art. 63, comma 1, Cost. "Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza".

<sup>63</sup> Art. 66 Cost. "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità".

<sup>64</sup> Art. 67 Cost. "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

<sup>65</sup> Art. 71 Cost. "L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli".

<sup>66</sup> Art. 72, comma 1, Cost. "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" e art. 72, comma 4, Cost. "La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi".

<sup>67</sup> Art. 76 Cost. "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

<sup>68</sup> Art. 79 Cost. "L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione. In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge".

<sup>69</sup> Sul mutamento subito dai regolamenti nel Parlamento repubblicano, alla luce delle nuove disposizioni costituzionali, si confrontino A. ROMANO, *Rapporti tra norme parlamentari e prassi parlamentari in particolare nella VII legislatura*, in AA.VV., *Studi in onore di Andrea Arena*, vol. IV, Padova, p. 2311 ss.; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 63 ss.; G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 87 ss.

Per quanto conceda agli organi politici un non trascurabile margine di discrezionalità da sviluppare principalmente in via di prassi, la Costituzione repubblicana definisce una disciplina che sembra effettivamente in grado di condizionare le attività assembleari collocando le Camere in una posizione ben diversa rispetto all'assoluta indipendenza – non solo organizzativa – riconosciuta al Parlamento inglese e al proprio omologo dell'Italia liberale. Abbandonato quasi definitivamente il predominio dell'Esecutivo tipico del Ventennio, il fulcro dell'organizzazione costituzionale diventa proprio il Parlamento, non perché sovrano di per se stesso, ma in quanto organo di più immediata derivazione popolare<sup>70</sup>. Questa preminenza, però, non potrà mai privare delle proprie funzioni e dei propri poteri gli altri organi istituzionali, ma dovrà sempre inserirsi in un quadro d'insieme molto più complesso, che ne definisca le possibilità e i limiti intrinseci. La Costituzione, infatti, non riduce l'autonomia parlamentare solo dall'esterno, dettando regole per il riconoscimento dei gruppi, l'elettività dei Presidenti o l'autoconvocazione delle Camere, ma la condiziona anche dall'interno, fissando le norme procedurali indispensabili ai fini della decisione parlamentare, ivi comprese quelle necessarie per l'adozione dei propri regolamenti. Nel momento stesso in cui riconosce a ciascun ramo del Parlamento la riserva di competenza utile per disciplinare lo svolgimento concreto delle proprie attribuzioni, la Carta repubblicana definisce anche un regime giuridico complessivo, strettamente collegato con le garanzie dell'ordinamento generale<sup>71</sup>.

In effetti, una lettura coordinata delle norme contenute nello stesso art. 64 Cost. offre un elenco composito di interessi da garantire al massimo grado dell'ordinamento e da contemperare adeguatamente con le esigenze politiche a cui il potere di autoregolamentazione delle Camere è preordinato<sup>72</sup>. Come si accennava in precedenza, la Costituzione determina *in primis* i requisiti formali necessari affinché i regolamenti parlamentari possano venire utilmente ad esistenza, fissando la regola della maggioranza assoluta e prescrivendo una particolare procedura d'approvazione<sup>73</sup>. Questi specifici precetti procedurali sono finalizza-

---

<sup>70</sup> Per un approfondimento relativo al concetto di sovranità nella Costituzione italiana, anche in rapporto al ruolo del Parlamento e della sua autonomia normativa, si rinvia a quanto sostenuto da M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 638 ss., secondo cui: "come organi destinati ad esprimere la stessa sovranità che è alla base di tutte le altre manifestazioni di volontà dello Stato, le Camere non possono costituire oggi ordinamenti giuridici distinti da quello generale, siano essi originari, siano essi derivati".

<sup>71</sup> F. MOHRHOFF, *Parlamento*, in *Novissimo digesto italiano*, XII, Torino, 1965, p. 427 ss.

<sup>72</sup> Senza questa chiave di lettura, peraltro, non sarebbe neppure possibile comprendere il reale motivo per cui si decise di inserire norme di contenuto tanto differenziato in un'unica disposizione. In questo senso si veda M. MAGRINI, *Art. 64 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 588 ss.

<sup>73</sup> Per il raggiungimento delle maggioranze necessarie ai fini della loro adozione, i regolamenti di Assemblea hanno quasi sempre previsto singolari norme "riduttive" della disposizione costitu-

ti al pieno funzionamento democratico dell'organo sia perché tendono a stabilizzare il Parlamento nel suo insieme sia perché tutelano esplicitamente i gruppi minoritari preservando le Camere da eventuali colpi di mano portati da occasionali maggioranze politiche<sup>74</sup>.

Analogamente, il principio di pubblicità, introdotto al comma 2, garantisce il rapporto organico che lega l'Assemblea al corpo elettorale, assicurando in questo modo un controllo diretto dei rappresentati sui propri rappresentanti<sup>75</sup>. La stessa garanzia di non-separatezza tra l'attività delle Camere e i corpi sociali collega il criterio di rappresentatività al principio maggioritario di cui al comma 3. Come legittimazione politica permanente del proprio operato il Parlamento ha bisogno di richiamarsi al parametro della maggioranza popolare: non basta essere maggioranza nel corso di una seduta, ma la decisione deve essere adottata con la presenza maggioritaria dei membri del collegio, ossia da un numero di componenti sufficiente per giustificare che la decisione possa essere riferita all'intera Camera secondo una basilare regola democratica<sup>76</sup>.

Se per un verso, quindi, l'indipendenza dei collegi politici viene circoscritta da norme che garantiscono la democraticità dell'Assemblea, essa incontra anche l'ulteriore limite politico del contraddittorio con l'Esecutivo. Di fatti, il successivo quarto comma dell'art. 64 Cost. limita la potestà regolamentare delle Camere, dialettizzando così il rapporto con l'altro organo caratteristico della forma di governo parlamentare<sup>77</sup>. Il concreto funzionamento della fiducia, il necessario contraddittorio con il potere esecutivo e lo sviluppo del relativo procedimento creano una reciproca posizione potestativa tra l'Assemblea legislativa e il Go-

---

zionale. In tal senso si vedano G. CORDINI, *Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari*, in *Foro padano*, 2/1978, p. 55 ss.; A. CASU, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai nostri giorni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 553 ss.; G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1984, p. 1798 ss.

<sup>74</sup> Così M. RUINI, *Intervento nella seduta 10 ottobre 1947*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, Roma, 1976, p. 3188 ss. Cfr. anche F. LANCHESTER, *L'incidenza dei sistemi di votazione nelle Assemblies parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1980, 1235 ss.

<sup>75</sup> Cfr. L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Art. 64 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1224 ss. nonché A. BOZZI, *Intervento nella seduta del 24 ottobre 1946 della Commissione per la Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976, p. 1246 ss.

<sup>76</sup> H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1998, p. 65 ss.

<sup>77</sup> Il regime parlamentare presuppone la fiducia delle Camere nel Governo, in modo tale che chiunque faccia parte del potere esecutivo possa partecipare e rispondere nelle sedute delle Assemblee legislative. Cfr. M. RUINI, *Intervento nella seduta 10 ottobre 1947*, cit. secondo cui "Il parlamento è autonomo e può deliberare anche senza il Governo, che però ha tutto l'interesse a partecipare alle sedute. Mi sembra che la disciplina del rapporto di fiducia, nell'art. 94 e non nel 64, sia posta nell'interesse del Parlamento di mantenere il controllo politico sul governo e non viceversa".

verno, che definisce e limita le rispettive attribuzioni delineandone in questo modo possibilità, vincoli e condizioni. Nel proprio libero dipanarsi, l'autonomia normativa del Parlamento dovrà dunque considerare anche la priorità dell'intervento del Governo nel procedimento legislativo, riconoscendo all'Esecutivo quel ruolo di promotore dell'indirizzo politico sancito dall'art. 94 Cost.<sup>78</sup>. Sul piano procedurale, questo implica che i regolamenti parlamentari non possano mai frapporre ostacoli di ordine formale alle richieste di intervento presentate dal Governo tese a stimolare l'attuazione del proprio programma o a vigilare sul perseguimento della linea politica attorno a cui si è coagulata la maggioranza fiduciaria. L'Esecutivo può infatti scegliere liberamente il momento più propizio per intervenire in Parlamento, eventualmente rompendo anche la normale sequenza procedimentale. L'unica cosa che i regolamenti parlamentari possono fare – e di norma fanno – è garantire che, quando questa interruzione si verifica, sia offerta alle Camere la possibilità di discutere sull'impostazione proposta dal Governo medesimo<sup>79</sup>.

La particolare struttura dello Stato costituzionale di diritto costringe pertanto il potere di auto-regolamentazione delle Assemblee legislative a confrontarsi costantemente con le prerogative riconosciute agli altri poteri dello Stato e con i mezzi attraverso cui questi ultimi perseguono le proprie finalità e i propri indirizzi istituzionali. La reciproca influenza tra autocrinia delle Camere e attribuzioni normativamente assegnate agli organi statuali diversi dal Parlamento disegna il potere di organizzazione interna non tanto come un diritto assoluto quanto piuttosto come una facoltà soggetta a obblighi precisi che derivano dal contenimento con le altre funzioni costituzionali<sup>80</sup>.

La Costituzione del 1948, organizzando essa stessa la discussione parlamen-

<sup>78</sup> Sul ruolo del Governo in Parlamento si leggano, *ex plurimis*, E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1990, p. 53 ss.; G. RIZZA, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'Esecutivo*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. II, Milano, 1982, p. 535 ss.; C. CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1984; A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977, p. 93 ss.

<sup>79</sup> Il regolamento della Camera all'art. 50, comma 2, dispone che, se i rappresentanti del Governo chiedono di nuovo la parola, dopo le dichiarazioni di voto, si intende riaperta la discussione relativa all'oggetto della deliberazione. Il regolamento del Senato, ai sensi dell'art. 99, comma 2, prevede invece la richiesta di otto Senatori per riaprire la discussione sulle ulteriori dichiarazioni del Governo, a cui però può partecipare un solo oratore per ciascun gruppo.

<sup>80</sup> Per una rassegna più approfondita dei diritti coinvolti nelle dinamiche tra Parlamento e altri organi dello Stato, a cominciare dal Governo, si vedano principalmente A. CASU, *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1986, p. 157 ss.; V. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989; E. COLARULLO, *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986; M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Milano, 1964; G. PRIULLA, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975.

tare e regolando l'attività pratica delle Camere, fissa per le Assemblee elettive un potere-dovere connaturato alle necessità pratiche di funzionamento del collegio, che impone di completare e sviluppare le disposizioni organizzatorie dettate dalla norma fondamentale affinché il Parlamento possa esercitare compiutamente le proprie attribuzioni. In questo senso, la struttura dell'art. 64 va oltre l'aspetto puramente dichiarativo ed esprime un'efficacia prescrittiva capace di vincolare l'esercizio della potestà regolamentare. Ne consegue che l'autonomia delle Assemblee politiche è libera di esplicarsi solo quando si inserisce nell'alveo delle specifiche limitazioni costituzionali e unicamente se rispetta determinati parametri<sup>81</sup>.

### 2.3. *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari: il ruolo della giurisprudenza costituzionale*

Benché la Costituzione abbia inteso stabilire dei limiti anche piuttosto consistenti al potere di autonormazione delle Camere, il problema storicamente più rilevante legato alla qualificazione e alla natura dei regolamenti parlamentari ha sempre riguardato l'azionabilità e la reale cogenza di tali vincoli, ovvero la percorribilità di strumenti giuridici volti a sanzionare la violazione delle norme contenute nei regolamenti di ciascuna Camera<sup>82</sup>.

A lungo, la prevalente dottrina ha favorevolmente abbracciato la tesi della sindacabilità dei regolamenti sulla base del presupposto che le delibere di organizzazione interna delle Camere, disciplinando una materia costituzionalmente sottratta alla legge, ne prendessero per ciò stesso anche il posto e ne acquisissero il valore<sup>83</sup>.

Tuttavia, il contributo determinate con riferimento alla posizione, alla funzione e alla giustiziabilità dei provvedimenti organizzativi interni delle Assem-

<sup>81</sup> Cfr. S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 67 ss.; V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in AA.VV., *Studi per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Milano, 1958, p. 265 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 298 ss.

<sup>82</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 85 ss.

<sup>83</sup> Tra le principali posizioni dottrinali favorevoli alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari si segnalano, tra gli altri, S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1978, p. 256 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia)*, Padova, 1979, p. 149 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 1979, p. 737 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1980, p. 406 ss.



blee politiche è stato fornito dalla giurisprudenza costituzionale.

Nel nostro attuale sistema, i regolamenti parlamentari potrebbero teoricamente giungere di fronte alla Corte sia come oggetto sia come parametro di un giudizio di legittimità sollevato in via incidentale o in via principale<sup>84</sup>. Nel primo caso, occorre stabilire se e in che misura dette fonti possano disciplinare le procedure assembleari in termini incostituzionali o, per meglio dire, se esista una pretesa giuridicamente azionabile dinanzi alla Corte a che i lavori d'Aula si svolgano secondo le norme desumibili dalla Costituzione<sup>85</sup>. Nella seconda ipotesi, ci si deve invece domandare se le Camere possano violare le prescrizioni da esse stesse poste nei rispettivi regolamenti o, più in generale, se esista una pretesa costituzionalmente rilevante alla legalità delle procedure dettate in Parlamento<sup>86</sup>.

A fronte di questi interrogativi, però, il giudice delle leggi ha sempre affermato – seppure con diverse graduazioni – la propria sostanziale incompetenza a sindacare il contenuto dei regolamenti parlamentari come atti normativi, negandone l'impiego sia come oggetto sia come parametro del proprio sindacato<sup>87</sup>.

Questo indirizzo ha tradizionalmente fatto leva su un'interpretazione del ruolo delle Camere nell'applicazione del proprio regolamento in chiave quasi-giurisdizionale tipica del parlamentarismo classico<sup>88</sup>. In realtà, già nella sentenza n. 3 del 1957, la Corte, chiamata a decidere sulla legittimità di una disposizione contenuta in un decreto legislativo, aveva inizialmente rivendicato la propria competenza a decidere relativamente alla violazione di norme sostanziali conte-

<sup>84</sup> Per un'iniziale impostazione del problema M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1984, p. 1852 ss.; E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, p. 55 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 114 ss.;

<sup>85</sup> Così, *ex plurimis*, E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 101 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 95 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, 1984, p. 196 ss.

<sup>86</sup> Per un'analisi di questo profilo, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, p. 44 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 622 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p. 367 ss.

<sup>87</sup> Per un'accurata ricostruzione giurisprudenziale si veda F. DAL CANTO, *La pia recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997, p. 379 ss.

<sup>88</sup> Circa la funzione para-giurisdizionale delle Camere in relazione alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari si leggano, esemplarmente, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 403 ss.; G. GEMMA, *I regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1985, p. 1774 ss.; S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale 68/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 3/1989, p. 499 ss.

nute nella Costituzione e all'inosservanza delle disposizioni strumentali al processo di formazione della legge da parte dei regolamenti delle Camere, indicando anche alcuni precetti specifici da tenere in considerazione nel corso di un simile scrutinio<sup>89</sup>.

Tuttavia, già a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, lo stesso giudice costituzionale ebbe modo di chiarire come tale sindacato non si sarebbe potuto estendere alle norme di origine parlamentare che derivano dall'esercizio della potestà di cui all'art. 64, comma 1, Cost., dal momento che, per poter esaminare questo tipo di eccezioni, la Corte avrebbe dovuto interpretare direttamente i regolamenti, determinando l'esatto significato delle disposizioni ivi contenute, con effetti del tutto evidenti in termini di autonomia delle Camere<sup>90</sup>. A partire da questa fondamentale decisione, la Consulta ha quindi affermato la propria competenza a giudicare soltanto sulle violazioni che coinvolgono disposizioni procedurali dettate espressamente dalla Costituzione, escludendo per converso che rientri tra le proprie competenze l'esegesi di tutte le norme interne adottate dal Parlamento. Secondo la Corte, per l'interpretazione dei regolamenti deve ritenersi dirimente solo l'apprezzamento delle Camere; mentre l'attività del Parlamento è vincolata al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, l'autonomia delle Assemblee elettive nel definire il contenuto delle proprie regole di funzionamento riguarda, allo stesso modo, sia il momento astratto della creazione normativa sia la fase della loro concreta applicazione<sup>91</sup>.

Il principio dell'insindacabilità degli "*interna corporis*" venne così solo parzialmente superato, in quanto la violazione delle norme regolamentari a contenuto non costituzionalmente vincolato sarebbe stata comunque incensurabile da parte della Corte<sup>92</sup>. Questo indirizzo giurisprudenziale fu poi ampiamente consolidato negli sviluppi successivi, tanto è vero che, con la sentenza n. 9 del 1970, il giudice delle leggi esclude dal proprio sindacato il controllo sull'applicazione

---

<sup>89</sup> Il riferimento andò in questo caso agli articoli 70, 76 e 77 della Costituzione.

<sup>90</sup> Nella fattispecie, le disposizioni dei regolamenti parlamentari concorrevano a integrare il parametro di costituzionalità. Il legislatore, infatti, aveva violato la "riserva di Assemblea" stabilita per l'approvazione di un disegno di legge in materia tributaria.

<sup>91</sup> In questo caso, tuttavia, il giudice costituzionale non ritenne ammissibile un intervento del genere essenzialmente in ragione della riserva di regolamento contenuta nell'art. 72 Cost. A giudizio della Corte, infatti, "*La determinazione del senso e della portata dell'art. 40 reg. Camera [...] riguarda una norma sull'interpretazione della quale è decisivo l'apprezzamento della Camera*".

<sup>92</sup> Cfr., più specificamente, P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1959, p. 240 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1961, p. 855 ss.; S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. I, Roma, 1968, p. 15 ss.

da parte delle Camere delle misure sollecitatorie previste dai regolamenti<sup>93</sup>. Di nuovo, nella sentenza n. 231 del 1975, la Corte assegnò alla riserva di regolamento, di cui all'art. 64, comma 1, Cost., il valore di previsione essenziale per il mantenimento dell'indipendenza necessariamente riservata alle Assemblee politiche.

Nella sentenza n. 78 del 1984, riconoscendo a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in relazione a tutti quegli aspetti che non siano esplicitamente normati dalla Costituzione, la Corte ha affermato anche la reciproca autonomia dei due rami del Parlamento nell'interpretazione e nell'attuazione delle relative disposizioni costituzionali, per ciò stesso presumendo che il regolamento debba sempre considerarsi legittimo, almeno fino a prova contraria. Ancora, nella sentenza n. 292 dello stesso anno, il giudice costituzionale, dopo aver sostanzialmente confermato il principio dell'insindacabilità degli atti legislativi per meri vizi procedurali, ha parzialmente arricchito l'area della disciplina parlamentare sottratta al proprio controllo sostenendo che, anche quando ci si trovi al cospetto di un'evidente violazione delle norme interne autonomamente dettate dalle Assemblee elettive, il procedimento di formazione della legge non deve comunque considerarsi illegittimo, a meno che non sia effettivamente possibile riscontrare il mancato rispetto degli artt. 70 e 72 Cost.

L'incompetenza della Corte a conoscere dei regolamenti parlamentari si fonda, come apertamente sancito nella sentenza n. 154 del 1985, su una rigorosa interpretazione dell'art. 134 Cost. e della legge costituzionale n. 1 del 1948, in ragione della quale le fonti di autonomia delle Camere non possono essere ricomprese entro i "*precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi*" né potrebbero esservi inclusi in chiave estensiva. Stando al giudice costituzionale, contrariamente a quanto avanzato in dottrina, i regolamenti parlamentari potrebbero essere considerati come atti pari-ordinati alla legge solo in via di prima approssimazione. La Costituzione repubblicana colloca il Parlamento al centro del sistema facendone l'istituto caratterizzante dell'ordinamento. In questa logica, deve riconoscersi alle Camere una zona di "*indipendenza guarentigiata*" nei confronti di qualsiasi altro potere, da cui discende pure il divieto assoluto di sindacare gli atti assunti nell'esercizio di quella caratteristica autonomia normativa che l'art. 64, comma 1, Cost. garantisce alle Assemblee legislative. Se si vuole mantenere la riserva di competenza regolamentare fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare la piena indipendenza del Parlamento occorre dunque riconoscere ai regolamenti stessi una dimensione peculiare e non giustiziabile<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Nel corso di questa controversia il giudice delle leggi ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 5, c.p., nella parte in cui non erano previsti rimedi all'inerzia del Parlamento nel procedimento di autorizzazione a procedere.

<sup>94</sup> La decisione sviluppa alcune suggestioni già precisate nella precedente pronuncia n. 78 del 1984, nel corso della quale si era affermato, tra l'altro, che la definizione del significato di votazio-

I medesimi principi sono stati poi ribaditi con secca nettezza anche nelle ordinanze n. 444 e 445 del 1993, secondo cui il problema del sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari, *ex art. 134 Cost.*, va risolto in senso negativo, giacché tra le competenze del giudice delle leggi non possono ricomprendersi – né espressamente né interpretativamente – le regole di organizzazione di ciascuna Camera.

Ciò nondimeno, una timida inversione di tendenza è sembrata ravvisarsi nella sentenza n. 289 del 1994 con cui la Corte ha dichiarato contraria a Costituzione l'estensione del trattamento tributario praticato a favore degli assegni vitalizi dei Parlamentari. In realtà, si è trattato di un'apertura più apparente che reale. La Corte, infatti, ha interpretato i regolamenti unicamente per definire la portata normativa della disposizione di cui doveva giudicare l'incostituzionalità, di conseguenza, le fonti di autonomia delle Camere sono state considerate in motivazione come fatti e non come vere e proprie norme interpretabili dal giudice delle leggi<sup>95</sup>.

Un'apertura più decisa rispetto alla propria consolidata posizione giurisprudenziale è parsa invece registrarsi soprattutto con riferimento ai procedimenti diversi da quello legislativo. In queste decisioni, il corretto esercizio della funzione parlamentare è stato spesso ricondotto al rispetto di specifiche norme costituzionali capaci di indirizzare l'autocrazia delle Camere<sup>96</sup>.

Più in particolare, nella sentenza n. 391 del 1995, la Corte ha ritenuto che *"il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia, conduce ad escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare una lesione delle norme procedurali fissate dall'art. 72 Cost."*. La pronuncia in questione rivela il tentativo da parte della Corte di inserire tra i propri elementi di valutazione il rispetto delle c.d. "norme regolamentari a contenuto costituzionalmente libero" ricomprendendo tra i vari parametri di giudizio utili per valutare la regolarità dei lavori parlamentari anche il rispetto dei regolamenti interni. Parimenti significativa, in un'ottica tesa ad assicurare la conformità a Costituzione delle fonti di organizzazione interna delle

---

ne a maggioranza dei presenti, prevista come requisito di validità delle deliberazioni parlamentari dall'art. 64, comma 3, Cost. nei casi di astensione, spetta esclusivamente all'autonomia normativa di ciascuna Camera.

<sup>95</sup> *Amplius* si vedano F. MODUGNO, *In tema di controllo sui regolamenti parlamentari e di controllo sugli "acta interna corporis" delle Camere*, in *Rivista italiana delle scienze giuridiche*, 1/1969, p. 197 ss.; P. GIOCOLI-NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1982, 1872 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1981, p. 1111 ss.

<sup>96</sup> G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1 ss.

Camere, si è rivelata anche la sentenza n. 7 del 1996. In questo caso, infatti, il giudice costituzionale ha impiegato i regolamenti parlamentari come parametro del proprio giudizio, ritenendoli l'inveramento storico dei principi contenuti nella Carta costituzionale.

L'indirizzo impresso con tali pronunce avrebbe potuto segnare l'inizio di un sindacato piuttosto penetrante da parte della Corte, capace di incidere sulle dinamiche che caratterizzano la forma di governo e sull'interazione fra poteri, facendo presagire ad un mutamento della giurisprudenza sui regolamenti parlamentari anche come oggetto del giudizio di costituzionalità<sup>97</sup>.

Detto orientamento, però, ha subito, quasi immediatamente, un sostanziale correttivo a partire dalla sentenza n. 379 del 1996 che, in fin dei conti, ha ripristinato l'antico principio degli "*interna corporis*". In questa circostanza, infatti, la Corte ha confermato in linea generale come lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari sia definito da un insieme di disposizioni costituzionali unitario e sistematico su cui si stagliano gli artt. 64 e 72. La formula di cui al comma 1 dell'art. 64 Cost. non riguarda solo l'autonomia normativa delle Camere, ma si estende anche al momento applicativo delle relative norme e include la scelta delle misure atte ad assicurarne l'osservanza, il che comporta la necessità di sottrarre a qualsiasi giurisdizione gli strumenti utili per garantire il rispetto del diritto parlamentare<sup>98</sup>. In questo contesto, la Corte ha riconosciuto ai regolamenti una capacità qualificatoria esclusiva, soprattutto qualora la disciplina autonomamente posta dalle Camere sia circoscritta alla propria organizzazione interna, alle procedure e allo svolgimento dei lavori<sup>99</sup>. Quando non esplicano una rilevanza esterna, le delibere del Parlamento definiscono un'area materiale che non ammette definizioni, diverse o concorrenti, che possano interferire con

---

<sup>97</sup> Così A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio costituzionale*, Torino, 2000, p. 581 ss.; F. CIAMPI, *Vitalizi agli ex Parlamentari e disparità di trattamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1994, p. 3188 ss.; F. DE PIAGGI, *Incostituzionale il trattamento tributario privilegiato dei Parlamentari in relazione agli assegni vitalizi*, in *Diritto e pratica*, 2/1994, p. 839 ss.

<sup>98</sup> G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 193 ss.; L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, p. 186 ss.

<sup>99</sup> Cfr. anche C. cost. 379/2003 secondo cui i regolamenti parlamentari svolgono questa funzione quando i comportamenti dei membri dell'Assemblea trovano già nel diritto parlamentare un riconoscimento esaustivo, nel senso che non esiste alcun elemento del fatto che si sottragga alla definizione da parte del regolamento, qualora, però, questa definizione non sia completa le norme dei regolamenti regolamentari parlamentari, potrebbero probabilmente essere sindacate da parte della Corte in modo più penetrante.

l'indipendenza dell'organo<sup>100</sup>. In termini analoghi si esprime pure la sentenza n. 262 del 1998, secondo cui, una volta accertato il rispetto da parte del Parlamento di quanto previsto dall'art. 72 Cost., altri eventuali errori o violazioni del regolamento sfuggono al sindacato di legittimità costituzionale di una legge correttamente approvata, promulgata e pubblicata, anche se tali inosservanze incidono sul procedimento legislativo<sup>101</sup>.

Le decisioni del giudice costituzionale in questo ambito hanno sempre fatto affidamento sull'individuazione di un discrimine che, nell'applicazione delle norme procedurali, impedisce di sindacare il corretto esercizio della funzione legislativa. Tale limite alla giustiziabilità dei regolamenti sarebbe costituito dal contenuto "costituzionalmente vincolato" oppure "costituzionalmente libero" del diritto parlamentare. Si afferma così in via giurisprudenziale un fondamentale corollario al principio di separazione dei poteri tale per cui la regolarità del procedimento legislativo potrebbe essere fatta valere dinanzi alla Corte, mentre il rispetto dei regolamenti, per la parte in cui la Costituzione affida all'autonomia normativa delle Camere il compito di integrare il proprio disposto, deve essere salvaguardato solo ed esclusivamente dal Parlamento<sup>102</sup>.

Questo orientamento individua inequivocabilmente i regolamenti parlamentari come "zona franca" del giudizio incidentale di costituzionalità. Il processo argomentativo impiegato dalla Corte con riferimento alle norme regolamentari a contenuto "non vincolato" riconosce infatti che la violazione di quanto previsto nelle fonti di autonomia delle Camere, per la parte in cui queste integrano il dettato della Costituzione, non può essere conosciuta da nessuna giurisdizione, di

<sup>100</sup> Secondo il giudice costituzionale, i comportamenti dei membri della Camera, ritenuti penalmente rilevanti, nel caso di specie, sarebbero esaustivamente qualificabili già alla luce del diritto parlamentare e per questo devono essere sottratti ad ogni rimedio diverso dai mezzi di tutela previsti dai regolamenti interni delle Assemblee legislative. I beni lesi dal comportamento dei parlamentari riguardavano, infatti, il procedimento di votazione, la regolarità della seduta, il computo dei presenti, i poteri presidenziali di accertamento del voto e la proclamazione dei risultati, tutti ricompresi dai regolamenti rispettivamente agli artt. da 44 a 62 reg. Cam. e agli artt. da 66 a 72 e da 107 a 120 reg. Sen.

<sup>101</sup> In dottrina si vedano F. DAL CANTO, *Il parametro in senso stretto*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 262 ss.; A. MASARACCHIA, *La costruzione e l'impiego di parametri non scritti nella giurisprudenza delle Corti Supreme nordamericane, della Corte di giustizia della Comunità europee e della Corte Costituzionale italiana*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007, p. 127 ss.; R. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1997, p. 665 ss.

<sup>102</sup> Così P. CARNEVALE-A. CELOTTO, *Il parametro eventuale*, Torino, 1998, p. 67 ss.; L. GIANNITI, *Un caso di "equiparazione verso il basso": verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1994, p. 4101 ss.; F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in P. COSTANZO-R. BALDUZZI (a cura di), *Le "zone d'ombra" della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, p. 54; G. BUONOMO, *Contrastanti indirizzi sulla insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1999, p. 125 ss.

talché la legalità regolamentare dei lavori assembleari non è giustiziabile all'esterno del Parlamento<sup>103</sup>.

I regolamenti delle Camere non possono essere sindacati dal giudice costituzionale, perché la loro inclusione nell'elenco degli atti giustiziabili dalla Corte violerebbe la posizione di autonomia del Parlamento. In altri termini, il giudice delle leggi si considera competente a sindacare la legittimità delle norme regolamentari "a contenuto costituzionalmente vincolato", ovvero sia di quei precetti che attuano direttamente il dettato costituzionale, difettando invece in radice della competenza a conoscere della violazione di norme regolamentari "a contenuto costituzionalmente libero", per le quali la sola Camera è titolare di un potere esclusivo di interpretazione e applicazione<sup>104</sup>. Dunque, pur senza riconoscere espressamente l'insindacabilità degli "*interna corporis*", reputandosi comunque in grado di vagliare la legittimità del procedimento legislativo nell'ipotesi in cui dovesse venire alla luce una violazione di norme costituzionali, di fatto la Corte ne ha surrettiziamente riconfermato l'esistenza anche nel moderno assetto repubblicano<sup>105</sup>.

#### 2.4. I concreti meccanismi di tutela

Nonostante gli approdi della giurisprudenza costituzionale, la natura stessa dello Stato di diritto pone comunque l'esigenza strutturale di approntare un rimedio (giurisdizionale) efficace di fronte alla violazione delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, soprattutto nei casi in cui, per il loro tramite, si verifichi una lesione dei diritti individuali o una menomazione delle prerogative riconosciute agli altri organi statuali.

In realtà, però, contrariamente a quanto si potrebbe ipotizzare, il controllo incidentale di costituzionalità non rappresenta affatto lo strumento più adeguato per assicurare la piena regolarità dei lavori parlamentari e questo essenzialmente in ragione della peculiare fisionomia, che esso ha assunto nel nostro sistema<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 215 ss.

<sup>104</sup> Quando, invece, ad essere indicata come parametro del giudizio è una disposizione regolamentare priva di qualsiasi aggancio con la Costituzione, come nel caso di una norma che ponga una garanzia procedurale utile ai fini della qualità del procedimento, ma non costituzionalmente imposta, la Corte ha sempre ritenuto di non avere titoli per giudicare la questione. Cfr. anche E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993.

<sup>105</sup> M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1996, p. 3439 ss.; G.L. CONTI, *I regolamenti parlamentari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 437 ss.; D. NOCILLA, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte e valore di legge in una insoddisfacente decisione di inammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1990, p. 3222 ss.

<sup>106</sup> Per una disamina della struttura del giudizio incidentale e delle sue fisiologiche "strette" si

Prima di tutto, i tempi che caratterizzano questa via di accesso non consentono, quasi mai, di adottare una pronuncia che sia pienamente soddisfacente degli interessi sostanziali sottesi al rispetto dei regolamenti e, più in particolare, per appagare le aspettative delle minoranze che si considerino danneggiate da un'interpretazione erronea o disinvolta delle norme procedurali<sup>107</sup>. Queste lesioni regolamentari avrebbero infatti bisogno di una risposta immediata, capace di ripristinare in tempi rapidi l'interesse al corretto dipanarsi della dialettica democratico-rappresentativa all'interno delle Camere. Una tale celerità, però, non può essere garantita dalla via incidentale, giacché, in queste ipotesi, la questione giunge alla Corte solo nel caso in cui un giudice nel corso di un giudizio ritenga necessario applicare la norma varata in violazione del Regolamento, circostanza questa che potrebbe verificarsi anche a distanza di molti anni dall'approvazione della legge impugnata<sup>108</sup>.

In secondo luogo, il requisito della rilevanza è diretto a consentire che l'atto normativo indubbiato si manifesti dinanzi al giudice delle leggi nella sua attitudine pratica a ledere i principi costituzionali, consentendo in questo modo alla Corte di esercitare il proprio sindacato in termini concreti. Tuttavia, questo non può accadere con riferimento alle fonti di autonomia parlamentare poiché, in tali ipotesi, la rilevanza non aggiunge nulla alla violazione dei regolamenti, la cui cognizione nella dinamica parlamentare resta comunque astratta<sup>109</sup>.

---

rinvia a F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1966, p. 221 ss.; P. CARROZZA-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *I limiti di accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 704 ss.; C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979. In senso analogo anche A.M. SANDULLI, *Intervento*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966, p. 402, secondo cui "il problema riguardante l'iniziativa del giudizio davanti alla Corte è fondamentale, è uno dei più importanti" e A. RUGGERI, *Introduzione*, in P. COSTANZO-R. BALDUZZI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 1 ss.

<sup>107</sup> Per un'analisi degli interessi coinvolti in un giudizio relativo all'eventuale violazione di norme procedurali, S.M. CICCONE, *La Corte costituzionale ribadisce l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1993, p. 3664 ss.; A. SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990; R. GAROFOLI, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1997, p. 665 ss.

<sup>108</sup> Circa le tempistiche del giudizio costituzionale in via incidentale si legga S. BELLOMI, *Apunti preliminari per uno studio sul procedimento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Roma, 1983, p. 74 ss. nonché le osservazioni di A. GARDINO-CARLI, *Giudici e Corte costituzionale. Gli elementi diffusi del nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, 1988, p. 43 ss. Per una prima comparazione, si veda M. AHUMADA-RUIZ, *La jurisdicción constitucional en Europa*, Madrid, 2005, p. 296 ss.

<sup>109</sup> Sulla nozione di "rilevanza" e sulla sua influenza ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità, si rimanda esemplarmente a G. ZAGREBELSKY, *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1969, p. 1001 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in P. COSTANZO-R.



Infine, la stessa "strettoia" della rilevanza consente di eccipire unicamente l'incostituzionalità delle norme che disciplinano il procedimento legislativo, perché soltanto queste ultime possono determinare l'illegittimità dell'atto che il giudice rimettente è chiamato ad applicare. Di conseguenza, resterebbero sottratte al giudizio della Corte tutte quelle disposizioni che, pur non riguardando direttamente l'*iter legis*, sarebbero comunque determinanti per la tutela dei valori costituzionali che la legalità regolamentare è chiamata a presidiare, come le norme sul sindacato ispettivo o quelle che disciplinano i poteri del Governo in Parlamento o quelle che regolano la programmazione dei lavori<sup>110</sup>.

Si potrebbe allora immaginare che lo strumento più idoneo per valutare la costituzionalità dei regolamenti parlamentari sia offerto dal giudizio in via principale o, in alternativa, dal conflitto di attribuzione.

Più specificamente, la giurisprudenza costituzionale sui conflitti inter-organici lascia ipotizzare alcuni margini per sindacare le fonti di autonomia delle Camere<sup>111</sup>. Anzi, proprio quest'ultimo meccanismo parrebbe sviluppare con maggiore coerenza alcune delle premesse poste dall'art. 64 Cost. Se è vero, infatti, che l'impianto costituzionale fissa dei limiti all'esercizio della potestà regolamentare, il perimetro di azione dell'attività di ciascuna Assemblea dovrà necessariamente circoscriversi allo svolgimento delle prerogative e delle funzioni conferite dalla Costituzione. Ne discende che, onde evitare di ledere l'indipendenza degli organi politici, nessun'altra fonte normativa diversa dai regolamenti parlamentari potrà mai intervenire a disciplinare le funzioni tipiche delle Camere. Al contempo, però, questo stesso dato implica anche che i regolamenti delle Assemblee legislative non possano attribuire al Parlamento funzioni che non gli siano già state previamente affidate dalla Costituzione e che le Camere, nell'esercizio della propria autonomia, non invadano la competenza degli altri poteri statuali che con esse si trovano in rapporto. Qualora queste eventualità si verificassero, gli organi menomati nell'esercizio delle loro funzioni potranno adire il giudice costituzionale che, in sede di conflitto di attribuzione, potrebbe, ipotetica-

---

BALDUZZI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, p. 11 ss.; V. ONIDA, *Note su un dibattito in tema di "rilevanza" delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1978, p. 997 ss.

<sup>110</sup> G. BUONOMO, *Contrastanti indirizzi sulla insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1999, p. 125; P. VERONESI, *A proposito di rilevanza: la Corte come giudice del modo di esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1996, p. 478 ss.; A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1982, p. 525 ss.

<sup>111</sup> Ad esempio, con riferimento ai conflitti tra le Camere e il potere giudiziario nei casi di cui all'art. 68 Cost. Tra i numerosi commenti si confrontino M. DI RAIMONDO, *L'individuazione dei soggetti del conflitto di attribuzione: "nodi" e "traguardi" della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2000, p. 1966 ss.; L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002; M. MIDIRI, *Autonomia delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000.

mente, sindacare la legittimità delle previsioni regolamentari assunte in violazione delle prerogative aspettanti agli altri poteri coinvolti<sup>112</sup>.

Tale ipotesi, peraltro, sembrerebbe già aver trovato un suo riconoscimento, sia pure indiretto, con la sentenza n. 14 del 1965. La Corte, accogliendo parzialmente i profili del ricorso governativo e annullando alcune norme del regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia viziato da incompetenza per contrasto con lo Statuto di autonomia, di fatto, ha ammesso che l'alterazione della legalità costituzionale ad opera di un regolamento adottato da un'Assemblea politica possa essere rimossa attraverso il meccanismo del conflitto di attribuzione<sup>113</sup>. *A fortiori*, se ne dovrebbe dedurre che anche la rottura della legalità costituzionale indotta dalla statuizione di norme regolamentari incostituzionali o da una violazione dei regolamenti parlamentari possa essere ricompensata attraverso lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato. In effetti, per assicurare che la fonte regolamentare sia conforme a Costituzione occorrerebbe evitare che le Camere, ponendo una propria norma interna, invadano o menomino la sfera di competenza riservata a un altro potere o a una Regione<sup>114</sup>. Solo che, in tali circostanze, i regolamenti verrebbero all'esame della Corte non come atti aventi forza di legge, ma come provvedimenti idonei, quale che sia la loro natura, a far sorgere un conflitto. La legittimazione ad agire in giudizio spetterebbe cioè solamente a quei soggetti che, in quanto titolari di una funzione pubblica costituzionalmente rilevante, vengano impediti nell'esercizio delle proprie prerogative. Si pensi, per esempio, ai gruppi parlamentari, alle minoranze qualificate o ai singoli membri di ciascuna Camera<sup>115</sup>.

In tutti questi casi, dunque, il giudice costituzionale, nella ricerca della regola da applicare al caso concreto, non utilizzerebbe i regolamenti parlamentari per sussumere il comportamento di Deputati e Senatori in una precisa norma giuridica, ma solo come circostanze utili per comprendere che cosa materialmente i

---

<sup>112</sup> Cfr. S. GRASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1989, p. 362 ss.

<sup>113</sup> Nella fattispecie, la Corte si trovò a giudicare su una controversia tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia derivante dalla presenza nel regolamento interno del Consiglio regionale di alcune disposizioni che, secondo il Governo, sarebbero state in contrasto con le prescrizioni dello Statuto. Cfr. in dottrina S. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1971, p. 1480 ss.

<sup>114</sup> Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, p. 99 ss.

<sup>115</sup> Tra l'altro, la cui configurazione di questi soggetti come poteri dello Stato rimane una questione tutt'ora impregiudicata, risolvibile soltanto alla luce di una valutazione caso per caso. Per un inquadramento complessivo si vedano A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, 1961, p. 998 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 140 ss.; A. PIZZORUSSO, *Conflitto*, in *Novissimo digesto italiano*, app. II, Torino, 1981, p. 375 ss. In giurisprudenza si rinvia, su tutti a C. cost. sent. 177/1998.

membri delle Camere abbiano inteso compiere con la loro condotta illegittima<sup>116</sup>. Ciò porta a ritenere che proprio la giurisprudenza sui conflitti sia giunta ad un approdo a partire dal quale, molto difficilmente, sarebbe possibile lamentare una violazione dei regolamenti parlamentari. Da un lato, infatti, la sentenza n. 79 del 2006 nega che dal punto di vista soggettivo le minoranze parlamentari possano essere protagoniste di un conflitto fra poteri, dall'altro, la sentenza n. 284 del 2005 ha stabilito con nettezza che le leggi possono essere oggetto di un conflitto fra poteri solamente nel caso in cui non sia possibile attivare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale<sup>117</sup>.

Di conseguenza, se le modalità di accesso previste per il giudizio incidentale lo rendono strutturalmente inadatto a consentire la sindacabilità dei regolamenti, anche il conflitto fra poteri, tanto nella sua estensione soggettiva quanto nella sua versione oggettiva, non sembra uno strumento utile per permettere alla Corte di pronunciarsi sulla regolarità dei lavori parlamentari<sup>118</sup>.

Considerazioni in parte diverse potrebbero invece svolgersi per quanto concerne il giudizio in via principale, poiché, in questi casi, la violazione della legalità regolamentare potrebbe comportare una compressione delle attribuzioni

<sup>116</sup> I regolamenti parlamentari vengono impiegati dalla Corte come espedienti per la qualificazione del fatto, che operano sul piano della realtà materiale e non come canoni giuridici veri e propri. Tutto questo è emerso con particolare evidenza nella sent. 379/2003 con cui la Corte ha ritenuto coperte dalla prerogativa di cui all'art. 68, Cost. le dichiarazioni contenute in un'interrogazione dichiarata inammissibile dalla Presidenza della Camera dei Deputati. Specie con riguardo alla giurisprudenza sulle immunità, la Corte utilizza i regolamenti parlamentari secondo un'estensione pienamente coerente con quella che gli stessi assumono nel giudizio sulle leggi, poiché giudica del comportamento dei membri delle Camere unicamente alla luce della Costituzione, senza utilizzare le fonti di autonomia per integrare il parametro del conflitto, ma semplicemente per definirne l'oggetto, confermandone, nella sostanza, l'insindacabilità. In dottrina si vedano A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 314 ss.

<sup>117</sup> Anche per una ricostruzione della giurisprudenza precedente si confrontino M. CARDUCCI, *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1998, p. 315 ss.; F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001; A. SAIITA, *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento: profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000, p. 217 ss.; G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, 1996, p. 35 ss.

<sup>118</sup> In tale prospettiva, I. LOLLI, *I soggetti terzi nei conflitti di attribuzione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 237 ss.; A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro italiano*, 1/2000, V, c. 315 ss.; M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, p. 323 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 399 ss.; R. ROMBOLI, *Lo scudo dell'immunità parlamentare nel conflitto tra Magistratura e potere politico*, in A. PIZZORUSSO-E. RIPEPE-R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, Torino, 2004, p. 241 ss.

spettanti alle singole Regioni, ad esempio, ogni volta che l'organizzazione interna del Parlamento non consenta alle autonomie locali di partecipare correttamente al procedimento legislativo, qualora questo sia previsto dai regolamenti<sup>119</sup>. Tuttavia, almeno allo stato attuale, ricorsi di questo tenore non sono mai stati incardinati di fronte al giudice costituzionale e resterebbero comunque limitati a violazioni specifiche.

### 3. La verifica dei poteri

Nel sistema delle guarentigie previste direttamente dalla Costituzione a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento, ancora oggi, si situa la c.d. verifica dei poteri. L'art. 66 Cost. assegna infatti a ciascuna Camera il compito di giudicare "sui titoli di ammissione dei propri componenti e sulle sopraggiunte cause di ineleggibilità e di incompatibilità".

Almeno teoricamente, però, l'avvento dello Stato costituzionale di diritto avrebbe dovuto far riflettere sulla giustificazione dei meccanismi interni di convalida delle elezioni suggerendo di esternalizzare, almeno in parte, il giudizio sui requisiti di accesso al mandato politico<sup>120</sup>. Di fronte alla supremazia della Costituzione, la lenta metamorfosi che ha caratterizzato i rapporti del Parlamento con gli altri poteri dello Stato ha messo in discussione le stesse istanze che avevano inizialmente imposto di strutturare il giudizio sulle elezioni come una funzione rimessa alla potestà esclusiva delle Camere<sup>121</sup>. Inoltre, alcuni assetti nor-

---

<sup>119</sup> Circa le caratteristiche del giudizio in via d'azione che potrebbero indurre ad una simile riflessione si vedano V. ANGIOLINI, *Lineamenti del giudizio principale ed argomentazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1990, p. 396 ss. M. SICLARI, *Verso il ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali?*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997, p. 133 ss. nonché *passim*; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991; F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni*, Rimini, 1998.

<sup>120</sup> Avanzano questa ipotesi, anche sulla base di riferimenti comparatistici, L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 782 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Osservazioni sulla natura dei rapporti tra la giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1958, p. 248 ss.; A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 3/1965, p. 465 ss. Altra parte della dottrina, invece, distingue la fase di verifica in due sub-procedimenti: da una parte, il cosiddetto controllo di delibazione, che costituirebbe attività amministrativa, dall'altra, il giudizio sulla contestazione, che solo avrebbe i caratteri della funzione giurisdizionale. Pertanto, le garanzie in termini di tutela dei diritti sarebbero applicabili soltanto a quest'ultima fase. Così, ad esempio, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 292 ss.; P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, p. 17 ss.

<sup>121</sup> Lasciata dunque alle spalle la fase storica che aveva contribuito a delineare i tratti essenziali e la *ratio* della verifica dei poteri, nel panorama europeo cominciano ad affermarsi soluzioni alternative allo schema della riserva parlamentare assoluta (in Gran Bretagna; Austria; Repubblica Federale Tedesca; Francia e Spagna), che preferirono affidare il sindacato sugli eletti ad organi giuri-

mativi, distaccandosi dall'argomento teorico che faceva leva sull'autonomia dell'organo elettivo ed enfatizzando il ruolo che l'istituto esplica nell'assicurare una piena corrispondenza fra la legittimazione delle Assemblee politiche e la volontà popolare, hanno cominciato a dare maggior risalto alla funzione garantistica che la verifica dei poteri assolve nell'ambito di un corretto svolgimento del processo elettorale. Questa scelta è passata attraverso il progressivo rafforzamento delle garanzie di imparzialità del giudizio sull'acquisto della carica di Parlamentare e ha cercato di allontanare da condizionamenti di parte le decisioni relative alla corretta instaurazione del rapporto di rappresentanza<sup>122</sup>.

Nei moderni regimi parlamentari, la necessità di garantire l'indipendenza delle Camere, che tuttora sembrerebbe spiegare la presenza di un controllo interno sulla regolarità del mandato, per quanto possa ancora ritenersi sussistente nei termini che in origine motivarono l'assunzione della verifica dei poteri come prerogativa esclusiva delle Assemblee elettive, deve coniugarsi ora con l'esigenza di salvaguardare i diritti individuali e deve altresì essere parametrata con il principio di responsabilità degli organi di governo e con la riduzione degli spazi di privilegio e di differenziazione degli apparati di potere<sup>123</sup>. Si tratta di un bilanciamento certamente complesso, ma imprescindibile perché connaturato alla scelta operata dal Costituente di incorporare tra i valori fondativi dell'ordinamento la protezione dell'individuo quale elemento capace di temperare la rigidità del principio di separazione dei poteri e di subordinare al rispetto della Costituzione ogni organo dello Stato<sup>124</sup>. Oltretutto, gli sviluppi dello Stato costitu-

---

sdizionali o di garanzia della legittimità costituzionale. Cfr. M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, p. 1448 ss.

<sup>122</sup> La finalità sottesa alle riforme che hanno interessato il controllo sull'accesso al mandato parlamentare e sulla decadenza dall'ufficio appare quella di superare il concetto di sovranità illimitata e insindacabile del Parlamento, onde procedere a un accertamento obiettivo della volontà manifestata dal corpo elettorale. Moltissimi Stati, a cominciare dalla Gran Bretagna, dove la garanzia era sorta, hanno ormai abbandonato il controllo sulle elezioni affidato alle Camere per trasferirlo, con modalità diverse, al potere giudiziario. Secondo questa impostazione, affidare l'attività di controllo delle elezioni, che è una competenza materialmente giurisdizionale, a un organo esterno, imparziale e indipendente, non menomerebbe affatto l'indipendenza delle Camere, ma, al contrario, garantirebbe efficacemente agli elettori il più importante tra i diritti politici, ossia il rispetto della preferenza espressa. Così V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 115 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento*, cit., p. 757 ss.

<sup>123</sup> Così, *ex multis*, L. ELIA, *Il regolamento del Senato per la verifica dei poteri*, in AA.VV., *Istituzioni nazionali ed internazionali*, Roma, 1992, p. 7 ss.; V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1995, p. 11 ss.; A. JERVOLINO, *Esperienze nella Giunta delle elezioni*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 437 ss.

<sup>124</sup> Per un inquadramento più articolato delle prerogative parlamentari all'interno del dettato costituzionale si leggano P. LUCIFREDDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato, Il sistema bri-*

zionale di diritto hanno prodotto mutamenti assai significativi nell'articolazione complessiva del potere sovrano e nella sua concezione più tradizionale, mitigando l'iniziale contrasto tra corpo legislativo e Governo. Per questo, la maggior parte delle Costituzioni del Novecento a una rigorosa divisione dei poteri ha gradualmente sostituito la ricerca di un equilibrato assetto fra gli organi supremi dello Stato in conformità con un modello di cooperazione e di controlli reciproci diretto a conformare ogni manifestazione di imperio al rispetto dei diritti fondamentali<sup>125</sup>.

Eppure, nonostante il sensibile ridimensionamento subito dal concetto di sovranità parlamentare, a partire dal quale l'intangibilità della sfera interna delle Assemblee elettive si è sempre fondata, la Costituzione repubblicana ha comunque tenuto ferma l'idea cardine di una competenza esclusiva delle Camere in ordine alle controversie che incidono sulla composizione e sulla struttura dell'organo rappresentativo. La presenza stessa di questo istituto a livello costituzionale suggerisce cioè che nel nostro ordinamento la riserva parlamentare sulla verifica dei poteri possa, in ipotesi, restringere anche il godimento di alcune situazioni giuridiche soggettive e ricadere sulle attribuzioni degli altri poteri dello Stato.

Ciò detto, la conformità sostanziale ai diritti quali norme fondamentali di una Costituzione rigida rappresenta un vincolo anche per la sovranità democratica e, di conseguenza, implica un esercizio ragionevole delle prerogative attraverso cui il Parlamento preserva la propria posizione di indipendenza<sup>126</sup>. Assumendo questa premessa, ci si deve quindi chiedere entro quali limiti l'esercizio della giustizia politica possa modificare il regime costituzionale di protezione delle libertà individuali e se, alla luce dell'esperienza parlamentare di oltre un sessantennio, sia ancora opportuno lasciare inalterata l'assoluta insindacabilità del controllo sui titoli di ammissione dei membri di ciascuna Camera. Occorre quindi domandarsi fino a che punto questa limitazione dei diritti dei singoli e degli interessi degli altri poteri statuali possa ritenersi ammissibile, specie quando

---

tannico, Milano, 1988, p. 11 ss.; P. TABARRO, *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1/1999, p. 22; nonché F. MOHRHOFF, *Parlamento*, cit., p. 402 ss.

<sup>125</sup> Nel Patto Costituente, inteso come norma superiore che legittima l'ordinamento, è definito, infatti, un rinnovato sistema di *checks and balances*. Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979.

<sup>126</sup> Come sottolinea, *ex multis*, F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1998, p. 2868 ss., il passaggio dallo Stato di diritto legislativo a quello costituzionale, fondato sul suffragio universale e sulla rigidità della Costituzione, è segnato dalla tendenza ad eliminare o quantomeno a ridurre le aree sottratte al controllo giurisdizionale e quindi al diritto, inteso come applicazione di norme giuridiche superiori. Un'esigenza, questa, che ha condotto molti ordinamenti ad escludere la competenza parlamentare esclusiva e ad intraprendere la strada alternativa del collegio giurisdizionale in senso stretto.

incide sulla loro difesa giurisdizionale<sup>127</sup>: in un sistema costituzionale rigido, la protezione dell'autonomia parlamentare può arrivare a sopprimere quel dato minimo indispensabile della funzione giudicante preordinato alla protezione dei cittadini e delle attribuzioni istituzionali di fronte a un'autorità terza, indipendente e imparziale?

A questi interrogativi è legato ovviamente il rispetto della legalità costituzionale nello svolgimento di tutte le funzioni pubbliche, l'eguaglianza di tutti i soggetti dell'ordinamento e, in ultima istanza, l'integrità del patto stesso che legittima l'esercizio del potere politico. Il rischio più tangibile di una soluzione che riservi esclusivamente alle Assemblee elettive il concreto esercizio della verifica dei poteri è che l'utilizzo di tale prerogativa risulti troppo condizionato dalle logiche politiche contingenti, sacrificando integralmente le altre istanze contemplate dalla Costituzione. Più generale, si tratta di stabilire se alcuni istituti del diritto parlamentare possano essere legittimamente sottratti a qualsiasi tipo di sindacato e se le esigenze di protezione della struttura pluralista e democratica dei moderni Stati di diritto possano essere utilmente soddisfatte soltanto tramite l'azione di organi politici meramente interni<sup>128</sup>.

### 3.1. *Le radici storiche della convalida delle elezioni*

L'istituto della verifica dei poteri colloca le proprie origini nell'ambito dei fenomeni rivoluzionari che – nell'Inghilterra del XVII secolo e nella Francia del XVIII secolo – condussero all'affermazione dello Stato di diritto, fissando un centro di potere contrapposto e alternativo agli indirizzi determinati dalla Corona<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Su questo aspetto, si veda anche L. PEGORARO-S. PENNICINO, *Introduzione metodologica allo studio dei sistemi di gestione e di giustizia elettorale*, in *Derecho en libertad*, 2/2009, p. 167 ss.; C. DE CESARE, *Verifica dei poteri*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1994, p. 2 ss.; M. CERASE, *Art. 66 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1271 ss.

<sup>128</sup> Circa l'evoluzione dello Stato costituzionale di diritto nel senso di una piena ed effettiva protezione dei diritti fondamentali si vedano P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1990.

<sup>129</sup> Per un primo inquadramento, C. MORRIS, *From "Arms, Malice, and Menacing" to the Courts: Disputing, Elections and the Reform of the Election Petitions system*, in *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, 79/2011, p. 11 ss.; J.P. CHARNAY, *Le controle de la régularité des l'élection parlementaires*, Parigi, 1964, p. 359 ss. In realtà, pur nelle diverse vicende storiche che hanno contrassegnato la nascita degli Stati Uniti d'America, anche la Costituzione di Philadelphia del 1787 ha attribuito alle Assemblee politiche un sindacato sulla validità della propria composizione. L'istanza di un giudizio autonomo da parte dell'organo legislativo in ordine all'acquisto o alla perdita del mandato parlamentare si fonda qui sulla necessità di marcare gli spazi del Congresso di fronte all'Amministrazione federale nell'ambito della rigida separazione dei poteri

L'esperienza inglese ha rappresentato la palingenesi del sindacato sui titoli di ammissione dei membri del Parlamento. Più nel dettaglio, l'affermazione di questa prerogativa viene solitamente ricondotta al momento in cui, dopo la formazione di un'Assemblea permanente articolata in due corpi distinti, la *House of Commons* cominciò ad opporsi con forza alle intromissioni regie, al fine di sottrarre al controllo della Corona il controllo sulle condizioni di accesso al mandato parlamentare. Il Consiglio del Re, infatti, attraverso la facoltà di certificare la legittima composizione dell'Assemblea, era sempre riuscito a condizionare la struttura e le funzioni dell'organo elettivo, fino ad espellere gli esponenti ritenuti scomodi perché contrari alle politiche del Sovrano<sup>130</sup>.

Già dal XV secolo, i Comuni iniziarono a pretendere una qualche forma di verifica sulla regolarità delle elezioni e il contrasto fra Corona e Parlamento sull'attribuzione esclusiva del diritto a giudicare in merito a eventuali contestazioni elettorali si protrasse, con accese dispute, anche sotto il regno di Elisabetta I<sup>131</sup>. Nondimeno, fu con l'avvento degli Stuart che questa contrapposizione sfociò in un violento conflitto i cui esiti segneranno la supremazia dell'Assemblea rappresentativa sulle ragioni del Re, favorendo l'evoluzione del modello *Westminster* verso una compiuta monarchia costituzionale incentrata sul Parlamento<sup>132</sup>.

Nel "*Bill of Rights*" del 1689 venne esplicitamente riconosciuta alle Camere la prerogativa di giudicare sulle votazioni contestate come corollario del diritto del popolo di partecipare a libere elezioni<sup>133</sup>. Ma ogni dubbio in ordine alla giu-

---

che caratterizza la forma di governo presidenziale. Al riguardo, cfr. J. STORY, *Commentaries on the Constitution of the United States*, New York, 1970, p. 225 ss.

<sup>130</sup> R.C. MUNDEN. *The Defeat of Sir John Fortescue: Court versus Country at the Hustings?*, in *The English Historical Review*, 93/1978, p. 811 ss.; E.N. LINDQUIST, *The Case of Sir Francis Goodwin*, in *The English Historical Review*, 104/1989, p. 670 ss.; L. LEVY-PECK, *Goodwin v. Fortescue: The Local Context of Parliamentary Controversy*, in *Parliamentary History*, 3/1984, p. 33 ss.; A. THRUSH, *Commons v. Chancery: The 1604 Buckinghamshire Election Dispute Revisited*, in *Parliamentary History*, 26/2007, p. 301 ss.

<sup>131</sup> Con il c.d. "*Attendance in Parliament Act*" del 1514, il Re Enrico VIII trasferì allo Speaker il potere di concedere a un Deputato di abbandonare il proprio ufficio. Entro questa facoltà, però, la Camera ricomprese, in via implicita, anche la potestà di decidere quali membri ammettere ad esercitare il mandato politico. In dottrina, E. CAMPBELL, *Expulsion of Members of Parliament*, in *The University of Toronto Law Journal*, 21/1971, p. 20 ss. nonché F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato*, cit.

<sup>132</sup> A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009, p. 95 ss.; A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1982, p. 3 ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 124 ss.

<sup>133</sup> In questo senso si vedano, nella letteratura britannica, le osservazioni di J. MITCHELL, *Constitutional Law*, Edimburgo, 1968, p. 121 ss.; P.M. LEOPOLD, *The power of the House of Com-*



risdizione della *House of Commons* sulla propria effettiva composizione venne eliminato con il "*Parliamentary Election (Returns) Act*" del 1695. In questa fase, il compito di valutare la regolare formazione delle Assemblee elettive cessò di costituire una prerogativa regia e venne definitivamente attratto nella sfera di autonomia dell'organo politico-rappresentativo, trasformandosi in una delle espressioni più tangibili dell'acquisita indipendenza del Parlamento<sup>134</sup>.

L'applicazione pratica dell'istituto non riuscì tuttavia a dare buona prova di sé, mettendo in luce come l'esercizio del sindacato sulla legittima composizione del collegio fosse di fatto oggetto di una sistematica prevaricazione della maggioranza politica sulle minoranze presenti in Assemblea<sup>135</sup>. Il "*Grenville Act*" o "*Parliamentary Elections Act*" del 1770 cercò di porre rimedio a questi abusi istituendo apposite commissioni parlamentari (i "*Tribunals*") che, composti da membri della Camera sorteggiati all'inizio di ogni legislatura, avevano il compito di decidere in via definitiva sui ricorsi elettorali. Anche questa soluzione, però, si rivelò inadeguata a mantenere un controllo sugli eletti che fosse integralmente obiettivo e tendenzialmente scevro da condizionamenti<sup>136</sup>.

Per queste ragioni, il "*Parliamentary Election Act*" del 1868 sancì la perdita da parte della *House of Commons* della prerogativa che assicurava un autonomo controllo sull'accesso al mandato rappresentativo e, a partire dal 1881, trasferì il giudizio sulle contestazioni elettorali a una specifica sezione della *High Court of Justice* (la *King's Bench Division*). In conseguenza di questo nuovo impianto, la Camera dei Comuni mantenne un ruolo puramente formale, poiché la valutazione definitiva sulla convalida delle elezioni venne rimessa al potere giudiziario. Sebbene le pronunce giurisdizionali sul contenzioso elettorale acquistassero efficacia soltanto nel momento in cui venivano comunicate allo *Speaker* e la *House of Commons* ne ordinava l'inserimento definitivo nel proprio registro interno ("*Journal*"), tale adempimento procedurale rispecchiava una mera ritualità che non configurava il potere dell'Assemblea di riesaminare i "*reports*" trasmessi dalla *King's Bench Division*. Il passaggio alla Camera cioè non provocava più al-

---

*mons to question private individuals*, in *Public Law*, 2/1992, p. 548 ss. nonché G. WILSON, *Cases and materials on Constitutional and administrative Law*, Cambridge, 1966, p. 256 ss.

<sup>134</sup> Sulla verifica dei poteri come presidio di indipendenza del Parlamento inglese cfr. in particolare T.P. TASWELL-LANGMEADS, *English Constitutional History*, Londra, 1960, p. 194 ss.; H. BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, Londra, 2009, p. 106 ss.; F. LAWSON, *Cases in constitutional law*, Oxford, 1962, p. 162 ss.; R. YOUNG, *The British Parliament*, Londra, 1962, p. 213 ss.

<sup>135</sup> Per una rassegna della casistica relativa all'applicazione dell'istituto della verifica dei poteri come prerogativa tutta interna al Parlamento inglese si rinvia a E.C.S. WADE-G. BRADLEY, *Constitutional law*, Londra, 1971, p. 46 ss.; W. BLAKSTONE, *Commentaires on the laws of England (1765-1769)*, Oxford, 2005, p. 165 ss.; A. BURTON-ADAMS, *Constitution History of England*, Londra, 1951, p. 192 ss.

<sup>136</sup> Così E.B. FRYDE-E. MILLER (a cura di), *Historical Studies of the English Parliament*, Cambridge, 1970, p. 150 ss.; E. STOCKDALE, *The unnecessary crisis. The background to the Parliamentary Papers Act 1840*, in *Public Law*, 1/1990, p. 30 ss.

cuna discussione, ma assumeva il valore di una semplice presa d'atto, che conferiva efficacia formale al verdetto precedentemente emesso dalla Magistratura<sup>137</sup>.

Nell'ordinamento britannico, quindi, l'equilibrato compromesso che, da un lato, attribuisce al giudice la potestà decisoria in ordine alla convalida delle elezioni e, dall'altro, fa formalmente salva l'autonomia e la sovranità degli organi parlamentari riservando comunque alla *House of Commons* la competenza a giudicare su questioni di "qualification" ovvero sulla decadenza dal mandato in seguito alla perdita dei requisiti richiesti per quell'ufficio, si deve a una convenzione costituzionale nata per correggere le più vistose disfunzioni della giustizia politica<sup>138</sup>.

Anche nell'esperienza francese la verifica dei poteri si affermò come prerogativa attraverso cui l'organo elettivo sancì la propria indipendenza nella dialettica con gli altri poteri statali. A seguito della Rivoluzione del 1789, il Terzo Stato, autoproclamatosi Assemblea nazionale, rivendicò la competenza a giudicare sui titoli di ammissione dei propri membri in modo autonomo e separato rispetto alla Nobiltà e al Clero. Tale funzione trovò il proprio riconoscimento formale già nella Costituzione del 1791 che, pur nel modello di monarchia limitata tipica del periodo post-rivoluzionario, accostava una rigida separazione dei poteri al prestigio che il principio della sovranità popolare aveva conferito al Parlamento e alla funzione legislativa in quanto espressione della volontà generale<sup>139</sup>. In

<sup>137</sup> Circa il "Parliamentary Election Act" e la relativa procedura giurisdizionale di convalida delle elezioni, si consultino P.J. MADGWICK-D. WOODHOUSE, *The Law and the Politics of the Constitution of the United Kingdom*, New York, 2007, p. 22 ss.; D. YARDLEY, *Introduction to British Constitutional Law*, Londra, 1969, p. 134 ss. nonché D.L. KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain*, London, 1953, p. 174 ss.

<sup>138</sup> M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 1023 ss. secondo cui il carattere tutto sommato residuale che l'istituto della verifica dei poteri ha assunto nell'ordinamento britannico si giustifica sulla base dell'impiego, pressoché illimitato, che di tale prerogativa hanno fatto le Camere nella precedente esperienza costituzionale. Si è così assegnata al potere giudiziario la titolarità effettiva e sostanzialmente esclusiva del potere di controllare i risultati delle elezioni, pur garantendo la presenza simbolica della Camera nel giudizio sulla validità del mandato elettivo.

<sup>139</sup> Cfr. Costituzione francese del 1791, Titolo III, Cap. I, Sez. IV, art. 5: "Le Assemblée elettorale hanno il diritto di verificare la qualità e i poteri di coloro che vi si presenteranno e le loro decisioni saranno provvisoriamente esecutive, salvo il giudizio del Corpo legislativo in sede di verifica dei poteri dei Deputati". Questa Costituzione, voluta dall'Assemblea nazionale, che nel frattempo aveva assunto anche funzioni costituenti, seguì di poco la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino", proprio perché si ritenne opportuno raggiungere un accordo sui principi fondamentali che avrebbero dovuto ispirare il nuovo ordinamento. La Costituzione, redatta da un apposito *Comité de Constitution*, influenzato soprattutto dal Terzo Stato, fu approvata da un'Assemblea Costituente, derivata direttamente dagli Stati Generali, che propose l'adozione di un modello monarchico-costituzionale di tipo parlamentare, fondato su una rigida separazione dei poteri, ma nel quale il popolo restava comunque escluso dai principali momenti decisionali. Più diffusamente si vedano J. GODECHOT-G.F. FLAMMARION, *Les constitutions de la France depuis 1789*, Parigi, 1979, p. 22 ss.; F. MONERA, *L'idée de République et la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Parigi, 2004 e F. FURET, *La Révolution française*, Parigi, 1988, p. 544 ss.

questo delicato equilibrio istituzionale, la prerogativa della verifica dei poteri si qualificò come un essenziale strumento di tutela delle istituzioni rappresentative, nell'ottica di evitare il più possibile influenze esterne. A fronte della strutturale subordinazione della Magistratura al Ministro di Grazia e Giustizia, l'assegnazione al Parlamento del giudizio di convalida delle elezioni sembrò pertanto l'unica opzione in grado di collocare fuori dall'influenza del Governo la verifica sui titoli di ammissione dei membri delle Camere<sup>140</sup>.

La riserva assembleare venne naturalmente abbandonata nel periodo del Consolato (1799-1804) e del Primo Impero (1804-1813), per essere poi ufficialmente reintrodotta con la Costituzione del 1814<sup>141</sup>.

L'intera procedura si reggeva sull'attività istruttoria svolta dai *Boureaux de vérification*, organismi dotati di funzioni referenti nei confronti del Parlamento ai quali spettava altresì la facoltà di sentire in contraddittorio i soggetti interessati nel giudizio di convalida. In un contesto in cui l'esigenza di difendere la supremazia delle Camere si faceva sempre più pressante, però, il metodo impiegato dagli uffici interni dell'Assemblea nazionale non si conformò quasi mai ai parametri propri del sindacato giurisdizionale e non riuscì neppure a contrassegnare nettamente un ambito inviolabile di indipendenza a favore del Parlamento<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> Per una ricostruzione storica delle ragioni che indussero il primo Costituente francese ad affidare il giudizio sulla verifica delle elezioni all'Assemblea nazionale e successivamente ad escogitare una soluzione differente, che modificò la configurazione del controllo sulla convalida delle elezioni, assegnandolo al potere giudiziario, si vedano J.P. CHARNAY, *Les scrutins politiques en France. Contestations et invalidations*, Parigi, 1964, p. 240 ss.; D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, Parigi, 1992, p. 495 ss.; L. PHILIP, *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, in *Pouvoir*, 13/1980, p. 60 ss.

<sup>141</sup> A seguito del colpo di Stato del 9 novembre 1799, che rovesciò il regime del Direttorio, nato dalla Rivoluzione, la Costituzione dell'anno VIII instaurò una forma di governo di stampo autoritario, che si consolidò durante il Primo Impero. In questa fase, come noto, l'autonomia parlamentare venne totalmente conculcata: Napoleone deteneva incontrastato il potere esecutivo, ma esercitava anche in termini pressoché esclusivi la funzione legislativa, attraverso la facoltà di proporre le leggi, che venivano poi presentate al Tribunato, cui spettava solo il potere di approvarle o di respingerle, e di qui venivano trasmesse, al Corpo legislativo, formato da trecento Deputati teoricamente eletti sulla base di liste circoscrizionali, che però non furono mai compilate. Al Corpo legislativo si affiancava infine il Senato, il quale, tuttavia, non rappresentava altro che una diretta emanazione dell'Imperatore, essendo da lui direttamente nominato. Cfr. G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 371 ss.; J.P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, Parigi, 1996, p. 96 ss.; C. BIDEGARAY-C. EMERI, *La responsabilité politique*, Parigi, 1998, p. 23 ss.

<sup>142</sup> Il controllo parlamentare adottato dalla Francia in epoca liberale venne assunto come punto di riferimento anche dalla Costituzione spagnola di Cadice del 1812, da quella Belga del 1831, dalla Costituzione di Prussia del 1850 e dallo Statuto Albertino del 1861. Così P. MARTINEZ-RUANO, *Reflexiones acerca de la adminisrracion dectoral*, in *Revista de Estudios Politicos*, 112/2001, p. 246 ss.; R. CHARVIN, *Justice et politique (Evolution de leurs rapports)*, Parigi, 1968, p. 42 ss.; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, p. 152 ss.; F.J. BASTIDA FREIJEDO, *Ley electoral y garantias judiciales*, in *Poder Judicial*, 1/1986, p. 24 ss.; G. MOLA, *L'esperienza storico-*

Anche la Costituzione del 1946 mantenne al proprio interno una procedura parlamentare per la verifica delle elezioni, ma gli eccessi perpetrati durante la IV Repubblica suggerirono di non confermare il modello precedente che affidava il suddetto controllo alla competenza esclusiva dell'organo politico<sup>143</sup>. La scelta operata dalla successiva Costituzione del 1958 individuò così nel *Conseil constitutionnel* l'autorità cui conferire la funzione di vagliare i titoli di ammissione degli eletti limitandone, però, la competenza alle sole elezioni oggetto di un esplicito reclamo<sup>144</sup>.

Allo stesso modo, lo Statuto del Regno d'Italia individuò nel controllo interno delle Camere sui requisiti di accesso al mandato parlamentare una garanzia per la fisionomia duale del potere sancita dallo Statuto. Era dunque l'assetto stesso delle funzioni sovrane a far emergere l'esigenza di difendere gli spazi di decisione politica degli organi rappresentativi. Il controllo sugli eletti veniva ascritto a quel complesso di istituti e prerogative che, nella forma di Stato liberale, era espressione della supremazia istituzionale del Parlamento e, per questo, escludeva qualsiasi tipo di sindacato sugli atti posti in essere dalle Camere<sup>145</sup>.

La concezione dell'organo legislativo come perno di una monarchia condizionata, capace di incarnare l'alleanza tra il Sovrano e le classi borghesi, che contraddistinse tutte le rivoluzioni liberali ottocentesche, aveva consacrato l'indipendenza del Parlamento, in quanto struttura immediatamente partecipe della

---

istituzionale tedesca, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli, 1994, p. 190 ss.; J. LUTHER, *La giurisdizione costituzionale: sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1990, p. 532.

<sup>143</sup> Cfr. art. 8, Costituzione del 27 ottobre 1946: "Ciascuna delle due Camere è giudice dell'eleggibilità dei suoi membri e della regolarità della loro elezione; essa soltanto può riceverne le dimissioni". In dottrina, per una più ampia panoramica sulla situazione della IV Repubblica francese si leggano G. ELGEY, *Histoire de la IV<sup>e</sup> République. La République des illusions (1945-1951)*, Parigi, 1965; J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Parigi, 2005. Con particolare riferimento ai profili giuridici in tema di controllo sulla legittimità dei risultati elettorali, P. ARDANT-B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 2016, p. 419 ss.

<sup>144</sup> Più precisamente, si veda quanto previsto dall'art. 59 della Costituzione del 4 ottobre 1958: "Il Consiglio costituzionale decide, in caso di contestazione, sulla regolarità delle elezioni dei Deputati e dei Senatori". Tra i commentati più recenti si confrontino anche M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Parigi, 2006, p. 231 ss.; J.J. CHEVALLIER-G. CARCASSONNE-O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième république 1958-2009*, Parigi, 2010, p. 163 ss. e in una diversa prospettiva anche le osservazioni di D. DULONG, *Sociologie des institutions politiques*, Parigi, 2012, p. 58 ss.

<sup>145</sup> Sul punto R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, 1932, p. 120 ss.; J. LOZANO-MIRALLES, *I ricorsi in materia elettorale*, in S. CAMBINO-G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di Governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996, p. 284 ss.; R. FERRARI-ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008, p. 57 ss.

sovranità<sup>146</sup>. In piena coerenza con questa configurazione del potere che affidava la funzione di indirizzo, congiuntamente, al Sovrano e al Parlamento, la verifica dei poteri si collocò *naturaliter* fra le prerogative delle Camere, ciascuna delle quali, a norma dell'art. 60 della Legge fondamentale, era la sola competente a giudicare in ordine alla validità dei titoli di ammissione dei propri membri. Lo Statuto, pertanto, individuava nel corpo rappresentativo l'unico organo legittimato a giudicare sui requisiti di legittimità del mandato parlamentare, facendo del controllo autonomo sulle elezioni uno dei principali corollari dell'indipendenza delle Assemblee politiche<sup>147</sup>.

L'assunto di fondo su cui si basava questo tipo di impianto coincideva con l'idea che le Assemblee elettive fossero, di per sé stesse, in grado di esprimere un organo giurisdizionale autonomo che, nell'ambito di giudizio caratterizzato da parametri eminentemente politici, le proteggesse da ingerenze esterne. Il ricorso a una competenza riservata fu quindi dettato sia dalla natura ottriata della Costituzione sia dall'esigenza di porre il Parlamento al riparo da possibili ingerenze portate dal Re e dal potere esecutivo. Sotto il primo profilo, i coevi movimenti insurrezionali indussero la Monarchia a concedere una Carta che modificasse il regime politico vigente, accogliendo un sistema monarchico, costituzionale e rappresentativo<sup>148</sup>, mentre, per quanto concerne il secondo aspetto, si ritenne che l'adozione di una procedura interamente giurisdizionale non potesse fornire sufficienti garanzie all'autonomia delle Camere, soprattutto in ragione della stretta dipendenza che la Magistratura dell'epoca manifestava rispetto alla Corona<sup>149</sup>.

Nell'esercizio di tale riserva, la Camera dei Deputati adottò una procedura

<sup>146</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*. Firenze, 1905, p. 53 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, cit., p. 44; A. MARONGIU, *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 321 ss.

<sup>147</sup> F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 184. ss. i quali sottolineano come l'influenza del Governo sulla verifica dei poteri avrebbe consentito all'Esecutivo di rimanere "arbitro del corpo alla cui vigilanza esso medesimo si trovava sottoposto", allo stesso modo il controllo sulla regolarità delle elezioni non avrebbe potuto essere affidato "nemmeno all'una Camera sui membri dell'altra, che in tal caso ciascuna si troverebbe sottoposta ad ingerenza esteriore in materia delicatissima, che attiene alla sua stessa composizione".

<sup>148</sup> Su questo profilo G.S. VIDARI, *Parlamenti preunitari e Parlamento subalpino*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 57 ss.; M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit., p. 14 ss.; A. PENSOVACCCHIO LI BASSI, *Il biennio dell'unificazione italiana e lo Statuto Albertino*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, p. 1609 ss.

<sup>149</sup> Si confrontino, tra gli altri L. GARELLO, *Lo Statuto fondamentale del Regno. Trattazione comparata con le principali vigenti, con note di dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1898, p. 225 ss.; V. LONGI-M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 44 ss.; G. SALVATORE, *In tema di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento*, in *Montecitorio*, 7/1967, p. 23 ss.

simile a quella francese dei *Bureaux de vérification*, in cui l'accertamento preliminare sui titoli di ammissione degli eletti era deferito a degli Uffici interni. A questi organi, sulla base dei regolamenti del 1848 e del 1863, venivano distribuiti i verbali delle elezioni per l'esame della relativa documentazione, che culminava poi con una proposta di convalida o di annullamento dell'elezione oggetto di istruttoria, indirizzata al *plenum*. In questo modo, il Parlamento si accreditava nel confronto con il Re come autonoma forza politica portatrice delle esigenze sociali del corpo elettorale<sup>150</sup>.

Tuttavia, soprattutto con la metamorfosi in senso parlamentare, subito in via di fatto dalla forma di governo liberale, l'esercizio concreto del sindacato sul mandato politico risultò fortemente condizionato dalle pressioni della maggioranza<sup>151</sup>. Benché infatti si andasse consolidando una certa supremazia del Parlamento nella funzione di indirizzo politico, la conformazione della verifica dei poteri come prerogativa delle Camere rimase comunque inalterata, il che incise inevitabilmente sulla valenza garantistica dell'istituto. Allontanandosi progressivamente da quei caratteri di sindacato obiettivo sul rispetto della legge per il rinnovo del Parlamento, che, almeno in origine, ne avevano giustificato la collocazione tutta interna alle Camere, il giudizio per la convalida delle elezioni, anziché integrare uno strumento di difesa contro le interferenze dell'Esecutivo, si delineò come un mezzo di controllo sulla composizione delle Assemblee politiche gestito integralmente dalla maggioranza parlamentare e di governo<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Il modello della verifica per Uffici venne modificato con l'approvazione, nel 1868, di un nuovo regolamento della Camera dei Deputati. L'articolato, prevedeva un diverso sistema di controllo sugli eletti, che si basava su un'istituzione di una Giunta permanente, composta da 12 Deputati scelti dal Presidente di Assemblea e dotata di compiti referenti nei confronti del *plenum*. La novella regolamentare stabilì, poi, che ciascun membro dell'Assemblea potesse esercitare le proprie funzioni (e quindi anche prendere parte all'attività di verifica dei poteri) "per il solo fatto dell'elezione" e una volta reso il giuramento. L'annullamento dell'elezione per vizi *in procedendo* era subordinato alla presentazione di una "protesta" sottoscritta dai proponenti. Rispetto al precedente meccanismo di convalida, la nuova procedura mirava, per il tramite di un unico centro di analisi istruttoria, ad assicurare uniformità di orientamento, nonché celerità ed efficienza ad una funzione di controllo, che avrebbe definito l'assetto del Parlamento e delle sue articolazioni interne, condizionandone i lavori. Allo stesso tempo, il regolamento del 1868 giurisdizionalizzava il sindacato sugli eletti, a partire dalle modalità di costituzione della Giunta, nel tentativo di dare al collegio una composizione il più possibile equilibrata e stabile per tutta la durata della legislatura. Non erano infatti ammesse né la rinuncia all'incarico né la facoltà di dimettersi, né tantomeno si prevedeva la possibilità di ricusare i componenti dell'organo.

<sup>151</sup> In relazione al cambiamento in senso parlamentare, subito, in via di prassi, dalla forma di governo liberale si confrontino ad esempio F. LAMPERTICO, *Lo Statuto e il Senato*, Roma, 1886, p. 271 ss.; L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, cit., p. 750 ss.; V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.

<sup>152</sup> Analogamente, S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in ID., *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1990, p. 188 ss.; M. DOGLIANI,

### 3.2. La verifica dei poteri nella Costituzione: la duplice natura dell'istituto e le sue giustificazioni

Stando al disposto costituzionale, la prima valutazione assegnata al Parlamento in materia di risultati elettorali consiste in un esame puntuale circa la regolarità delle relative operazioni di voto e nel controllo, in capo a coloro che sono stati eletti, dei requisiti necessari per poter essere effettivamente proclamati<sup>153</sup>.

L'accertamento relativo alla legittima assunzione della carica termina o con la convalida dell'elezione, che perfeziona giuridicamente la posizione del Parlamento, o con una delibera di annullamento; l'esame dei motivi che impediscono la permanenza in carica accerta invece che non siano sopravvenute cause tali da comportare la perdita del mandato elettivo, pur legittimamente acquisito. Quest'ultimo giudizio, che potrebbe anche sfociare in una decisione di decadenza, matura allorché un membro dell'Assemblea si trovi in una situazione di incompatibilità con l'esercizio del proprio *munus* oppure qualora il Parlamentare medesimo perda la capacità elettorale passiva<sup>154</sup>.

Sebbene non si tratti di una competenza giurisdizionale in senso stretto, l'art. 66 Cost. crea comunque una riserva di giurisdizione a favore delle due Camere in deroga ai principi generali dell'ordinamento. Come si è visto, tale scelta è stata motivata dalla necessità di preservare l'indipendenza del Parlamento, garantendo la regolare composizione delle Assemblee elettive e impedendo che la loro consistenza fosse alterata da azioni, dirette o indirette, provenienti dagli altri poteri dello Stato<sup>155</sup>.

In Assemblea Costituente, però, il dibattito relativo alla verifica dei poteri si concentrò tanto sulla necessità storica di proteggere l'autonomia delle Camere quanto sull'esigenza pratica di garantire i diritti individuali e la posizione delle minoranze presenti in Parlamento. Sulla disciplina costituzionale relativa alla convalida delle elezioni influirono cioè entrambe le "anime" delle Assemblee elettive, intese sia come organo della società civile, chiamato a rappresentare nel modo più fedele possibile le istanze democratiche provenienti dai cittadini, sia

*Immunità e prerogative parlamentari*, cit., p. 1023 ss.; G. LONG, *Incompatibilità e ineleggibilità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 51 ss.

<sup>153</sup> In tale prospettiva si vedano esemplarmente C. BOLOGNA, *Art. 66 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 610 ss.; P. COSTANZO, *La verifica dei poteri. Un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2006, p. 783 ss.

<sup>154</sup> Cfr. G.F. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1964, p. 641 ss.; V. DI CIOLO, *Incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI Milano, 1987, p. 45 ss.; L. ELIA, *Incertezza dei concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1972, p. 1054 ss.

<sup>155</sup> M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*, cit.

come potere dello Stato, collocato al centro del sistema<sup>156</sup>.

La questione relativa alla titolarità della verifica dei poteri, quindi, non venne impostata esclusivamente in termini politico-istituzionali, come meccanismo di protezione della sovranità parlamentare, che rimaneva comunque fuori discussione e si esplicava nell'esercizio dell'attività legislativa e nella funzione di controllo sul potere esecutivo, ma si concentrò pure sulla necessità di garantire lo svolgimento del libero confronto democratico, tentando di individuare uno strumento che accertasse effettivamente se le operazioni elettorali si fossero svolte in conformità alla legge e se gli eletti possedessero tutti i requisiti richiesti<sup>157</sup>.

Per questo, quando si trovarono di fronte all'alternativa tra mantenere o modificare l'opzione storicamente favorevole a un esame autonomo sui risultati elettorali, i Costituenti tennero presente sia la necessità di preservare l'indipendenza del Parlamento sia il bisogno sistemico di fissare alcuni presupposti indelebili affinché il gioco democratico potesse serenamente esplicarsi. Detto diversamente, il problema principale che si pose in tema di controllo sui risultati delle elezioni non coincise solo con l'esigenza di proteggere la centralità del Parlamento, ma si tradusse piuttosto nel bisogno di escogitare uno strumento efficace che presidiasse la funzione rappresentativa delle Assemblee politiche. In questo senso, la verifica dei poteri sarebbe stato uno dei mezzi per attuare concretamente il principio della sovranità popolare salvaguardando i diritti riconosciuti all'individuo e alle minoranze politiche dalle norme della Costituzione<sup>158</sup>.

Al riguardo, il rischio di un'eccessiva politicizzazione del procedimento stimolò il dibattito in ordine all'adozione di metodi di controllo alternativi che potessero ridurre il carattere di prerogativa dell'istituto a favore di soluzioni tese a valorizzare maggiormente la tutela giurisdizionale dei diritti coinvolti nei processi elettorali<sup>159</sup>. Tali ipotesi assumevano il controllo imparziale sulla validità

---

<sup>156</sup> Secondo A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 70 ss. questa duplice essenza dell'Assemblea elettiva si esprime nel suo essere sede primaria di incontro fra le istanze istituzionali e quelle della comunità sociale. Cfr. anche M. RUINI, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo. Come si è formata la Costituzione*, Milano, 1961.

<sup>157</sup> Cfr. P. ROSSI, *Intervento nella seduta del 10 ottobre 1947 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1045 ss.

<sup>158</sup> La rigorosa considerazione del voto espresso dai cittadini nell'assegnazione dei seggi parlamentari non solo rende effettivo il rispetto del principio di uguaglianza nel concorso di tutti gli elettori alla determinazione dell'indirizzo politico, ma costituisce anche il presupposto per il corretto funzionamento del regime parlamentare, da cui dipende lo sviluppo della democrazia nei suoi risvolti concreti.

<sup>159</sup> In questo senso, P. BULLONI, *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1038.



delle elezioni e, di conseguenza, anche il correlativo esame sulla regolare formazione della compagine parlamentare come una preconditione necessaria per la legittimità dell'intero sistema giuridico con particolare riferimento alla salvaguardia del pluralismo politico. Alla materia oggetto della verifica era infatti sottesa la garanzia di situazioni giuridiche inviolabili in cui si giocava il corretto funzionamento delle istituzioni repubblicane. Il complesso di interessi costituzionali in cui si inseriva l'istituto imponeva che il controllo di requisiti necessari per l'assunzione del mandato parlamentare assicurasse anche una perfetta corrispondenza tra la scelta espressa dagli elettori e l'effettiva composizione dell'organo politico, onde evitare che si alterassero quegli equilibri che riproducevano all'interno del Parlamento le diverse sensibilità espresse dal corpo elettorale e dal tessuto sociale <sup>160</sup>.

Se ne sarebbe dovuto dedurre che un sindacato neutrale sulla regolarità delle elezioni costituisse un fattore essenziale per rafforzare la legittimazione democratica del Parlamento. Da qui, la mozione presentata dall'on. Mortati, relatore per la seconda Sottocommissione, di sottrarre in parte la verifica delle elezioni alle Camere per affidarla a un tribunale elettorale con composizione mista, sulla scorta della soluzione già impiegata. La proposta muoveva principalmente dalla volontà di evitare che venissero violati i diritti delle minoranze. Destava infatti preoccupazione la circostanza che, nella fase di controllo sui risultati delle elezioni, le varie correnti politiche presenti in Giunta funzionassero contestualmente come parti e come giudici, rendendo quindi poco serena la decisione sul merito <sup>161</sup>.

Nel contesto di una democrazia ancora poco matura e scarsamente consolidata, come quella italiana del secondo dopoguerra, in cui non si era ancora determinata una prassi istituzionale stabile che conducesse allo spontaneo rispetto delle regole istituzionali, si avvertiva cioè il bisogno di creare strumenti destinati a tutelare i diritti dei singoli e delle minoranze, ancor di più in una sede così delicata come la verifica dei poteri <sup>162</sup>. Il pericolo che all'accertamento dei titoli per l'ammissione dei membri delle Camere si procedesse con criteri esclusivamente politici si manifestava nell'interesse a invalidare l'elezione degli avversari più di-

<sup>160</sup> Cfr. E. DI GIOVANNI, *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1040. nonché G. AMBROSINI, *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1042.

<sup>161</sup> Vedasi al riguardo C. MORTATI, *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1035 ss.

<sup>162</sup> Così A. BOZZI, *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1040.

retti, specie nel caso di collegi uninominali in cui l'annullamento di un voto avrebbe addirittura potuto condurre al completo ribaltamento dei rapporti di forza in Parlamento. Si intendeva allora scongiurare il pericolo che sulla decisione di simili questioni influissero unicamente obiettivi congiunturali. Affidando al potere giudiziario la verifica delle elezioni, questo inconveniente avrebbe potuto essere in gran parte superato, a garanzia della serenità del responso. Si riteneva, infatti, che la Magistratura ordinaria fosse estranea ai vincoli di opportunità che solitamente legano fra loro i membri dei partiti e gli esponenti politici<sup>163</sup>.

Tuttavia, l'esperienza del regime fascista, che limitò pressoché totalmente la rappresentatività e l'indipendenza delle Camere, influì potentemente sulla disciplina dell'istituto, spingendo i Costituenti a riproporre la riserva decisionale a favore del Parlamento. Un ruolo determinante in questo senso lo giocarono anche la sostanziale diffidenza verso un potere giudiziario formatosi culturalmente durante il Ventennio e la tendenza ad evitare il più possibile la creazione di magistrature speciali, ragion per cui si preferì restaurare le garanzie parlamentari classiche, vuoi in omaggio alla teoria crociana secondo cui, chiusa la parentesi storica totalitaria "*estranea al percorso ideale della Nazione*", occorre ristabilire le regole costituzionali previgenti, vuoi per la volontà dei nuovi partiti di statuire, anche attraverso l'enfatizzazione di istituti, come l'autorizzazione a procedere e la verifica dei poteri, la propria legittimazione e la preminenza del modello repubblicano<sup>164</sup>. Il motivo principale che indusse a mantenere il giudizio sulla convalida delle elezioni in capo alle Camere si basò quindi sulla constatazione che nel Parlamento italiano si fosse ormai affermato un principio para-costituzionale di origine consuetudinaria, per effetto del quale ciascuna Assemblea politica veniva considerata come un vero e proprio ordinamento separato, dotato di una propria amministrazione e persino di un proprio governo interno. L'esclusione dell'intervento di organi diversi dal Parlamento nelle decisioni relative alla sua composizione trovava, ancora una volta, la propria giustificazione giuridico-razionale nell'esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'indipendenza degli

---

<sup>163</sup> In questo senso, G. LEONE, *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1038 ss. secondo cui, tutt'al più, si sarebbe potuto discutere della composizione, della proporzione tra magistrati ed elementi parlamentari chiamati a costituire il nuovo organo demandato alla convalida delle elezioni e, anzi, intervenendo in questo modo la posizione delle Camere ne sarebbe uscita addirittura rafforzata, poiché il Parlamento, autolimitandosi in materia di verifica dei poteri, avrebbe fornito una grande prova di serenità e di nobiltà di comportamento, accrescendo così il proprio prestigio

<sup>164</sup> Per questo, all'indomani della caduta del regime, il nuovo Governo ritenne di dover restaurare prontamente le garanzie che il Fascismo aveva calpestato. Così B. CROCE, *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, II, Napoli, 1993, p. 632 ss. Per un approfondimento sulla tesi espressa dall'autore, si vedano, per tutti, G. SASSO, *La Storia d'Italia di Benedetto Croce. Cinquant'anni dopo*, Napoli, 1979; G. GEMBILLO, *Benedetto Croce filosofo della complessità*, Soveria Mannelli, 2006.

organi elettivi<sup>165</sup>. Questi elementi valevano di per sé stessi a dimostrare che, per come si era costruita nel corso del tempo, l'antica tesi che tributava alle Camere una sovranità pressoché illimitata non era stata affatto superata. L'assegnazione in via esclusiva agli organi rappresentativi della competenza a controllare sui titoli di ammissione dei propri eletti rappresentò allora un'opzione del tutto pacifica anche per il sistema repubblicano perché già connaturata alla posizione storico-costituzionale del Parlamento<sup>166</sup>.

In questa prospettiva, affidare ad altri organi il giudizio sulla legittima permanenza in carica dei membri di ciascuna Camera avrebbe significato minarne l'indipendenza; allo stesso modo, creare un apposito giudice a cui assegnare alcune delle funzioni precedentemente riservate alle Assemblee politiche avrebbe sminuito il prestigio del nuovo Parlamento, compromettendone l'indipendenza. Lasciare alle Assemblee politiche il controllo sui titoli di ammissione dei propri eletti avrebbe invece contribuito a preservarne l'autorità anche nel nascente ordinamento costituzionale<sup>167</sup>.

Per queste ragioni, nonostante i corposi correttivi apportati dai regolamenti e dalla prassi parlamentare, anche l'attuale sistema di verifica delle elezioni ricalca sostanzialmente la procedura introdotta con la riforma liberale del 1868 che prevedeva consistenti limitazioni al potere di cognizione dei giudici ordinari ed era imperniata su due organi, la Giunta, alla quale erano riservate funzioni istruttorie, e l'Assemblea, a cui spettava la decisione finale<sup>168</sup>. Sulla base di questo consolidato meccanismo di controllo, Camera e Senato, anche quando erano chiamate ad esercitare funzioni para-giurisdizionali, rimanevano pur sempre organi politici e la necessità di tutelare l'indipendenza delle Assemblee elettive prevaleva su tutte le altre esigenze coinvolte nel procedimento, a cominciare proprio dalle garanzie individuali<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> Cfr. U. TERRACINI, *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1043 ss.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> La prerogativa che assegna espressamente alle Camere e soltanto ad esse il potere di verificare i risultati elettorali trasfusa sul piano costituzionale il principio generale secondo cui a ogni collegio è attribuita la competenza ad accertare i titoli di ammissione dei propri componenti per garantirne l'autonomia e l'indipendenza. Così anche P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, cit., p. 57.

<sup>168</sup> Per una precisa ricostruzione dei parallelismi tra organizzazione della verifica dei poteri nel sistema liberale e controllo sulla validità dei titoli di ammissione dei propri membri da parte delle Camere nello Stato costituzionale, si rinvia per tutti all'opera di P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale: Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, 2012, Roma, p. 107 ss.

<sup>169</sup> La protezione dei diritti individuali recedeva di fronte alle istanze istituzionali, o meglio, la garanzia che il sindacato sulle elezioni fosse ispirato ai criteri di imparzialità e terzietà serviva a tutelare in primo luogo anche l'indipendenza dell'Assemblea rappresentativa nel suo complesso. In tal senso, A. ROMANO, *Intervento nella seduta del 10 ottobre 1947 della Commissione per la Co-*

L'accertamento sulla composizione delle Camere, sia per quanto riguarda il controllo sui risultati elettorali sia per quello che attiene al giudizio sui requisiti minimi per l'acquisto e la perdita del mandato, esprime un delicato rapporto fra regole di diritto e ragione politica, ma quest'ultimo fattore ha sempre costituito lo sfondo indispensabile entro cui inquadrare gli elementi oggettivi del giudizio e sulla base del quale formulare le valutazioni definitive. La creazione di questa particolare “zona franca” del potere legislativo, dunque, si è continuamente giustificata sulla base dell'esigenza politica di scongiurare che un potere diverso dall'organo rappresentativo sovvertisse i risultati del voto popolare. Le operazioni riconducibili alla verifica dei poteri, insomma, si qualificano come “*acta interna corporis*” poiché le delibere parlamentari relative all'esercizio del mandato riguardano beni la cui esigenza di tutela rientra nell'esclusiva competenza della Camera a deliberare, ad applicare il proprio regolamento, a pretenderne la puntuale osservanza da parte di tutti i suoi membri e a irrogare le sanzioni interne per le eventuali ipotesi di inosservanza<sup>170</sup>.

### 3.3. *L'adeguamento del controllo sulle elezioni alle altre garanzie costituzionali*

In realtà, però, nelle controversie originate dalla pretesa di un candidato non convalidato o decaduto a veder riconosciuta la propria posizione in seno alla rispettiva Camera di appartenenza si inseriscono anche situazioni giuridiche avulse dalla sfera parlamentare pura e da logiche prettamente politiche<sup>171</sup>. Dal momento della presentazione delle candidature, passando per lo svolgimento della campagna elettorale, per giungere fino alla regolarità del voto e alla proclamazione dei risultati, i procedimenti elettorali evidenziano un susseguirsi di fasi e di relative posizioni giuridiche soggettive che l'ordinamento costituzionale deve necessariamente tutelare. Oltre ai diritti inerenti allo *status* del ricorrente, vengono in rilievo il diritto dei non eletti a subentrare nel seggio divenuto vacante

---

*stituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976, p. 1045 ss.

<sup>170</sup> I diritti che connotano questa particolare funzione debbono dunque essere ascritti a uno statuto direttamente fondato sulla Costituzione e plasmato dal principio di autonomia delle Camere. Così, *ex multis*, A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, p. 385 ss.; R. VIGILANTE, *Dallo Statuto Albertino al Parlamento repubblicano*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli, 1994 nonché C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p. 634 ss. Più in generale, P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, 1971, p. 136 ss.; M. BON-VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 121 ss.

<sup>171</sup> Per un esame di questi interessi si leggano G. ROLLA, *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, 2012, p. 94 ss.; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 184 ss.; S. ROSSI, *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Torino, 2002, p. 93 ss. Più di recente si veda L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011.

e, soprattutto, il diritto di voto dei cittadini. In un sistema democratico, infatti, il corpo elettorale detiene la legittima aspettativa a che la preferenza espressa per la determinazione della compagine parlamentare venga integralmente rispettata, ragion per cui il Parlamento, nell'adempimento dei propri compiti di controllo sui titoli di ammissione degli eletti, dovrà interpretare anche il volere dei cittadini informando la propria azione al rispetto della legalità e alla tutela di tutte le esigenze coinvolte<sup>172</sup>.

Nel nuovo ordinamento basato sulla Costituzione, le Camere sono chiamate a rappresentare il più fedelmente possibile le istanze del corpo elettorale. In questo contesto, mantenere in capo al Parlamento la verifica dei poteri rafforza la sovranità popolare come elemento cardine del sistema, dal momento che la libertà di scelta degli elettori non è limitata al solo momento costitutivo degli organi politici, ma si estende anche alla fase preparatoria e a quella della verifica dei risultati. Poiché l'ordinamento deve garantire che il procedimento elettivo mantenga in tutte le sue fasi le caratteristiche di libertà e prevedibilità richieste in un assetto pluralistico, le varie disposizioni che impediscono a un potere dello Stato diverso dal Parlamento di accertare i risultati delle elezioni riaffermano in concreto la supremazia della volontà popolare, consentendo agli elettori di controllare costantemente le proprie scelte in ordine all'indirizzo politico da perseguire, seppure in via indiretta e attraverso un'apposita Giunta<sup>173</sup>.

La convalida delle elezioni come prerogativa parlamentare serve quindi anche per ripristinare la dignità della macchina democratica, assicurando una maggiore trasparenza dei processi elettorali. Se è vero infatti che le elezioni costituiscono il nodo cruciale delle società moderne, la loro convalida da parte del Parlamento partecipa alla legittimazione dell'ordinamento e ripositiona il rapporto tra Assemblee legislative e corpo elettorale al centro del sistema attestando la regolarità delle consultazioni e certificando la permanenza dei requisiti

---

<sup>172</sup> Sulla tutela del principio di rappresentanza e della sovranità popolare si rinvia a N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Firenze, 1978, p. 22 ss.; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, p. 14 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 85 ss.

<sup>173</sup> Così, *ex plurimis*, P. MARTELLI, *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999, p. 64 ss.; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 109 ss.; A. RAMOS TAVARES, *La crisi della legittimazione elettorale*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, p. 19 ss. La funzione principale della verifica dei poteri e della permanenza dei requisiti di capacità degli eletti diventa quella di concorrere al miglioramento della qualità degli istituti portanti della democrazia rappresentativa. Cfr. a questo riguardo G. FERRARA, *I presupposti della democrazia*, in *www.costituzionalismo.it*, 2010. p. 10 ss.

necessari per il mantenimento della carica rappresentativa<sup>174</sup>. Verrebbe quasi da dire che, in tema di verifica dei poteri, le delibere delle Camere oltrepassano la barriera classica degli “*acta interna corporis*” perché incidono su beni e diritti che esulano dall’autonomia degli organi politici. Almeno in linea di principio, dunque, si manifestano qui tutti i presupposti affinché la regola aurea dello Stato di diritto e il relativo regime giurisdizionale possano superare il limite dell’insindacabilità per essere applicati anche all’attività del Parlamento<sup>175</sup>.

A questo proposito, la principale obiezione mossa nei confronti del controllo sulle elezioni attiene alla mancanza di qualsiasi accertamento idoneo a mantenere la potestà decisoria delle Camere entro precisi parametri di legittimità e imparzialità<sup>176</sup>. Quando un organo decide in causa propria, essendo allo stesso tempo parte e giudice del rapporto litigioso, l’immedesimazione fra il soggetto che pone le regole, chi le applica e chi le deve far materialmente rispettare rende praticamente vana ogni aspettativa di obiettività circa l’esito del giudizio, esponendosi al rischio di un arbitrario esercizio delle funzioni di verifica<sup>177</sup>. In questo senso, secondo una parte ormai maggioritaria della dottrina, il rispetto del principio costituzionale che assegna a ciascun individuo il diritto a un giudice terzo e imparziale difficilmente potrebbe ancora legittimare un controllo del tutto autonomo sulla composizione delle Camere. Più chiaramente, nell’ambito di un sistema costituzionale rigido, la centralità del Parlamento non potrebbe più tradursi in forme immunitarie illimitate, ma anche il legame che unisce le Assemblee politiche ai propri elettori deve essere, prima di tutto, fonte di respon-

---

<sup>174</sup> G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 1107 ss.; D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia: un’analisi comparata*, Bologna, 2003.

<sup>175</sup> Per uno sviluppo delle considerazioni che potrebbero legittimare un superamento della qualificazione della verifica dei poteri come “*interna corporis*”, M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri*, cit., p. 1412 ss. secondo cui l’attività di controllo sulla validità dei titoli di ammissione dei membri delle assemblee elettive appare come “*uno dei punti più delicati dei regimi rappresentativi, perché mira a garantire che la composizione del Parlamento corrisponda alla reale volontà manifestata dal corpo elettorale [...]. La certezza dell’assoluta regolarità e legittimità dei risultati elettorali costituisce l’indispensabile requisito per ogni regime democratico*”.

<sup>176</sup> In questo senso, G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2006, p. 785 ss.; A. CARIOLA, *L’ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice*, in <http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione.htm>; L. TRUCCO, *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, in *Rassegna parlamentare*, 5/2009, p. 1202 ss.

<sup>177</sup> Cfr. P. TORRETTA, *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009, p. 1252 ss.; S. RODRIGUEZ, *Il controllo sulle elezioni: dalla “verifica dei poteri” ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013, p. 19 ss.; S. RAGONE, *Italia*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, p. 72 ss.

sabilità e strumento di garanzia per i diritti<sup>178</sup>.

Le critiche a questa configurazione anacronistica della verifica dei poteri come prerogativa assoluta si ricollegano, evidentemente, al mutamento che il regime repubblicano ha impresso al concetto di sovranità come potere che la Costituzione affida in esercizio al popolo. La sovranità non è più intesa come principio astratto e svincolato dai fondamenti che indentificano la vocazione personalistica dell'ordinamento, ma si compone dei valori della democraticità, dell'eguaglianza e della difesa dei diritti inviolabili, tutte istanze che si trovano racchiuse nella formula dello Stato costituzionale di diritto e alle quali deve conformarsi ogni funzione pubblica, compresa l'azione dei poteri collocati al vertice dell'organizzazione statale<sup>179</sup>.

Per rispondere a queste fondamentali esigenze di protezione, la valutazione sui titoli di ammissibilità degli eletti è stata fatta oggetto di numerose rielaborazioni, tese a ricondurre le relative operazioni parlamentari nell'alveo delle regole e dei principi tipici dei procedimenti giurisdizionali. Sono state così gradualmente inserite consistenti garanzie in materia di terzietà e imparzialità degli organi coinvolti nella procedura di convalida e sono stati apportati alcuni correttivi nel tentativo di contemperare l'autonomia politica delle Camere con le clausole del "giusto processo" e della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

Per queste ragioni, fin dall'entrata in vigore della Costituzione, la verifica dei poteri è stata immediatamente differenziata rispetto alle altre prerogative attraverso la creazione di un organo *ad hoc* per le indagini elettorali. Dal 1971 in avanti e più marcatamente a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, le fonti speciali di autonomia delle Camere hanno subito un continuo processo di adeguamento, nel tentativo di avvicinare sempre più il controllo sulle elezioni a un procedimento giurisdizionale vero e proprio con tutte le relative garanzie in termini di rispetto del principio del contraddittorio, pubblicità dei lavori e garanzia dei diritti di difesa delle parti interessate che un simile accostamento comporta<sup>180</sup>.

---

<sup>178</sup> Così G. LASORELLA, *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni" parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1999, p. 483 ss. Sull'inadeguatezza di tale disciplina a tutelare i gruppi minori e le opposizioni, C. CHIOLA, *Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in AA.VV., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999, p. 32 ss.; I. NICOTRA, *Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico, Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1997, p. 78 ss.

<sup>179</sup> L. PEGORARO, *Il controllo sulle elezioni: discipline coinvolte e modelli*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011, p. 31 ss. il quale sottolinea come il consenso elettorale si regga sull'opinione pubblica, "e il fatto che questa percepisca un difetto di trasparenza nei procedimenti elettivi comporta un cortocircuito nel rapporto tra rappresentanti e rappresentati".

<sup>180</sup> Proprio perché l'annullamento dell'elezione di un Deputato poteva significare l'ingresso alla Camera di un esponente politico non più organico alla maggioranza che avrebbe dovuto soste-

Come si accennava in precedenza, attualmente, gli organi coinvolti nella verifica dei poteri sono l'Assemblea, con funzione decidente<sup>181</sup>, la Giunta per le elezioni della Camera<sup>182</sup> e la Giunta per le elezioni e le immunità del Senato, cui invece spettano competenze istruttorie e referenti<sup>183</sup>. Le due Giunte sono composte rispettivamente da trenta e ventitré membri, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento su indicazione ufficiosa dei gruppi, e vedono assegnata la propria presidenza a esponenti delle opposizioni per rispondere alle esigenze del parlamentarismo maggioritario manifestatesi con l'avvento della "Seconda Repubblica"<sup>184</sup>.

Il procedimento si apre su ricorso di parte oppure d'ufficio<sup>185</sup>. A questo primo atto di impulso succedono le necessarie fasi di deliberazione. Anzitutto, il Segretario generale di ciascuna Camera procede alla raccolta dei documenti relati-

---

nere il Governo, la relativa decisione della Giunta correva perennemente il rischio di essere guidata da una sorta di partigianeria politica. Anche per queste ragioni, l'art. 17-*bis* del regolamento generale della Camera del 1998 stabilisce che di fronte alle proposte della Giunta che si riferiscono a meri conteggi, l'Assemblea non vota, ma prende semplicemente atto di tale deliberazione, salvo che non si sia verificato uno specifico e motivato incidente procedurale. A tal proposito, cfr. G. MALINCONICO, *La giunta delle elezioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 179 ss.

<sup>181</sup> C. BOLOGNA, *Art. 66 Cost.*, cit. La funzione di decisore finale dell'Assemblea, ribadita dall'art. 87 del D.P.R. n. 361 del 1957 (Testo Unico delle Leggi Elettorali), non sembra esser venuta meno neanche con l'introduzione del principio della deliberazione implicita, occorsa con le modifiche del regolamento generale, introdotte contestualmente all'approvazione dei regolamenti per la verifica dei poteri.

<sup>182</sup> Secondo alcuni autori, nell'ambito del procedimento di verifica dei poteri è individuabile un ulteriore organo, la Giunta provvisoria per la verifica dei poteri, composta dai Parlamentari che sono stati membri della Giunta nella legislatura precedente e che sono presenti anche alla prima seduta della nuova Camera. L'importanza della Giunta provvisoria è riemersa in modo evidente all'inizio della XIV legislatura in occasione della mancata attribuzione di alcuni seggi. In quella circostanza la Giunta provvisoria, non potendo assegnare alla lista di "Forza Italia" la totalità dei Deputati che ad essa spettavano, per insufficienza di candidati, decise di non applicare il regolamento di attuazione della legge elettorale, che prevedeva la ripartizione dei seggi vacanti fra le altre liste, ma rimise la questione alla Giunta definitiva. Quest'ultima, a sua volta, investì della relativa questione l'Assemblea che, approvando un ordine del giorno presentato dalla maggioranza, non assegnò i seggi, stabilendo quindi che i Deputati in carica sarebbero stati meno di quelli richiesti dall'art. 56 Cost. Così, L. SPADACINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, 2003; V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Elezioni politiche (contenzioso p. 17 ss.*; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, 2/2004, p. 647 ss.

<sup>183</sup> Cfr. art. 17, comma 1, reg. Cam. e art. 19, comma 4, e art. 135-*ter* reg. Sen.

<sup>184</sup> Così V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, cit., p. 123 ss. che, oltre ad analizzare la prassi applicativa seguita dalle articolazioni interne delle Camere in tema di verifica dei poteri, a partire dal 1993, evidenzia puntualmente nel testo dei regolamenti parlamentari anche tutti i riferimenti normativi che farebbero propendere per composizione proporzionale delle due Giunte.

<sup>185</sup> Cfr. art. 2 reg. ver. pot. Cam. e art. 2 reg. ver. pot. Sen.



vi alle elezioni e predisporre un prospetto per i membri della Giunta<sup>186</sup>. Secondariamente, il Presidente nomina un relatore per ciascuna circoscrizione elettorale, onde evitare che ciascuno dei componenti possa svolgere il proprio ruolo per la circoscrizione nella quale è stato eletto<sup>187</sup>. Il relatore, presi in esame i documenti, propone alla Giunta la convalida dell'elezione o, in alternativa, l'apertura dell'istruttoria. In quest'ultimo caso, prende avvio la fase eventuale del procedimento, con l'istituzione di un apposito comitato, incaricato di svolgere tutte le indagini necessarie<sup>188</sup>.

Più in particolare, il regolamento per la verifica dei poteri del Senato prevede che chiunque ne abbia interesse possa richiedere informazioni sull'attività di verifica, nonché copie, estratti o attestazioni di singoli atti in possesso della Giunta, che ne autorizzerà il rilascio qualora da tali documenti non derivino conseguenze pregiudizievoli per l'attività di verifica<sup>189</sup>. La Giunta comunica sollecitamente la presentazione dei ricorsi elettorali ai Senatori interessati<sup>190</sup>. Entro 20 giorni, i destinatari della comunicazione possono fornire chiarimenti, presentare osservazioni e stendere memorie<sup>191</sup>. Le decisioni definitive sui ricorsi elettorali, con le relative motivazioni, saranno poi trasmesse ai ricorrenti e ai Senatori interessati<sup>192</sup>. Qualora la Giunta deliberi la nomina del Comitato inquirente, incaricato di procedere alle indagini per l'ammissione dei Senatori proclamati, è dato avviso alle parti interessate. Fino a 10 giorni prima della data in cui verranno effettuati gli atti istruttori, le stesse parti possono richiedere ulteriori approfondimenti<sup>193</sup>. Se l'elezione viene contestata, il Presidente della Giunta, d'intesa con il Presidente del Senato, fissa il giorno e l'ora per la seduta pubblica, che normalmente sarà unica e non potrà essere differita. La data di tale udienza verrà quindi comunicata alle parti con un apposito avviso<sup>194</sup>. Fino a 5 giorni prima dell'udienza, le parti possono presentare memorie, deduzioni e nuovi documenti. I soggetti interessati possono inoltre prendere visione del contenuto dei documenti elettorali presso la segreteria della Giunta<sup>195</sup>. La discussione pubblica si apre con un'esposizione del relatore, il quale riassume i fatti e le questioni senza esprimere giudizi. Dopo la relazione prende la parola ciascuna parte ed è consentita una breve replica. Prima della

---

<sup>186</sup> Cfr. art. 8 reg. ver. pot. Cam. e art. 6 reg. ver. pot. Sen.

<sup>187</sup> Cfr. art. 10 reg. ver. pot. Cam. e art. 9 reg. ver. pot. Sen.

<sup>188</sup> Cfr. art. 11 reg. ver. pot. Cam. e art. 10 reg. ver. pot. Sen.

<sup>189</sup> Art. 4 reg. ver. pot. Sen.

<sup>190</sup> Art. 8, comma 1, reg. ver. pot. Sen.

<sup>191</sup> Art. 8, comma 2, reg. ver. pot. Sen. e art. 10 comma 2, reg. ver. pot. Sen.

<sup>192</sup> Art. 8, comma 3, reg. ver. pot. Sen.

<sup>193</sup> Art. 13, commi 2 e 3, reg. ver. pot. Sen.

<sup>194</sup> Art. 14, comma 1, reg. ver. pot. Sen.

<sup>195</sup> Art. 15 reg. ver. pot. Sen.

chiusura della discussione possono intervenire nuovamente le parti e, per ultimo, il Senatore la cui elezione è stata dichiarata contestata<sup>196</sup>.

Analogamente, il regolamento della Giunta per le elezioni della Camera dei Deputati assicura la pubblicità dei lavori mediante appositi resoconti, la cui ostensibilità è però limitata ai soli componenti delle riunioni. Di norma, infatti, i membri della Giunta, i funzionari, il personale di segreteria e gli altri soggetti che a qualunque titolo collaborano con l'attività di verifica sono tenuti alla riservatezza su tutte le notizie e le informazioni conosciute in ragione del proprio ufficio. Per questi stessi motivi, le schede e i documenti elettorali in possesso della Giunta sono accessibili solo alle parti interessate<sup>197</sup>. Tutte le delibere di contestazione, le decisioni conseguenti alla presentazione dei ricorsi e gli atti che incidono sulle posizioni giuridiche delle parti devono essere motivate e rese pubbliche<sup>198</sup>. Deliberata l'apertura della fase istruttoria con la definizione dei tempi e con la fissazione dell'oggetto d'indagine, il Presidente designa il Comitato di verifica composto dal relatore e da un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, onde procedere all'attività istruttoria<sup>199</sup>. Il relatore mette quindi a disposizione di tutti i soggetti interessati le schede e i documenti elettorali del collegio relativamente al quale l'elezione è stata contestata, stabilendo altresì il termine a decorrere dal quale le parti potranno prenderne visione<sup>200</sup>. La Giunta può sempre ammettere all'istruttoria ulteriori soggetti<sup>201</sup>. Alla presenza del personale addetto alla segreteria, le parti possono visionare le schede e i documenti elettorali, direttamente o mediante un proprio rappresentante legale<sup>202</sup>. All'esito della revisione delle schede e dei documenti elettorali, i soggetti coinvolti nella procedura possono produrre memorie e chiarimenti, che saranno esaminati dal Comitato di verifica per lo svolgimento delle ulteriori fasi procedurali.<sup>203</sup> Al termine dell'attività istruttoria, il relatore propone alla Giunta la convalida o la contestazione dell'elezione<sup>204</sup>. Qualora la Giunta deliberi la contestazione, il Presidente fisserà il giorno e l'ora della seduta pubblica, informandone tempestivamente le parti<sup>205</sup>. Fino a 5 giorni prima dell'udienza, le parti stesse potranno depositare nuovi do-

---

<sup>196</sup> Art. 16 reg. ver. pot. Sen.

<sup>197</sup> Art. 6, commi 2, 3 e 4, reg. ver. pot. Cam.

<sup>198</sup> Art. 6 comma 5, reg. ver. pot. Cam.

<sup>199</sup> Art. 11, comma 2, reg. ver. pot. Cam.

<sup>200</sup> Art. 11, comma 3, reg. ver. pot. Cam.

<sup>201</sup> Art. 11, comma 4, reg. ver. pot. Cam.

<sup>202</sup> Art. 11, comma 5, reg. ver. pot. Cam.

<sup>203</sup> Art. 11, comma 6, reg. ver. pot. Cam.

<sup>204</sup> Art. 11, comma 7, reg. ver. pot. Cam.

<sup>205</sup> Art. 13, comma 1, reg. ver. pot. Cam.

cumenti o deduzioni<sup>206</sup>. Durante la seduta pubblica, il relatore espone i fatti e le questioni senza esprimere giudizi. Le parti o i loro rappresentanti possono intervenire e replicare per una sola volta<sup>207</sup>. Al termine della discussione, il Presidente comunica pubblicamente la deliberazione in ordine alla decadenza, all'annullamento o alla convalida dell'elezione contestata<sup>208</sup>. La deliberazione definitiva è oggetto di relazione scritta da presentarsi all'Assemblea entro 20 giorni dalla seduta in cui è stata assunta<sup>209</sup>.

### 3.4. *La verifica dei poteri nell'era del parlamentarismo maggioritario*

La codificazione di meccanismi idonei a conformare l'attività parlamentare di verifica dei poteri alla funzione giurisdizionale si rivela però insufficiente nel caso in cui l'organo investito della prerogativa è comunque in grado di derogare arbitrariamente all'effettivo rispetto delle regole che esso stesso ha definito in via autonoma. Come si è detto, infatti, la Giunta resta pur sempre un organismo politico, per cui la maggioranza non solo è in grado di determinare, secondo direttive prettamente partitiche o particolaristiche, l'esito delle deliberazioni, partecipando attivamente alle sedute, ma potrebbe anche decidere di paralizzare il funzionamento dell'organo, disertandone i lavori<sup>210</sup>.

Se si intende mantenere la funzione di controllo sui titoli di ammissione dei parlamentari in capo alle Assemblee elettive, sarebbe quindi auspicabile assicurare che queste ultime operino come giudici imparziali prevedendo, per lo meno, che la valutazione delle Camere sia sottoposta al rispetto di norme giuridiche chiare ed univoche. Le ragioni relative all'opportunità di esternalizzare il giudizio sulla convalida delle elezioni, al fine di sottrarlo all'area delle prerogative parlamentari, inserendolo in un contesto più propriamente giurisdizionale che preservi tutte le istanze coinvolte nel processo, in maniera indipendente e

---

<sup>206</sup> Art. 13, comma 2, reg. ver. pot. Cam.

<sup>207</sup> Art. 13, commi 4 e 5, reg. ver. pot. Cam.

<sup>208</sup> Art. 13, comma 8, reg. ver. pot. Cam.

<sup>209</sup> Art. 13, commi 10, reg. ver. pot. Cam.

<sup>210</sup> Quest'ultima circostanza si è verificata, tra le altre, nella XV legislatura, allorché, a seguito della proclamazione di un Deputato in un collegio della Puglia, il candidato non proclamato aveva immediatamente adito tutte le vie possibili per segnalare l'errore materiale in cui era incorso il seggio elettorale nell'attribuzione dei voti a seguito di una singolare inversione delle preferenze. Esperite tutte le fasi procedurali, la Giunta era pervenuta a determinare che il candidato escluso aveva in effetti diritto ad essere proclamato vincitore e quindi eletto in luogo del proprio diretto competitore. La maggioranza che sosteneva il Governo, però, nella seduta del 22 febbraio 2006, fece artatamente mancare il numero legale, per cui la formale proposta di annullamento non pervenne mai all'Assemblea e il procedimento di contestazione dell'elezione promosso dal Deputato perdente si arenò definitivamente. Ricostruisce l'episodio anche A. MENCARELLI, *La verifica dei poteri nella XV legislatura*, in *Il Filangeri. Quaderno*, 2006, p. 143 ss.

imparziale, di fronte a un organo terzo, non attengono tanto alla configurazione delle regole costituzionali in materia di verifica dei poteri o alla concreta disciplina prevista dai regolamenti parlamentari per il funzionamento dell'istituto, ma riguardano piuttosto la prassi applicativa seguita dalle Camere nell'evoluzione della forma di governo e nei rapporti tra organo legislativo e potere esecutivo.

In effetti, soprattutto negli ultimi vent'anni di storia repubblicana, le modalità attuative con cui ha trovato impiego la definizione dei titoli di accesso alla carica di Deputato o di Senatore hanno snaturato l'originaria funzione di garanzia dell'istituto, tanto da incidere sui presupposti di esercizio dei diritti fondamentali correlati al momento elettorale. Non solo, ma nella relativa giurisprudenza delle Camere, l'utilizzo di tale prerogativa è parso addirittura uscire dalla sua sede genuinamente parlamentare per collocarsi sempre più spesso nella disponibilità del Governo<sup>211</sup>.

Il motivo di questa profonda torsione, che ha intaccato la natura stessa della verifica dei poteri, deve primariamente rintracciarsi nella ben nota transizione dal c.d. "parlamentarismo compromissorio" a un sistema parlamentare tendenzialmente "maggioritario"<sup>212</sup>. La trasformazione nel funzionamento concreto della forma di governo si è ripercossa cioè anche sul significato ultimo della verifica dei poteri. La sovrapposizione delle logiche intra-partitiche a quelle istituzionali ha eroso progressivamente il rapporto di alterità fra Esecutivo e Parlamento, riducendo drasticamente la dialettica fra questi due organi. L'applicazione della verifica dei poteri ha così operato come mero strumento di difesa degli interessi partitici e la sua duplice *ratio* di usuale presidio per l'indipendenza delle Camere e di meccanismo posto a salvaguardia del circuito democratico è stata assorbita dalle dinamiche della competizione politica tra maggioranza e opposizione<sup>213</sup>.

In passato, la prassi della "*conventio ad excludendum*" ebbe quale meccanismo di compensazione l'integrazione dei partiti di opposizione in sede parlamentare. Quel modello contribuì a definire i rapporti fra Parlamento e Governo sulla base di uno schema dualistico, imperniato su una netta distinzione fra area della rappresentanza, che comprendeva tutte le forze presenti in Assemblea, e

---

<sup>211</sup> Si confronti in particolare la prassi invalsa nella XIV, XV e XVI legislatura. In dottrina, si rinvia invece alla ricostruzione fornita da G. BUONOMO, *Problematiche applicative dei regolamenti di verifica dei poteri delle due Camere*, in *Il Filangieri*, 2007, p. 399 ss.

<sup>212</sup> Cfr. A. MENCARELLI, *Giunta delle elezioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2009, p. 1001 ss. a giudizio del quale questo fenomeno rappresenta un particolare risvolto del mutamento funzionale subito dal regime immunitario nel suo complesso.

<sup>213</sup> Significativi mutamenti, soprattutto negli ultimi decenni, hanno interessato la struttura del sistema partitico e la formula elettorale per la formazione delle Camere, mettendo in discussione i più tradizionali istituti del diritto parlamentare. Così R. DICKMAN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015, p. 13 ss.

area delle legittimità, che includeva invece solo i partiti effettivamente ammessi all'esercizio della funzione esecutiva<sup>214</sup>. La necessaria ricerca di un accordo allargato all'interno delle Camere consentì ben presto di sganciare la maggioranza parlamentare da quella di governo, facendo degli organi politici una sede autonoma di decisione e di negoziazione degli interessi. In questa fase, in sostanza, la centralità dei partiti in Parlamento determinava anche la centralità dell'organo legislativo nei rapporti con il Governo<sup>215</sup>.

Nel lungo periodo, però, il ruolo di stabilizzazione della democrazia assunto dai principali partiti non fu più sufficiente a garantire la maggioranza dei seggi in Assemblea e ad evitare fratture nella coalizione che sosteneva l'Esecutivo<sup>216</sup>. Un certo cambiamento nelle dinamiche interne alle Camere cominciò ad avverarsi già a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, quando si ridusse la distinzione fra maggioranza legislativa e maggioranza di governo e si allentò la tensione ideologica, che aveva caratterizzato la contrapposizione tipica delle prime legislature repubblicane. Il crollo dei regimi socialisti attenuò, anche sul piano interno, quell'anomalia che aveva impedito ad alcune forze di entrare a far parte dell'Esecutivo e che, per anni, aveva determinato la natura bloccata della democrazia italiana creando una certa continuità fra il Governo e la sua maggioranza parlamentare<sup>217</sup>. Correlativamente, il dominio delle logiche partitiche sul concreto funzionamento degli organi costituzionali di indirizzo politico produsse una certa confusione istituzionale, che si ripercosse inevitabilmente anche sulle relazioni fra Parlamento e potere esecutivo. Venne cioè a mancare quella necessaria alterità fra organi di Governo e apparati legislativi che aveva qualificato la natura garantistica della verifica dei poteri come meccanismo di garanzia costituzionale: le Camere non riuscirono più ad essere sede di alleanze estranee agli accordi di maggioranza e i partiti esterni all'area di governo cessarono di avere un peso decisionale<sup>218</sup>.

---

<sup>214</sup> Basti pensare alla programmazione consensuale dei lavori delle Camere e al coinvolgimento dei gruppi di minoranza nell'attività legislativa. A. TANDA, *Le norme e la prassi del parlamento italiano*, cit.; F. DI MURO, *Il Parlamento italiano*, Salerno, 1982; L. CIAURRO, *Diritto e procedura di Assemblea*, Roma, 1969.

<sup>215</sup> T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini 1992, p. 73 ss.

<sup>216</sup> Invero, già verso la fine degli anni Cinquanta, l'alleanza centrista imperniata sulla guida della "Democrazia Cristiana" si allargò ai partiti di ispirazione socialista fino ad includere, con l'esperienza del c.d. "compromesso storico", anche il "Partito Comunista" che vide così crescere il proprio radicamento nella società civile. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, pp. 361-416.

<sup>217</sup> Così M. CERASE, *Art. 66 Cost.*, cit., p. 1275.

<sup>218</sup> La transizione alla democrazia maggioritaria sarà lasciata al referendum elettorale del 1993, attraverso il quale sembrò completarsi quel processo di progressiva identificazione del Governo con la maggioranza che lo sostiene, all'interno delle Assemblee elettive. C. GUARINI, *Contradditto-*

La svolta maggioritaria indotta dalle riforme elettorali del 1993 e il conseguente rafforzamento dell'Esecutivo causarono il definitivo declino delle finalità difensive inizialmente riconosciute alla verifica dei poteri, riducendo l'istituto a semplice mezzo attraverso cui le maggioranze che, di volta in volta, si insediano in Parlamento possono prevalere sulle opposizioni. Le leggi elettorali che si sono susseguite durante la "Seconda Repubblica" hanno tutte contemplato un cospicuo effetto premiale a favore della lista vincitrice, che sembrerebbe inficiare la scelta operata in Assemblea Costituente favorevole a un controllo parlamentare puro sui titoli di ammissione dei membri delle Camere. Il condizionamento della formula elettorale sull'operatività del sistema di verifica dei poteri risulta alquanto significativo poiché, di fatto, pone il controllo sulle elezioni nell'esclusiva disponibilità della maggioranza parlamentare. Più specificamente, questa criticità si acuisce allorché si faccia ricorso a sistemi proporzionali corretti con premio di maggioranza, su base nazionale, come quelli adottati nell'ordinamento italiano a partire dal 2006, non soltanto perché tali meccanismi non consentono di procedere a verifiche frazionate collegio per collegio, ma anche – e soprattutto – perché affidano alla sola coalizione vincitrice il controllo sui requisiti necessari affinché l'incremento del numero dei seggi ad essa spettanti possa effettivamente scattare. Quest'ultimo aspetto potrebbe risultare particolarmente problematico qualora l'istanza per un controllo sui risultati elettorali sia diretta proprio a contestare l'assegnazione del premio di maggioranza<sup>219</sup>.

Modificando l'idea originaria secondo cui la decisione parlamentare è il risultato di un equilibrato contemperamento delle diverse posizioni rappresentate in seno all'Assemblea elettiva (vale a dire una soluzione condivisa anche dalle forze che non entrano necessariamente nell'area di Governo), l'evoluzione del sistema parlamentare, politico e partitico ha declinato gli strumenti di protezione delle minoranze, a vantaggio esclusivo della funzionalità delle Camere. Il giudizio di convalida delle elezioni ha così subito un fortissimo condizionamento da parte dell'assetto politico e delle sue dinamiche con ripercussioni non trascurabili sull'imparzialità e sulla terzietà del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni materialmente giurisdizionali, finendo per incidere sulla protezione di quei soggetti che entrano in rapporto con l'organo legislativo<sup>220</sup>.

---

*rio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, in *Rassegna parlamentare*, 3/1999, p. 619 ss.

<sup>219</sup> Vengono in rilievo, oltre al controllo sui titoli per l'accesso al mandato parlamentare, le garanzie di insindacabilità e le immunità penali degli eletti, istituiti questi ultimi che, sebbene sorretti da motivazioni diverse rispetto alla verifica dei poteri, denotano anch'essi, nel loro concreto operare, un certo scollamento dal modello prefigurato dai Costituenti. Cfr. tra, gli altri, V. CASAMASSIMA, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 15 ss.

<sup>220</sup> Nell'attuale scenario politico l'Assemblea elettiva, sede di confronto democratico fra una pluralità di istanze e di interessi, ha oggi bisogno di porsi al riparo non tanto da minacce esterne

A questo processo politico-istituzionale si deve pure aggiungere una diffusa crisi sociale delle immunità, percepite come meri privilegi e non più come istituti giustificati da una qualche ragione costituzionale. A risentire di questa dinamica è, ovviamente, la legittimazione stessa del sistema rappresentativo, che subisce un progressivo distacco dai bisogni reali della comunità. In questo contesto, il complesso delle garanzie contro i possibili abusi del potere politico appare in sofferenza, logorato da una logica maggioritaria che, come si accennava, appiattisce la dialettica tra Parlamento e Governo sempre più a favore di quest'ultimo<sup>221</sup>.

Questo *deficit* espone il giudizio sulla convalida degli eletti al rischio di decisioni arbitrarie da parte del Governo, il quale, attraverso l'azione della propria maggioranza parlamentare, potrebbe superare qualsiasi valutazione di carattere giuridico, per imporre una decisione puramente politica. Proprio in forza di queste possibili tendenze emerge l'esigenza di adeguare alla più marcata influenza dell'Esecutivo anche le modalità di lavoro dell'Assemblea, correggendo le dinamiche distorsive del "parlamentarismo maggioritario" rispetto al procedimento che verifica i rapporti di forza interni alle Camere<sup>222</sup>.

La riserva sul controllo delle elezioni, nella sua configurazione di prerogativa, sembra in sostanza non essere più compatibile con la nuova struttura del Parlamento. Più che altro, pare essere venuto meno il confronto che deve caratterizzare le decisioni delle Assemblee rappresentative e nel quale si concretizza l'autonomia delle Camere. Un processo involutivo di marginalizzazione del ruolo Parlamento, che non trova riscontro nell'assetto dei poteri definito dalla Costituzione formale, per cui il potere legislativo continua a restare indipendente dal Governo. Questa prospettiva assume toni ancora più gravi quando le Assemblee politiche sono chiamate a definire questioni intrinsecamente giuridiche, ossia quando le delibere interne delle Camere applicano in modo obiettivo le regole che certificano gli equilibri e le dinamiche relazionali in cui i partiti normalmente operano. Emerge qui l'esigenza di ribilanciare il rapporto dialettico tra Parlamento ed Esecutivo, affinché il peso del Governo nei processi deliberativi delle Camere non determini una sostanziale espropriazione di alcune funzioni configurate dalla Costituzione come prerogative delle Assemblee.

---

quanto dal pericolo endogeno di prevaricazioni ad opera della propria maggioranza. La tensione verso il bipolarismo politico, infatti, si riflette inevitabilmente sul modo di operare delle Camere.

<sup>221</sup> La società civile ha cioè invitato ripetutamente la classe politica a ripensare le proprie prerogative, intervenendo sugli istituti immunitari delle Camere. Per una breve ricostruzione di questa transizione si rimanda a L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 72 ss.; P. GIOCOLI-NACCI, *Lezioni sul Parlamento*, Bari, 1997, p. 42 ss.; C. CHIMENTI, *Principi e regole delle Assemblee politiche*, Torino, 2004, p. 34 ss.

<sup>222</sup> G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1996, p. 288 ss.; M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, Bologna, 2004; G. SALBERINI-R. VIOLA, *Compendio di diritto parlamentare*, Napoli, 2000, p. 185 ss.

L'opportunità di affiancare allo svolgimento della funzione parlamentare di verifica dei poteri una procedura neutrale di riesame che ne certifichi il corretto esercizio potrebbe allora salvaguardare il ruolo delle minoranze e, con esso, anche l'identità dell'istituto, preservando l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento. Un sindacato esterno sul giudizio esercitato dalle Camere ai sensi dell'art. 66 potrebbe dunque contribuire e riassegnare alla verifica dei poteri quel valore di limite legale all'arbitrio politico della maggioranza originariamente dettato dalla Costituzione<sup>223</sup>.

#### 4. *Le immunità parlamentari*

La trattazione relativa alle guarentigie previste dall'art. 68 Cost. potrebbe essere icasticamente inquadrata rispondendo a un interrogativo apparentemente piuttosto semplice: ha ancora senso discorrere di immunità parlamentari?

In effetti, l'utilizzo spesso disinvolto dell'insindacabilità e dell'inviolabilità ha contribuito a diffondere una percezione di queste prerogative – originariamente ritenute indiscutibili in quanto essenziali per la tutela della posizione e delle funzioni qualificanti del Parlamento – come meri privilegi, ormai non più giustificabili sia sul piano dei rapporti inter-istituzionali che l'organo legislativo intese con gli altri poteri dello Stato, sia a livello delle relazioni che le Assemblee politiche sviluppano con la società civile e con la propria base elettorale<sup>224</sup>.

Eppure, benché le guarentigie parlamentari siano state da varie parti oggetto di critica perché ritenute non più in armonia con i principi ispiratori degli odierni regimi liberal-democratici, la prassi costituzionale ne ha comunque confermato la perdurante vitalità. È sintomatico, d'altra parte, che, salvo alcune rare eccezioni, nessuno abbia mai avanzato la soppressione integrale di questi istituti. Le numerose proposte di riforma si sono invece prevalentemente orientate verso una semplice correzione dei meccanismi più controversi, in modo tale da ridurre l'area di apprezzamento discrezionale riservata alle Camere così da contenere le occasioni di esercizio arbitrario delle proprie prerogative da parte del potere politico<sup>225</sup>.

<sup>223</sup> Così V. DI CIULO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 24 ss.

<sup>224</sup> La dottrina ha ampiamente stigmatizzato il sostanziale svilimento delle prerogative parlamentari, individuando quella che potrebbe genericamente definirsi come la "crisi sociale" delle immunità della politica. In questo senso, si vedano, tra gli altri, M. MIDIRI, *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/ 1994, p. 2411 ss.; P. DI MUCCIO, *L'art. 68 della Costituzione: l'onorevole risarcirà i danni?*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 6/1987, p. 39 ss.; G. BUCCI, *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Politica del diritto*, 1/1999, p. 71 ss.; P. MANTINI, *Buone regole per la "casta": lodi, garanzie parlamentari, insindacabilità, conflitti di interesse e altre storie*, Roma, 2008, p. 23 ss.; G. BUONOMO, *L'insindacabilità come guarentigia costituzionale*, in *Nuovi studi politici*, 4/2003, p. 35 ss.

<sup>225</sup> Si vedano, a titolo di esempio, le riflessioni svolte successivamente alla revisione costituzio-



Basandosi su un certo pluralismo delle istituzioni, a partire dal quale potrebbero sorgere tensioni di tipo organizzativo, ragioni più che valide per delineare un particolare *status* in capo ai membri del Parlamento sono state addotte in quasi tutti i moderni ordinamenti costituzionali<sup>226</sup>. In questo senso, gli estremi del dibattito hanno sempre oscillato tra una qualificazione dei relativi istituti come manifestazione di un'asserita supremazia che caratterizzerebbe tutti i collegi rappresentativi della sovranità popolare, oppure come strumenti di garanzia per la libertà e l'indipendenza delle funzioni parlamentari, oppure ancora come deroghe al principio di uguaglianza in senso formale, riconosciute soltanto ad alcuni soggetti in ragione del proprio ufficio<sup>227</sup>. Questo elemento testimonia in maniera piuttosto chiara come, al di là delle specifiche formule giuridiche, l'esigenza di circondare l'attività dei membri delle Camere di alcune garanzie specifiche sia sempre stata avvertita. Quello che muta è solo, si fa per dire, il significato che tali meccanismi assumono nel loro concreto utilizzo, in base agli ordinamenti e ai contesti di riferimento<sup>228</sup>.

---

nale delle immunità parlamentari, apportate con la legge costituzionale n. 3 del 1993, da A. VALASTRO, *La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1994, p. 3072 ss.; E. CASTORINA, *Appunti sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1995, p. 65 ss., M.C. GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle Camere per le opinioni espresse e i voti dati*, in *Diritto e società*, 1/1995, p. 25 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Il corriere giuridico*, 1/1994, p. 282 ss.; S. PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1994, p. 592 ss.

<sup>226</sup> P. DI MUCCIO, *L'insindacabilità dei Parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Diritto e società*, 4/1986, p. 671 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, XX, 1970, p. 178 ss. Per una più ampia comparazione si legga anche quanto sostenuto da T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992, p. 84 ss.

<sup>227</sup> La schematizzazione proposta nel corpo del testo in relazione a una realtà politica estremamente sfuggente rappresenta una tipologia solo orientativa. Le elaborazioni teoriche e la prassi istituzionale, infatti, si sono collocate spesso in zone di compromesso. Cfr. *amplius* G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 65 ss.; G. LONG, *Art. 68 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 185 ss. nonché G. LASORELLA, *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1994, p. 51 ss.

<sup>228</sup> Per una prima comparazione si rinvia a M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 28 ss.; B. GENEVOIS, *Les immunités prévues par la Constitution et le contrôle juridictionnel*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, p. 144 ss.; F. DURANTI, *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale britannica: tradizione e innovazione*, in *www.federalismi.it*, 3/2005; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003, p. 669 ss.; A.

Per questo, l'analisi delle immunità degli organi legislativi nei moderni Stati costituzionali di diritto non può prescindere da un recupero delle ragioni che storicamente hanno giustificato la definizione di alcune aree di irresponsabilità dei governanti nei confronti dei governati, in modo tale da valutare se quelle esigenze originarie possano ritenersi sussistenti anche a fronte di un mutato assetto politico-istituzionale. Il costituzionalismo moderno esige, infatti, un'attenta configurazione dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere, imponendo di escludere quelle implicazioni del principio che non siano immediatamente funzionali alla sua *ratio* istitutiva.

Le varie ipotesi di sottrazione di determinati soggetti alle comuni regole sulla giurisdizione manifestano quella tensione tipica tra regole giuridiche ed esigenze politiche, o, *rectius*, tra responsabilità giuridica e responsabilità politica, che, seppur distinte sul piano logico-formale, presentano comunque implicazioni reciproche e subiscono l'influenza delle diverse fasi storiche in cui sono inserite<sup>229</sup>. La disciplina delle immunità presuppone quindi la volontà da parte dell'ordinamento di ricondurre quelle dinamiche che esprimono una politicità originaria entro uno schema giuridicamente apprezzabile, individuando dei limiti alla relativa azione dei pubblici poteri. Nella maggior parte dei sistemi normativi contemporanei, l'azione politica trova proprio nella Costituzione i suoi spazi di libertà e di responsabilità: è la Carta costituzionale, attraverso la fissazione di regole specifiche, a limitare il potere politico, impedendogli di trasmodare nel mero arbitrio<sup>230</sup>.

In questo senso, negli assetti democratico-pluralistici, tra i limiti normativi all'esercizio delle prerogative delle Camere, un ruolo fondamentale ricoprono sia le disposizioni che attribuiscono competenze in via riservata agli altri organi istituzionali, sia le prescrizioni relative alla tutela dei diritti. Trovando nella Costituzione il proprio fondamento giuridico, tutti questi interessi non possono essere eliminati o pretermessi, ma richiedono sempre un adeguato bilanciamento con le esigenze e le istanze contemplate nel caso concreto<sup>231</sup>. Al riguardo, però,

---

RODRIGUEZ BEREIJO, *Immunidad parlamentaria y jurisdicción en la experiencia constitucional española*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, p. 122 ss.

<sup>229</sup> Circa i rapporti tra responsabilità giuridica e responsabilità politica in materia di immunità parlamentari si vedano A. PAGLIARO, *Immunità (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, p. 218 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 23 ss.; G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 3 ss.

<sup>230</sup> Sul ruolo della Costituzione come limite giuridico all'azione delle forze politiche e all'esercizio dei poteri dello Stato si leggano, *ex plurimis*, i contributi di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 46 ss.; L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss.

<sup>231</sup> Così L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI-A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 33

occorre stabilire se i meccanismi di compensazione previsti dal circuito politico siano di per sé sufficienti ad assicurare una protezione appropriata oppure se i sistemi costituzionali di diritto non richiedano, sempre e comunque, di regolare giuridicamente i conflitti politici, procedimentalizzando sia i rapporti tra poteri dello Stato sia le relazioni tra organi di governo e società civile.

#### 4.1. *Gli antecedenti storici*

L'affermazione delle immunità parlamentari può tranquillamente ritenersi coeva alla nascita dei Parlamenti moderni. Come noto, infatti, la prima proclamazione ufficiale in tal senso è contenuta nell'art. 9 del "*Bill of Rights*", ai sensi del quale "*The freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*"<sup>232</sup>. L'esplicita previsione di simili garanzie in capo ai membri delle Assemblee elettive si era prodotta in corrispondenza di una progressiva riduzione dei privilegi monarchici. La costante dialettica tra Corona e Parlamento aveva cioè gradualmente definito una serie di reciproci spazi di autonomia tra i corpi dello Stato, posti a tutela della libera azione politica delle Camere. L'accettazione da parte del Re di queste prerogative aveva parzialmente concluso la lotta plurisecolare tra il Sovrano e la *House of Commons*, sancendo alcuni diritti ritenuti imprescindibili per lo svolgimento dell'attività parlamentare, che il potere regio era quasi sempre stato riluttante ad ammettere, poiché ne mettevano in discussione il presti-

---

ss.; T.F. GIUPPONI, *La tutela delle alte cariche dello Stato e i nodi irrisolti nei rapporti tra politica e giustizia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2008; A. D'ALOIA, *Immunità e Costituzione. Quale equilibrio tra l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni istituzionali e il principio di eguaglianza davanti alla legge e alla giurisdizione?*, in L. D'ANDREA-L. RISICATO-A. SAIITA (a cura di), *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale: prospettive costituzionalistiche e penalistiche: atti del Convegno, Messina, 11 marzo 2011*, Torino, 2014, p. 49 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, p. 12 ss.; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 6/1997, I, c. 2361 ss.

<sup>232</sup> "La libertà di parola, di discussione e di azione nel Parlamento non può essere contrastata o discussa in nessuna Corte, e in nessun altro luogo al di fuori delle Camere". In dottrina si vedano A. CELLA, *The Doctrine of Legislative Privilege of Freedom Speech and Debate: its Past, Present and Future as a Bar to Criminal Prosecutions in the Courts*, in *Suffolk University Law Review*, 2/1968, nonché T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 60 ss. Tra le opere contemporanee R. KELLY-O. GAY-I. WHITE, *The Constitution: Into the Sidings*, in *Parliamentary Affairs*, 2/2005, p. 215 ss.; A.W. BRADLEY-K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*. Londra, 2003, p. 150 ss.; D. OLIVER, *The Powers and Privileges of Parliament*, in D. FELDMAN (a cura di), *English Public Law*, Oxford, 2004, p. 112 ss. Per certi aspetti, però, l'affermazione di tali guarentigie nel sistema britannico risale al Medioevo. Il "*Bill of Rights*" si limitò a ribadirla, rendendola definitiva. In questo senso si veda C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008, p. 12 ss.

gio e minavano le basi teoriche dell'assolutismo<sup>233</sup>.

In questo contesto, la libertà di parola e l'irresponsabilità in sede giurisdizionale per i discorsi pronunciati e i voti espressi dai parlamentari nel corso del proprio incarico erano state concepite in funzione esclusivamente oppositiva di fronte a possibili abusi da parte del potere monarchico, senza quindi considerare direttamente i diritti dei singoli che avrebbero potuto sentirsi lesi dalle dichiarazioni dei propri rappresentanti. Tali rivendicazioni nascevano dalla concreta esigenza degli organi politici di garantirsi quotidianamente dalle pressanti interferenze che il Re portava all'esercizio delle funzioni parlamentari attraverso la Magistratura e il potere esecutivo. A questa stregua, detta prerogativa copriva soltanto le opinioni espresse in Aula, in Commissione o durante le singole procedure parlamentari, per cui Lord e Comuni restavano responsabili per tutte le attività compiute al di fuori della sede parlamentare<sup>234</sup>.

Come si è visto, il Parlamento inglese delle origini costituiva uno strumento di governo nelle mani del Sovrano che lo convocava a proprio piacimento unicamente per discutere delle questioni che egli stesso riteneva più utile sottoporgli<sup>235</sup>. Più o meno fino agli inizi della "*Glorious revolution*", il funzionamento delle Camere nel sistema britannico era governato dalla Corona che le impiegava per promuovere un minimo di coordinamento fra le varie parti del Regno e per riaffermare la propria autorità su una realtà sociale e territoriale estremamente frammentata<sup>236</sup>. Al contempo, però, quella stessa Assemblea era espres-

<sup>233</sup> Cfr. R. BLACKBURN-A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, Londra, Sweet & Maxwell, 2003, p. 124 ss.; H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2002, p. 551 ss.; C. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Londra, 2001, p. 213 ss.; M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 23 ss.

<sup>234</sup> Sull'applicazione e l'estensione dei c.d. "*parliamentary privileges*" si rimanda a J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament*, Oxford, 1999, p. 42 ss.; P. LEOPOLD, *The application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings*, in D. OLIVER-G. DREWRY (a cura di), *The Law and Parliament*, Londra, 1998, p. 128 ss.; A.W. BRADLEY, *Mr. Al Fayed, Mr. Hamilton and the law of parliamentary privilege*, in *Public Law*, 3/2000, p. 556 ss. e C. TURPIN, *British Government and the Constitution. Text, Cases and Materials*, Londra, 2002, p. 467 ss.

<sup>235</sup> Per una ricostruzione di questi aspetti si vedano tra i lavori più recenti O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001, p. 270 ss.; I. JOWELL-O. OLIVER, *The Changing Constitution*, Oxford, 2000, p. 274 ss.; F. FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, Londra, 2002, p. 53 ss.; F. DURANTI, *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale britannica: tradizione e innovazione*, in A. TORRE-L. VOLPE (cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution. Atti del Convegno internazionale di Bari, 29/30 maggio 2003*, Torino, 2005, p. 55 ss.

<sup>236</sup> Così H.R. WADE, *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980, p. 26 ss.; T.M. FITZPATRICK, *The Speech or Debate Clause: Has the Eighth Circuit Gone Too Far?*, in *UMKC Law Review*, 68/2000, p. 251 ss.; C. WITKE, *The History of Parliamentary Privilege in England*, New York, 1970, p. 72 ss.; P. LAUNDY, *Parliaments in the modern world. Dartmouth* 1989, p. 53 ss.; O DU-

sione anche di logiche latamente rappresentative nel senso che le Camere fungevano da cassa di risonanza, spesso molto fedele, delle istanze derivanti dai borghi, dalle città, dai ceti, dalle corporazioni e dalle *universitates*<sup>237</sup>. Attraverso l'esercizio di un mandato imperativo che li rendeva direttamente responsabili, i parlamentari esprimevano organicamente le esigenze della propria comunità di riferimento, per cui le richieste di ordine economico-sociale provenienti dalle Camere crearono ben presto un fisiologico antagonismo con il potere regio. Fu per soddisfare queste necessità che il Parlamento, altrettanto normalmente, rivendicò come sua prima condizione di funzionamento l'indipendenza decisionale dalle ingerenze del Monarca e del Governo<sup>238</sup>.

Nonostante l'intermittenza dell'organo, quindi, anche il primo Parlamento inglese costituì una realtà alternativa all'autorità del Re di modo che la determinazione di alcune prerogative nacque proprio per preservare il suo autonomo spazio di decisione politica. L'immunità conquistata dalle Camere per i propri membri, infatti, non costituì soltanto la prima forma di libertà codificata a livello costituzionale, ma rappresentò anche la nascita dei moderni regimi parlamentari, dal momento che, garantendo il diritto di critica nei confronti del Sovrano e dei suoi Ministri, essa innescava anche un embrionale meccanismo fiduciario<sup>239</sup>.

Se l'insindacabilità parlamentare, intesa come forma di garanzia giuridica legata alla necessità storica di difendere l'autonomia e l'indipendenza delle Camere dalle prevaricazioni della Corona, trova nell'ordinamento britannico la sua prima e probabilmente più completa sistematizzazione è invece nella Francia rivoluzionaria che si struttura la prerogativa dell'inviolabilità. In quel contesto, la libertà dagli arresti per i membri del Parlamento, l'autorizzazione a procedere e, più in generale, le varie forme di immunità penale costituirono uno dei riflessi più immediati della sovranità nazionale e del principio di rappresentanza<sup>240</sup>.

---

HAMEL-Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Parigi, 1992; H.R. WADE, *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980, p. 26 ss.

<sup>237</sup> G. BERGOUIGNOUS, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies*, Ginevra, 1997, p. 22 ss.

<sup>238</sup> Per uno sviluppo di questa tesi nella storia costituzionale britannica W. STUBBS, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1906, p. 83 ss.; H.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 13/1957, p. 187 ss.; R. MYTTENACRE, *The Immunities of Members of Parliaments Constitutional and Parliamentary Information*, Anversa, 1998, p. 74 ss.; G.W. PROTHERO, *Select Statutes and Other Constitutional Documents Illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*, London, Oxford, 1894, p. 313 ss.

<sup>239</sup> N. WILDING-P. LAUNDY, *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassell, 1972, p. 175 ss.

<sup>240</sup> In ossequio al brocardo latino *quod omnes tangit ab omnibus comprobari debet*. Tra i commentatori si leggano G. SOULIER, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Parigi, 1966, p. 63 ss.; H. ISAR, *Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 3/1994, p. 676 ss.; P. ALATRI, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del '700*, Roma-Bari, 1977, p. 42 ss.

La più ampia portata delle garanzie parlamentari affermatesi nel sistema francese è da ricercare proprio in una differente concezione della sovranità e in un diverso approccio alle categorie della rappresentanza politica<sup>241</sup>. Analogamente a quanto accadde per il Parlamento britannico, anche l'Assemblea nazionale era animata dall'intendimento pratico di garantire l'incolumità dai propri membri nello svolgimento del loro ufficio, ma i primi Costituenti francesi erano intenzionati anche ad eliminare in radice i presupposti filosofici dell'*ancien régime*. Fu in quest'ottica che la Costituzione del 1791 attribuì esplicitamente funzioni di rappresentanza anche all'Assemblea elettiva e conferì a ogni singolo parlamentare il compito di farsi portatore dell'interesse generale così da depotenziare ulteriormente il ruolo e la funzione del Sovrano<sup>242</sup>. Il Parlamento francese divenne il centro della sovranità nazionale e questo trasferimento di funzioni dal Re alle Camere implicò che le Assemblee politiche prevalessero su tutti gli altri centri di potere organizzato<sup>243</sup>.

Tuttavia, la supremazia assegnata al Parlamento, in quanto unico organo rappresentativo e sovrano, andò ben al di là dell'esigenza di assicurare il regola-

---

<sup>241</sup> Così A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 2/1989, p. 541 ss.; P. BODINEAU-M. VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi, 2000, p. 75 ss.; F. DI DONATO, *Giuristi e storia dello Stato: il conflitto Magistratura – potere politico nella Francia del Settecento*, in *Storia, amministrazione, Costituzione*, 2/2003, p. 73 ss.

<sup>242</sup> Più in particolare, già con il decreto del 23 giugno 1789, l'Assemblea nazionale francese, statui che "Chiunque, singoli individui, organizzazioni, tribunali, magistrature o commissioni, osi, durante o dopo l'attuale sessione parlamentare, perseguire, ricercare, arrestare o far arrestare, detenere o far detenere un Deputato a causa di proposte, pareri, opinioni o discorsi manifestati o pronunciati agli Stati Generali, ed egualmente chiunque presti la sua collaborazione ai suddetti attentati, da qualunque autorità siano stati ordinati sia considerato infame e traditore nei confronti della nazione e responsabile di delitto capitale". Se si guarda al combinato disposto degli artt. 7 e 8 della Costituzione del 1791, "I rappresentanti della Nazione sono inviolabili: essi non potranno essere sottoposti a inchieste, accuse o giudizi in alcun tempo per ciò che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di Rappresentanti [...] Essi potranno, per fatti criminali, essere arrestati in flagranza di delitto, o per mandato d'arresto; ma di ciò sarà dato avviso, senza ritardo, al Corpo legislativo; e il procedimento non potrà essere continuato se non dopo che il Corpo legislativo avrà deciso che vi ha luogo a procedere".

<sup>243</sup> Da quel momento in poi, le immunità parlamentari vennero recepite da quasi tutte le Costituzioni successive. Nel panorama del diritto pubblico comparato esistono infatti Costituzioni che affidano al Parlamento stesso il giudizio sui propri membri, mentre altre non prevedono alcuna garanzia per i Parlamentari sottoposti a procedimento penale o si limitano a tutelarli da un arresto ingiustificato. Tutte le Carte costituzionali, però, contengono meccanismi tesi a garantire l'immunità per le opinioni espresse e i voti dati nelle rispettive Assemblee legislative. Cfr. in proposito, C. FUSARO, *Tavola storico-comparata sulla disciplina dell'insindacabilità dei parlamentari*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2003, nonché L. PEGORARO-A. RINELLA, *Introduzione al Diritto pubblico comparato*, Padova, 2002, p. 54 ss.; M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 28 ss.

re andamento dei lavori assembleari, giungendo a configurare la quasi totale intangibilità dei suoi Deputati. Se i principi dello Stato assoluto avevano garantito al Re una completa irresponsabilità, collocando il monarca al di sopra della legge comune, le convinzioni rivoluzionarie, non potendo ideologicamente ammettere che alcuni individui fossero sottratti all'eguale applicazione della legge, intesa come espressione della volontà generale, garantirono però che i membri dell'Assemblea legislativa non fossero esposti – e quindi subordinati – al sindacato di altri poteri<sup>244</sup>.

In linea di massima, l'intangibilità dei membri delle Camere era funzionale al mantenimento della sovranità nazionale, di conseguenza, essa non poteva esaurirsi in una mera rivendicazione di libertà, ma richiedeva un intervento di tipo sostanziale mediante la predisposizione di meccanismi di tutela anche nel processo penale<sup>245</sup>. Negli ordinamenti di *civil law*, dunque, la nascita e l'estensione delle immunità parlamentari venne fortemente influenzata dalla teoria della rappresentanza politica che, attraverso il suffragio universale, esaltava il primato delle Camere e rendeva indispensabili alcune guarentigie. La progressiva collocazione delle Assemblee elettive al centro del sistema, in quanto organi rappresentativi, provvisti di una legittimazione popolare diretta, andò di pari passo con la necessità di garantire l'autonomia del potere legislativo e l'indipendenza personale dei Deputati nei confronti degli altri organi statali. I delegati del popolo, nell'esercizio del potere politico, non solo dovevano essere liberi da condizionamenti esterni e, quindi, insindacabili, ma, per salvaguardare la loro autonomia decisionale, dovevano anche andare esenti dall'applicazione delle norme penali di diritto comune<sup>246</sup>.

---

<sup>244</sup> In questo senso si vedano A. LAQUIÉZE, *État de droit e sovranità nazionale in Francia*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 284 ss.; G. BURDEAU-F. HAMON-M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Parigi, 1998, p. 44 ss.; P. SUEUR, *Histoire du droit public français XV-XVIII siècle*, Parigi, 1989, p. 123 ss.

<sup>245</sup> Il problema relativo alla spettanza della sovranità e le questioni connesse con il principio di rappresentanza imposero alle garanzie parlamentari affermatesi negli ordinamenti europeo-continentali una più ampia portata. Al riguardo si vedano V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 65 ss.; L. FAVOREU, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1/2002, p. 7 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corriere giuridico*, 1/1994, p. 28 ss.

<sup>246</sup> Estremamente eloquente, in tal senso, si rivela il discorso tenuto di fronte al Parlamento da Robespierre, il 25 giugno 1791: "*Invoco [...] a favore dei rappresentanti della Nazione, i fondamentali principi del diritto pubblico sui quali si reggono la libertà e l'interesse nazionale. [...] È impossibile, senza rinunciare a tutte le regole di una buona Costituzione e senza rovesciare l'edificio della libertà pubbliche, immaginare che un qualunque tribunale possa, senza preliminarne consenso della Nazione, incriminare e giudicare un Deputato. Cos'è l'inviolabilità? Non è affatto un privilegio è tuttavia qualcosa che si distingue dal diritto comune che vale per gli altri cittadini. Discende dai principi che nessun centro di potere possa ergersi al di sopra del corpo rappresentativo della Nazione; che nessun soggetto possa decidere del destino dei rappresentanti [...]. Può esistere un tribunale che possa*

Già all'epoca della Rivoluzione francese, però, il richiamo alla sovranità nazionale come principale fondamento delle garanzie previste a tutela dei Parlamentari presentava alcuni aspetti problematici. Se infatti quella particolare giustificazione teorica contribuì ad eliminare ogni possibile ingerenza esterna sull'attività dei membri dell'Assemblea nazionale, al contempo, essa esponeva i Deputati a una risoluzione potenzialmente arbitraria da parte della Camera di appartenenza<sup>247</sup>. Il procedimento di concessione delle immunità restava subordinato alle valutazioni delle maggioranze parlamentari, che avrebbero anche potuto essere animate da intenti di natura vessatoria nei confronti dei singoli e delle varie minoranze politiche. Le prerogative riconosciute ai componenti del Parlamento, insomma, da garanzie giuridiche concepite per salvaguardare il funzionamento autonomo e indipendente degli organi rappresentativi, per garantire la regolarità dei lavori e per mantenere la sovranità nazionale in capo al potere dello Stato più vicino al popolo, degradarono a meri privilegi impiegati prevalentemente per proteggere la posizione personale di alcuni Deputati e del loro rispettivo gruppo politico, a discapito delle opposizioni<sup>248</sup>.

Storicamente, pertanto, le due grandi categorie dogmatiche entro cui vengono usualmente ricondotte le immunità parlamentari si bipartono tra guarentigie di

---

*dichiarare colpevoli i rappresentanti della Nazione? Se si risponde affermativamente è evidente che questo tribunale sarà l'arbitro del loro destino. [...] Distrutta l'invulnerabilità, l'indipendenza dei rappresentanti della Nazione non esiste più. Affinché i rappresentanti della Nazione godano dell'invulnerabilità, occorre che essi non possano essere soggetti ad attacchi da parte di alcun potere particolare. Nessuna decisione può toccarli se non viene da un potere eguale a loro e non esiste alcun potere di questa natura. Un potere superiore agli stessi rappresentanti della Nazione invero c'è: la Nazione stessa. [...] Se noi non stabiliamo questi principi, consentiamo che l'Assemblea legislativa si renda subordinata a un potere inferiore che, per annientarla, non avrà che da mettere sotto accusa i suoi componenti. Potrà spazarla via, e allora tutte le nostre idee così vere e grandi di indipendenza e di libertà non sarebbero che delle chimere. La mia conclusione è che occorre dichiarare che nessun rappresentante della Nazione può essere portato in giudizio davanti a un tribunale, a meno che non sia intervenuto un atto dell'organo legislativo che dichiari che vi è luogo a procedere".* In proposito, si consulti F. OLIVIER-MARTIN, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Parigi, 1948, p. 340 ss.

<sup>247</sup> Cfr. S. RIALS, *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*, in AA.VV., *La continuité constitutionnelle en France de 1789 a 1989: journées d'études des 16-17 mars 1989*, Parigi, 1990, p. 49 ss. Durante la seduta del 1 aprile 1793, a seguito degli interventi di *Marat* e *Biroteau*, la Convenzione adottò un'apposita risoluzione secondo cui "considerando che la salute pubblica è la legge suprema, è stabilito che, senza riguardo all'invulnerabilità derivante dalla rappresentanza della Nazione francese, la Convenzione nazionale metterà sotto accusa colui o coloro fra i suoi membri contro i quali ci siano forti sospetti di connivenza con i nemici della libertà, dell'eguaglianza e della Repubblica, risultanti da denunce sulla base di prove poste per iscritto, depositate presso il comitato di difesa generale, incaricato delle relazioni sulle accuse da promuovere da parte della Convenzione".

<sup>248</sup> P. PACIET, *Institutions politiques du droit constitutionnel*, Parigi, 1998, p. 44 ss. il quale rileva come, già nella seduta del 10 novembre 1793, il Deputato *Chabot* avesse denunciato l'estrema facilità con cui venivano lanciate accuse nei riguardi dei Deputati. Questo clima di precarietà che all'epoca dominava i lavori della Convenzione, a lungo andare, interruppe il necessario collegamento tra le prerogative parlamentari e il buon funzionamento dell'organo rappresentativo.



derivazione anglosassone e garanzie di impostazione francese: le prime assicurano una tutela di natura sostanziale relativa agli atti posti in essere durante l'esercizio del mandato, preoccupandosi di mantenere l'autonomia e l'indipendenza dell'organo posto al centro del sistema in contrapposizione con la Corona e il potere esecutivo, le seconde, invece, contemplan anche aspetti di matrice procedurale, che si esplicano con riguardo specifico all'ambito penale e tutelano i singoli parlamentari di fronte ad azioni pilotate della Magistratura<sup>249</sup>. La necessità che i Parlamenti si proteggessero non solo mediante la garanzia sostanziale dell'insindacabilità, ma anche attraverso un meccanismo di natura procedurale come l'autorizzazione alle indagini e al processo, era dunque un concetto pacificamente accettato, sviluppatosi parallelamente all'evoluzione dello Stato di diritto per assicurare alle Assemblee politiche l'indipendenza e l'autonomia operativa dei propri membri<sup>250</sup>.

Sotto la vigenza dello Statuto albertino, non sorse mai alcun problema in ordine allo spessore e all'estensione dell'insindacabilità parlamentare. L'art. 51 della Legge fondamentale abbracciava espressamente un criterio topografico, riproponendo pedissequamente il disposto della Costituzione del Regno di Sardegna del 1848, ai sensi del quale "*i Senatori e i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere*"<sup>251</sup>. Sulla scia del modello inglese, lo Statuto aveva prescelto un approccio formalistico-spaziale che tendeva a ridurre l'estensione della prerogativa confinandola puntualmente nel ristretto ambito delle aule parlamentari. Tale formulazione escludeva esplicitamente la copertura della garanzia per le opinioni espresse o i comportamenti assunti al di fuori delle Camere e ne legava l'automatica operatività al solo esercizio delle funzioni assembleari impedendo che l'istituto si trasformasse in un "*odioso privilegio o, peggio ancora, in un inammissibile strumento di ingiustizia*"<sup>252</sup>.

---

<sup>249</sup> Per una ripresa di questa ripartizione, si rimanda tra gli altri a G. RICHARD, *Les institutions politiques de la France de Louis XV à Giscard d'Estaing*, Parigi, 1979, p. 192 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale italiana 1848-1994*, Roma-Bari, 2002, p. 35 ss.; S.J. WOOLF, *La storia politica e sociale*, in R. ROMANO-C. VIVANTI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, III, Torino, 1973, p. 170 ss.

<sup>250</sup> In questo senso, V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare ed organi sovrani*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 487 ss.; R. MESSINI, *Immunità parlamentari*, in *Nuovo digesto italiano*, IV, Torino, 1939, p. 731 ss.; G.B. UGO, *Sistemi circa il giudizio di estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna delle scienze sociali e politiche*, 2/1887, p. 238 ss. Riprende questa tesi M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011, p. 29 ss.

<sup>251</sup> Tale norma era a sua volta mutuata dall'omologo art. 44 della Costituzione belga del 7 febbraio 1831, la cui relativa disposizione era peraltro formulata in modo più puntuale, stante l'esplicito riferimento alle opinioni e ai voti emessi "*nell'esercizio delle funzioni*". Cfr. R. MORETTI, *Art. 68 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 410 ss.

<sup>252</sup> A fronte della completa adesione da parte del legislatore statutario al criterio meramente spaziale, non sorse mai alcuna disputa dottrinarie in relazione all'art. 51. Così M. MANCINI-U.

L'insindacabilità era prevista per sottrarre a qualsiasi controllo i membri delle Assemblee legislative solo durante lo svolgimento delle loro attribuzioni istituzionali. Di conseguenza, quando non ricoprivano il proprio ufficio, Deputati e Senatori non godevano di alcuna deroga ai principi di diritto comune<sup>253</sup>. In questa concezione, poteva già ravvisarsi un primo tentativo di risolvere anticipatamente l'insorgenza di potenziali conflitti tra attività parlamentare e tutela dei diritti individuali. Così come appariva necessario garantire ai rappresentanti del corpo elettorale l'autonomo esercizio della propria carica, era altrettanto avvertita l'esigenza di salvaguardare le libertà dei cittadini, affinché questi ultimi non fossero costantemente esposti a diffamazioni o a lesioni dei propri diritti per il solo fatto di trovarsi al cospetto di un membro del Parlamento. Il sistema delle immunità si concepiva come necessario, ma al tempo stesso se ne evidenziava la strutturale confliggenza con il principio liberale che affermava l'uguaglianza formale di tutti i cittadini di fronte alla legge<sup>254</sup>.

Per tali motivi, l'insindacabilità dei membri delle Assemblee elettive venne circoscritta all'interno delle rispettive Camere di appartenenza<sup>255</sup>. Questo implicava che il sindacato (giurisdizionale) sull'operato dei parlamentari avrebbe dovuto teoricamente restringersi soltanto quando si fosse trattato di valutare le interazioni tra le Camere e la Corona o, più estensivamente, tra potere legislativo e potere esecutivo, mentre il controllo sull'operato dei membri delle Assemblee politiche avrebbe dovuto riespandersi nei casi in cui si fosse manifestata l'esigenza di proteggere talune posizioni giuridiche soggettive eventualmente lese da

---

GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 559, che definiscono l'insindacabilità come "la meno discussa e la meno controversa in assoluto tra tutte le prerogative", nonché V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale italiano*, Firenze, 1905, p. 157 ss. il quale, per giustificare la sussistenza di questa particolare immunità, aggiungeva pure che "le prerogative sono guarentigie speciali che, quando sono necessarie, è giusto che accompagnino certe pubbliche funzioni".

<sup>253</sup> Così, ad esempio, L. ROSSI, *L'immunità dei Deputati in sé e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra*, in *Archivio giuridico*, 2/1897, p. 225 ss., "esprimere un'opinione fuori del Parlamento è un delitto; nel Parlamento non è più tale", nonché L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. I, Genova, 1859, p. 288 ss. e L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1884, p. 508 a giudizio del quale "le guarentigie sono privilegi in certi limiti giustificabili, perché sono una guarentigia dell'indipendenza politica dei Deputati; ma non bisogna dimenticare che sono privilegi, che oltre a creare una spiacevole ineguaglianza dei cittadini davanti alla legge, offendono la libertà e il diritto dei privati e dell'azione pubblica. Non bisogna dimenticare il gran principio giuridico che i privilegi debbono intendersi restrittivamente, e perciò nulla potrebbe essere più contrario al diritto quanto una loro arbitraria estensione, non fondata su alcuna legge, appoggiata soltanto alle passioni politiche e ai pregiudizi corrompitori di corpo".

<sup>254</sup> A questo proposito si veda quanto sostenuto tra gli altri da G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904, p. 306 ss. "la prerogativa è connessa intimamente alla funzione; deve quindi restringersi a questa, non oltrepassarne i confini", per cui deve essere "se non totalmente abolito, almeno singolarmente ristretta".

<sup>255</sup> Così, *ex plurimis*, D. ZANICHELLI, *I privilegi parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1/1889, p. 74 ss.

dichiarazioni non pronunciate all'interno del Parlamento<sup>256</sup>. L'applicabilità della prerogativa era infatti pacificamente esclusa sia per i discorsi tenuti al di fuori delle Camere sia per quelle attività che non fossero espressione diretta delle attribuzioni parlamentari. Gli interventi svolti al di fuori delle Assemblee, erano da considerarsi a tutti gli effetti come opinioni comuni, fatta salva la riproduzione integrale del resoconto ufficiale o la diffusione di quelle relazioni che costituissero l'esatta duplicazione in buona fede del dibattito svoltosi in Aula<sup>257</sup>.

In epoca liberale, pertanto, l'insindacabilità non si estese quasi mai agli atti avulsi dall'esercizio della funzione legislativa né tantomeno coprì gli illeciti commessi dai parlamentari<sup>258</sup>. Tuttavia, seppure racchiusa entro rigorosi limiti spaziali, essa rappresentava pur sempre un meccanismo di difesa per i membri delle Camere, essendo coesistente allo svolgimento del loro ufficio e al mantenimento di una certa dialettica con l'Esecutivo, attraverso la previsione di un puntuale diritto di critica nei confronti dell'azione politica del Re e del Governo. L'assenza di questa prerogativa avrebbe snaturato l'essenza stessa del regime parlamentare, al punto tale da impedire a Deputati e Senatori di compiere consciamente il proprio dovere per il timore di incorrere in conseguenze giuridiche sfavorevoli<sup>259</sup>.

---

<sup>256</sup> Si confrontino V. MICELI, *Immunità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, VIII, Roma, 1902, p. 109 ss.; R. BONGHI, *I Deputati e le loro guarentigie*, in *Nuova antologia*, 1/1895, p. 218 ss.; G. VASSALLI, *Punti interrogativi sull'estensione dell'irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Giustizia penale*, 1/1973, p. 198 ss. Analogamente si rinvia a W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England (1765-1769)*, Chicago, 1979, p. 154 ss.

<sup>257</sup> Ad esempio, era diffuso il convincimento che le ingiurie o le offese, seppur rivolte dai Parlamentari ai cittadini dall'interno delle Camere, non potessero comunque costituire espressione di un'opinione politica e, come tali, essere oggetto di immunità. Anzi, l'alta posizione sociale del Parlamentare, il luogo dell'offesa e le modalità della stessa potevano rappresentare delle aggravanti per i Deputati. In questa prospettiva si legga anche P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle Assemblee rappresentative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1999, p. 3665 ss.

<sup>258</sup> Al riguardo, non deve però dimenticarsi che, a partire dalla prassi comunemente in uso nel Parlamento inglese, la pubblicazione dei dibattiti svolti all'interno delle Camere era tassativamente vietata. Per queste ragioni, i discorsi tenuti in Parlamento non erano conoscibili altrove e la loro divulgazione costituiva sempre una violazione della prerogativa. A garanzia dell'autonomia delle Camere, quindi, i dibattiti parlamentari potevano essere conosciuti soltanto attraverso resoconti integrali. Nell'ipotesi in cui la pubblicazione avesse rappresentato la puntuale diffusione all'esterno delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, la sua divulgazione non avrebbe costituito un *quid pluris* rispetto ad esse, e pertanto sarebbe stata ritenuta ugualmente insindacabile. In altri termini, le dichiarazioni rese extra moenia erano insindacabili solamente nei limiti in cui avessero puntualmente riprodotto le opinioni già manifestate in sede parlamentare, in modo tale da poter essere identificate e riconosciute come attività connesse all'esercizio della funzione. Così, ad esempio, G.F. LOCK: *Parliamentary privilege and the Courts. the avoidance of conflict*, in *Public Law*, 1/1985, p. 224 ss.; R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 231 ss.; N. REIMER, *Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot*, in *The Parliamentarian*, 4/1995, p. 872 ss.

<sup>259</sup> Privato di questa guarentigia, il parlamentare non avrebbe neppure potuto ricoprire il pro-

Per quanto concerne l'inviolabilità parlamentare, lo Statuto prevede disposizioni distinte per il Senato del Regno e per la Camera dei Deputati. Più in particolare, l'art. 37 della Carta fondamentale disponeva che, escluse le ipotesi di flagranza del delitto, nessun Senatore avrebbe potuto essere arrestato senza un ordine specifico del Senato e prevedeva, al contempo, l'esclusiva competenza di quest'ultimo in relazione ai reati commessi dai propri membri. Similmente, l'art. 45 stabiliva che, fuori dai casi di flagranza di reato, i Deputati non avrebbero potuto essere arrestati durante le sessioni parlamentari né avrebbero potuto essere tradotti in giudizio in materia criminale senza il previo consenso della Camera<sup>260</sup>. Ancora, il successivo art. 46 conteneva un esplicito divieto d'arresto per debiti valido per tutta la durata della legislatura<sup>261</sup>. Si instaurò così un regime diversificato per i due rami del Parlamento: mentre i Senatori venivano giudicati da un tribunale speciale – lo stesso Senato costituito in Alta Corte – e potevano essere arrestati soltanto per ordine del collegio di cui facevano parte, i Deputati non potevano essere sottoposti a provvedimenti restrittivi della libertà personale nel corso della legislatura né potevano essere giudicati in materia criminale dai giudici ordinari, se non in forza di una preventiva autorizzazione da parte della propria Camera di appartenenza<sup>262</sup>.

La creazione di un foro esclusivo, competente a giudicare sui reati eventualmente commessi dai membri del Senato, contribuì a delineare uno degli elementi caratteristici del regime immunitario di tipo liberale, ponendo le basi per l'instaurazione di una vera e propria giurisdizione domestica che riservava allo stesso organo legislativo il sindacato sulle violazioni compiute dai suoi componen-

---

prio ruolo. Non a caso, le immunità cessarono di avere rilevanza dopo il 9 novembre 1926, a seguito del provvedimento di decadenza dal loro ufficio per quei Deputati che avevano partecipato alla secessione dell'Aventino. Con tale provvedimento il regime fascista si pose ufficialmente al di fuori della forma di governo parlamentare, per quanto la soppressione della Camera rappresentativa avvenne formalmente solo nel 1939 con la creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Cfr. in tal senso U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, p. 45 ss.

<sup>260</sup> Più nel dettaglio, gli artt. 37 e 45 dello Statuto disponevano testualmente che "*Fuori del caso di flagrante delitto, nessun Senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri*" e che "*Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, né tradotto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera*".

<sup>261</sup> Ai sensi dell'art. 46 della Carta albertina: "*Non può eseguirsi alcun mandato di cattura per debiti contro di un Deputato durante la sessione della Camera, come neppure nelle tre settimane precedenti e susseguenti alla medesima*".

<sup>262</sup> Per un commento alle disposizioni citate nel corpo del testo si rinvia a F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commentario allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, p. 354 ss. che precisano come nel linguaggio dello Statuto, con la locuzione "*traduzione in giudizio*" dovesse intendersi "*ogni circostanza in cui il Deputato avrebbe dovuto difendersi da un'accusa penale e il consenso della Camera di appartenenza era richiesto per qualsiasi crimine, fosse questo relativo o meno all'esercizio del mandato parlamentare*".

ti<sup>263</sup>. Tuttavia, le principali problematiche applicative interessarono soprattutto la concessione delle varie autorizzazioni a procedere da parte della Camera, anche perché lo Statuto si limitava a stabilire che, per tradurre un Deputato in giudizio, occorresse l'autorizzazione dell'organo di appartenenza, ma non offriva alcun parametro univoco sulla base del quale decidere in quali ipotesi e in che modo l'Assemblea avrebbe dovuto prestare il proprio consenso<sup>264</sup>.

La politicizzazione del procedimento parlamentare di concessione dell'autorizzazione a procedere contribuì, quindi, sin dal periodo statutario, a una certa degenerazione dell'istituto. In realtà, però, la dottrina dall'epoca ricostruì immediatamente il significato dell'assenso che la Camera avrebbe dovuto fornire all'autorità giudiziaria, ritenendolo una mera delibazione in ordine alla circostanza che l'azione della Magistratura non fosse mossa da alcun intento persecutorio. In quest'ottica, l'autorizzazione avrebbe dovuto essere negata solo qualora si fosse riscontrata da parte dei giudici un'ostilità politica nei confronti di un Deputato, oppure quando il fatto, "*rivestito di futili pretesti*", avesse costituito il sintomo di "*una privata e personale inimicizia*" con cui si tentava di menomare la libertà del Parlamentare attraverso "*importune accuse*", oppure, ancora, nelle controversie elettorali, che avrebbero dovuto essere risolte esclusivamente sulla base dell'art. 60 dello Statuto medesimo<sup>265</sup>.

<sup>263</sup> In pratica, anche nello Statuto albertino mancava quella totale rinuncia alle dinamiche caratteristiche dell'assolutismo, che contraddistinse l'affermazione delle immunità nel sistema inglese. Nell'ordinamento liberale italiano rimasero, invece, quelle ambiguità, che connotavano le prerogative delle Assemblee legislative francesi. L'idea del foro speciale o, se si preferisce, di una giustizia domestica era infatti ancora connessa a un'idea assolutistica del potere, già riemersa proprio nella Costituzione francese del 1814 a proposito della Camera dei Pari. Tuttavia, nello Statuto questo tipo di giurisdizione si connetteva alla funzione di Alta Corte assegnata al Senato, con ciò esprimendo un chiaro riferimento anche alla Costituzione americana del 1787, che, come noto, prevedeva – e prevede tutt'ora – la procedura dell'*impeachment*, per tutti gli agenti federali, compreso il Presidente, affidando alla Camera dei rappresentanti la formulazione dei capi d'accusa e al Senato, che in queste ipotesi delibera a maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti, la decisione di merito in ordine alla rimozione dall'incarico del pubblico funzionario giudicato colpevole. In tal senso si veda anche M. CERASE, *Art. 68 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1319 ss.

<sup>264</sup> *Passim* G. GALASSO, *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'Impero romano a oggi*, Torino, 1974; A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989.

<sup>265</sup> Paradigmatiche in questo senso appaiono le vicende occorse ai Deputati Casilli e Galletti di Cadillac, esaminate dalla Camera, rispettivamente il 19 maggio 1894 e il 22 giugno 1897. Nel primo caso, un membro del Parlamento era stato accusato di associazione a delinquere per aver consentito un'adunata ritenuta sediziosa in un locale di cui aveva la disponibilità. La relativa Commissione parlamentare respinse però l'autorizzazione all'arresto, sostenendo che l'accusa di cui era stato fatto oggetto Casilli fosse "*integralmente ispirata da motivi politici*". Tuttavia, come rilevato da più parti nel corso della relativa discussione, la critica, rivolta implicitamente al magistrato del Re, di perseguire un parlamentare soltanto in ragione del suo orientamento, appariva "*tanto grave*,

Si trattava comunque di criteri meramente orientativi dal momento che l'istituto possedeva un ineludibile tasso di politicità, tale per cui la discussione sui singoli casi era fatalmente destinata a valutare anche l'azione della Magistratura nel suo complesso e a verificare che questa non fosse organizzata dalla Corona per limitare l'azione del Parlamento. Alla luce di queste caratteristiche intrinseche, l'orientamento prevalente in ordine all'attuazione concreta delle immunità parlamentari sviluppò una regola di discernimento legata al rispetto delle logiche di schieramento.

Più in particolare, con l'avvento dell'età giolittiana, l'impiego dell'autorizzazione a procedere cominciò a essere, quasi sempre, influenzato dalle esigenze della maggioranza politica, seppur temperate da una sorta di "lealtà parlamentare". L'estensione del suffragio e la conseguente affermazione dello Stato pluriclasse acuirono ulteriormente la caratterizzazione politica delle immunità. Le Camere non si qualificavano più come organi monolitici, composti solamente da notabili, ma si erano trasformate nel teatro di fortissime tensioni sociali, in conseguenza dell'atomizzazione e della polarizzazione degli interessi in Parlamento<sup>266</sup>. In questo contesto, tutte le contraddizioni presenti nel regime immunitario esplosero in via definitiva: l'insindacabilità e l'autorizzazione a procedere divennero a tutti gli effetti strumenti di tipo politico a disposizione della maggioranza, che se ne serviva, sempre più spesso, per violare i diritti dei singoli e delle minoranze<sup>267</sup>.

---

*quanto indimostrata*". La domanda del giudice, tuttavia, fu comunque respinta. Nei confronti del Deputato Galletti di Cadillac, invece, era stata elevata formale imputazione per oltraggio a pubblico ufficiale a seguito di un alterco che lo aveva opposto ad un capostazione, ragion per cui l'autorità giudiziaria competente aveva inoltrato alla Camera la prescritta richiesta di autorizzazione a procedere. La relativa Commissione propose all'Assemblea la concessione del provvedimento, suggerendo però di espungere ogni riferimento alla rubrica del reato. Alla relazione della Commissione si contrappose l'opinione di quanti, volendo denegare l'autorizzazione, sostennero che i Parlamentari avrebbero sempre dovuto considerarsi liberi di criticare i gestori di un pubblico servizio, quale quello ferroviario. Al di là della singola fattispecie, però, l'episodio offrì l'occasione per fornire una sorta di compendio dei criteri a cui l'Assemblea legislativa avrebbe dovuto ispirarsi per concedere o denegare l'autorizzazione a procedere. Tali parametri vennero efficacemente illustrati nel proprio intervento dal Deputato Brunialti, il quale sostenne che, nello spirito dell'art. 45 dello Statuto, l'autorizzazione dovesse essere negata in tre casi: quando il fatto denota la persecuzione politica nei confronti del Deputato; quando il fatto per cui si procede è originato nella "lotta elettorale" che ha portato alla sua elezione; quando il fatto costituisce, rivestito di futili pretesti, il sintomo di "una privata e personale inimicizia" con cui si tenta di menomare la libertà del Deputato, con "importune accuse". Peraltro, lo stesso Brunialti, non ravvisando nell'affare in discussione alcuna di queste ipotesi, insistette per la concessione. L'Assemblea, viceversa, respinse la richiesta.

<sup>266</sup> Le tensioni politiche ed ideologiche all'interno delle Assemblee legislative dell'Italia liberale si acuirono soprattutto sul finire del XIX secolo, quando i gruppi parlamentari socialisti, repubblicani e radicali intensificarono la propria attività ostruzionistica in Aula per opporsi alle misure socio-economiche adottate dal Governo Pelloux. Cfr. più ampiamente F. CAMMARANO, *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, 2011, p. 130 ss.; S. MONTALDO, *Il Parlamento e la società di massa*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 210 ss. nonché A. GIARDINA-G. SABBATUCCI-V. VIDOTTO, *Manuale di storia. L'età contemporanea*, III, Roma-Bari 1990, p. 413 ss.

<sup>267</sup> In realtà, per supplire a queste vistose degenerazioni, già a partire dalla seconda metà dell'Ot-

#### 4.2. *Le immunità nel tessuto costituzionale*

Il problema relativo al senso delle immunità parlamentari e al loro impatto sull'ordinamento generale veniva dunque avvertito già molto tempo prima dell'entrata in vigore della Costituzione. La critica principale atteneva al presunto contrasto tra le garanzie riservate alle Camere e il rispetto dei principi di legalità e uguaglianza. Questa intima contraddizione faceva sì che il mantenimento di simili istituti fosse percepito da buona parte della dottrina come un elemento anacronistico, a tratti perfino incompatibile con gli obiettivi fondamentali perseguiti dal nuovo assetto costituzionale. L'eguale soggezione di tutti i cittadini davanti alla legge e, di conseguenza, anche alla giurisdizione, infatti, appariva difficilmente conciliabile con la previsione di alcune guarentigie specifiche in capo ai membri degli organi rappresentativi<sup>268</sup>.

Tuttavia, pur essendo stata concepita all'interno di una temperie culturale che si proponeva di reagire con decisione alle derive che, fino a quel momento, avevano caratterizzato l'attuazione delle garanzie parlamentari, anche la formulazione originaria dell'art. 68 Cost. non risolse affatto i problemi di classificazione e di applicazione tipici dell'esperienza statutaria. Anzi, la nuova Carta repubblicana continuò a considerare alla stessa stregua sia le immunità di ascendenza anglosassone, attente alla dimensione sostanziale degli atti connessi con l'esercizio delle funzioni camerali, sia le prerogative di matrice europeo-continentale, estese anche alle garanzie procedurali nell'ambito del processo penale, mantenendo entrambe nello stesso contesto normativo. Durante l'elaborazione della nuova Costituzione, le immunità delle Assemblee elettive erano ormai entrate a far parte saldamente dell'esperienza giuridica italiana e la loro conferma, in forme non molto dissimili dalla precedente tradizione, apparve del tutto fisiologica<sup>269</sup>.

---

toconto, il sistema liberale iniziò una complessa opera di sistematizzazione delle prerogative parlamentari articolandole su quattro pilastri: l'autonomia regolamentare, la verifica dei poteri, l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati e l'autorizzazione a procedere. Tuttavia, questo tentativo si rivelò ideologicamente viziato dalla volontà di associare indebitamente soluzioni e meccanismi sedimentatisi a partire da esigenze diverse, per cui il risultato finale fu quello di forzare ulteriormente sul piano attuativo la *ratio* delle immunità medesime. In tal senso, si veda per tutti A. BRUNIALTI, *Camera dei Deputati*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, III, Roma, 1903, p. 11 ss.

<sup>268</sup> Basti analizzare la formula prescelta dal comma 1 dell'art. 68, che si rivela sostanzialmente riprodottriva di quanto statuito dall'art. 51 dello Statuto. In questo senso si veda anche A. MANZELLA, *Le garanzie soggettive e oggettive per il procedimento di decisione parlamentare*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 186 ss.

<sup>269</sup> Si legga esemplarmente quanto riportato da G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento (art. 68 della Costituzione)*, Milano, 1954, p. 87 ss.; V. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei Ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*, Firenze, 1967, p. 31 ss.; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Padova, 2000, p. 32 ss.

A testimonianza di ciò, non vi fu praticamente dibattito circa l'opportunità di collocare queste guarentigie in Costituzione e la discussione si concentrò su aspetti marginali di tipo eminentemente tecnico. Anche il nuovo impianto repubblicano venne quindi edificato a partire da due assunti fondamentali: da un lato, l'idea che fosse necessario reintrodurre, senza sostanziali modifiche, la regola dell'insindacabilità parlamentare, dall'altro, la teoria secondo cui le immunità penali, che avrebbero dovuto proteggere i membri delle Assemblee legislative dall'arresto, dovessero essere amministrare dalle stesse Camere a maggioranza semplice e in regime di autodichia. In altri termini, si trattò di una scelta operata nel solco della tradizione, che recepì i meccanismi più classici del diritto parlamentare. Le proposte originarie non interessarono mai le motivazioni di fondo che avrebbero potuto giustificare la presenza delle immunità, ma si appuntarono più che altro sulla definizione delle loro caratteristiche più minute, affrontando prioritariamente la definizione dei meccanismi necessari per la concessione dell'autorizzazione a procedere<sup>270</sup>.

L'opzione costituzionale si orientò verso il mantenimento di tutte le guarentigie tipiche delle Assemblee politiche, configurando una sorta di "diritto comune" dei parlamentari ideato e sviluppato in connessione con la particolare funzione a cui erano stati storicamente preposti i membri delle Camere. Era infatti era opinione diffusa che, una volta ripristinato l'assetto pluralistico e approvata una Costituzione democratica, la normale prassi parlamentare sarebbe stata sufficiente a tutelare la libertà degli eletti, sottraendo l'applicazione delle immunità allo scontro partitico, così da prevenire eventuali abusi. La conserva-

---

<sup>270</sup> L'immunità per le opinioni espresse e i voti dati venne esaminata soltanto in un secondo tempo, per di più sotto forma di emendamento del relatore. I Costituenti si concentrarono principalmente sulle caratteristiche dell'autorizzazione a procedere. Le due proposte da cui mossero i lavori della Sottocommissione, formulate rispettivamente da Conti e Mortati, erano sostanzialmente analoghe, ma ciascuna di esse ebbe il pregio di individuare gli aspetti più controversi di quella prerogativa. Le maggiori criticità riguardarono l'effettiva vigenza dell'inviolabilità, ovvero sia se tale guarentigia dovesse estendersi per tutta la durata della legislatura o se dovesse invece subire un'interruzione nell'intervallo fra le singole sessioni; le modalità di autorizzazione all'arresto dei suoi componenti da parte dell'Assemblea in esecuzione di una sentenza penale di condanna; la delimitazione dei casi in cui la flagranza di reato fosse sufficiente per procedere all'arresto del parlamentare e l'estensione dell'immunità anche al domicilio dei membri delle Camere. Si trattò in effetti di una circostanza alquanto singolare, dal momento che lo Statuto albertino, ossia il punto di riferimento normativo più immediato per il lavoro dei Costituenti, aveva previsto espressamente l'insindacabilità. Probabilmente, la scelta di non contemplare tale prerogativa nelle proposte originarie si giustificò in ragione del fatto che quel tipo di istituto si era già ampiamente affermato in chiave consuetudinaria e faceva ormai stabilmente parte dello strumentario offerto dal diritto parlamentare, tanto da essere ritenuta un principio del tutto ovvio e incontestato. Per questo, la proposta avanzata da Mortati menzionava l'insindacabilità unicamente per limitarla e per meglio definirla, ammettendo così implicitamente l'esistenza della prerogativa e riconoscendo anche la possibilità di sottoporre i Parlamentari a un procedimento disciplinare interno per il proprio contegno e per le proprie dichiarazioni.



zione di tali istituti rappresentava certamente una deroga esplicita ai presupposti classici dello Stato costituzionale di diritto, ma essa continuava a giustificarsi sul piano giuridico, perché costituiva un'auto-rottura del principio di uguaglianza, dettata allo scopo di salvaguardare il libero esercizio dei compiti affidati agli organi rappresentativi<sup>271</sup>.

Secondo questa logica, le prerogative disegnate dall'art. 68 avrebbero prodotto ripercussioni sulle posizioni dei singoli soltanto in via mediata o indiretta, senza cioè atteggiarsi come meccanismi eccezionali in grado di creare un regime giuridico privilegiato per taluni individui<sup>272</sup>. La necessità di una previsione di rango costituzionale che delineasse puntualmente lo *status* dei componenti delle Assemblee elettive non discendeva soltanto dalla natura derogatoria che queste disposizioni assumevano rispetto all'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, ma era legata anche al fatto che le immunità parlamentari, per loro stessa natura, attenevano ai rapporti fra poteri e trovavano nello stesso impianto costituzionale i propri limiti funzionali, sotto forma di attribuzioni riservate agli altri organi dello Stato<sup>273</sup>.

Tuttavia, come si vedrà più approfonditamente in seguito, anche sotto la vigenza della Costituzione repubblicana l'applicazione del principio di autonomia delle Camere ha lentamente trasformato le immunità parlamentari da garanzia effettiva contro intromissioni indebite nello svolgimento della funzione rappresentativa a ostacolo per l'operatività stessa del diritto nei confronti di alcuni soggetti, influenzando cospicuamente sulla concreta giustiziabilità dei diritti individuali<sup>274</sup>.

<sup>271</sup> Sulla formazione delle regole comuni del diritto parlamentare come "*ius commune*" A.M. SANDULLI, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2001, p. 708 ss.; A. FALZEA, *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 98 ss. Si tratta di una notazione formulata anche dalla dottrina penalistica: per tutti si vedano M. GALLO, *Capacità penale*, in *Novissimo digesto italiano*, II, Torino, 1958, p. 880 ss.; A. GULLO, *Le immunità come limite alla tutela penale?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/2007, p. 708 ss.; F. BRICOLA, *Fatto del non imputabile e pericolosità*, Milano, 1960.

<sup>272</sup> Per una lettura funzionalizzata delle immunità riconosciute alle Assemblee legislative nel senso dianzi descritto, si rimanda in particolare a E. CAPALAZZA, *L'immunità parlamentare e l'art. 68, I comma, della Costituzione*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 3/1949, p. 18 ss. Si vedano anche S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, p. 211 ss.; V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1949, p. 123 ss.

<sup>273</sup> R. MORETTI, *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1976, p. 751 ss.

<sup>274</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, p. 492 ss.; S. MANNUZZU, *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Politica del diritto*, 1/1981, p. 78 ss.; F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1989, p. 2398 ss.; G. VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Giustizia penale*, 1/1973, p. 193 ss.; U. ROSSI, *L'estensione in via indiretta della prerogativa dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1991, c. 237 ss.

#### 4.2.1. *L'insindacabilità parlamentare*

L'art. 68, comma 1, Cost. reca il principio di ascendenza britannica dell'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. In questo senso, la disposizione in commento specifica i meccanismi che regolano il funzionamento del circuito fiduciario *ex art.* 94 Cost. e attua in termini pratici il divieto di mandato imperativo, di cui all'art. 67 Cost. L'insindacabilità dei membri delle Camere sostanzia, dunque, quel ritrovato diritto di critica, di dissenso e, al limite, anche di cambiare schieramento, che deve necessariamente sussistere per dialettizzare il rapporto tra i rappresentanti del corpo elettorale e il potere esecutivo, nel quadro di un parlamentarismo pienamente democratico<sup>275</sup>.

Specie in virtù del "nesso funzionale" che lega la copertura immunitaria con l'esercizio della carica di parlamentare, si tratta di una norma di diritto sostanziale, che estende il godimento della prerogativa a quanti siano membri di una delle due Camere al momento del fatto di cui sono chiamati a rispondere. L'operatività dell'istituto determina in sostanza che nessun altro potere pubblico, diverso dalle Assemblee politiche, possa accertare la responsabilità o altrimenti perseguire un membro del Parlamento per frasi ritenute sconvenienti o per l'espressione di voti sgraditi<sup>276</sup>. In questi casi, il Parlamentare potrà essere richiamato o assoggettato a sanzioni disciplinari soltanto da parte del Presidente della propria Camera di appartenenza, previa delibera dell'Ufficio di presidenza. Nessun altro potere dello Stato potrà sindacare i comportamenti dei membri dei collegi rappresentativi, tanto in ambito inter-istituzionale, per scongiurare interventi da parte del Governo, quanto a livello giurisdizionale, al fine di evitare intromissioni da parte degli organi giudiziari<sup>277</sup>. Infatti, ancorché, l'evoluzione del

---

<sup>275</sup> Sul collegamento tra la garanzia di cui all'art. 68 Cost. e le altre disposizioni costituzionali si vedano V. CAIANIELLO, *Immunità e responsabilità nell'esercizio di pubbliche funzioni: evoluzione e quadro attuale*, in *Diritto e società*, 3/1989, p. 445 ss. e P. STELLACCI, *Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento*, in *Giustizia penale*, 1/1951, p. 68 ss.

<sup>276</sup> La prerogativa dell'insindacabilità produce i suoi effetti giuridici a partire dall'assunzione delle funzioni, vale a dire dal momento della proclamazione e non dopo, perché altrimenti, andando a coprire attribuzioni ormai cessate, non costituirebbe più una garanzia funzionale. In questa prospettiva, l'insindacabilità si riferisce a fatti avvenuti in corso di mandato, anche se il procedimento in cui si vorrebbe far valere la responsabilità del Parlamentare inizia dopo la cessazione dell'incarico. L'insindacabilità integra cioè una garanzia permanente. In dottrina si veda ad esempio, C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, p. 22 ss.

<sup>277</sup> Per una lettura estensiva della prerogativa si veda tra le opere più recenti E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009, p. 81 ss., secondo cui, partendo dal divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., sarebbe possibile arguire che il Parlamentare debba considerarsi libero anche da vincoli di tipo privatistico, sicché se fosse colpito da provvedimenti del proprio partito, potrebbe egli stesso adire l'autorità giudiziaria per vederli annullare e il convenuto non potrebbe formulare alcuna eccezione. Cfr.

sistema giuridico abbia reso sicuramente più frequenti le ipotesi di procedimenti giurisdizionali relativi all'applicazione dell'insindacabilità parlamentare, almeno in linea di principio, non può escludersi, che l'Esecutivo sia ancora in grado di attivare procedure disciplinari di varia natura nei confronti dei membri delle Camere per sanzionare l'attività dei Parlamentari e in particolar modo dell'opposizione<sup>278</sup>.

L'istituto dell'insindacabilità non protegge, invece, il singolo Deputato o Senatore da un'eventuale responsabilità politica. Gli elettori potranno sempre togliere il proprio sostegno al Parlamentare che abbia pronunciato frasi sconvenienti o abbia votato in modo criticabile, non riconfermandolo nella tornata successiva, così come il partito di appartenenza potrà legittimamente scegliere di non ricandidarlo. Del pari, il membro di una delle Camere che sia contemporaneamente anche Ministro potrà essere addirittura sfiduciato oppure essere chiamato a rispondere, nell'ambito di un'inchiesta parlamentare<sup>279</sup>.

Tenendo dunque conto della complessità e della molteplicità degli interessi coinvolti quando si tratta di applicare le immunità di cui all'art. 68, comma 1, Cost., la formulazione normativa ricollega il funzionamento della prerogativa all'esercizio di una o più "funzioni parlamentari". Già al proprio interno, la Costituzione cerca così di ridurre il più possibile le aree materiali entro cui potrebbero estendersi i comportamenti dei titolari di cariche politiche sottratti all'esercizio della funzione giurisdizionale ordinaria. Come già era avvenuto per gli "internal proceedings" nel sistema inglese, appare chiaro, infatti, che la definizione della reale portata di questa espressione rappresenta il vero terreno di scontro tra le varie e contrapposte tesi patrocinata degli attori istituzionali coinvolti nelle relative controversie. Allo stesso modo appare evidente che, a seconda dell'estensione che si attribuisce in concreto a questo sintagma, il valore generale della garanzia si espande o si riduce con ricadute cruciali sia per quanto concerne la tenuta complessiva del sistema sia per quel che riguarda i rapporti tra i vari organi di governo, che attraverso le rispettive gua-

---

N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, p. 51 ss.

<sup>278</sup> La notazione di S. CAPORASO, *Immunità parlamentare e indipendenza del giudice*, in *Rassegna dei magistrati*, 5/1965, p. 337 ss., sebbene risalente manifesta ancora oggi potenziali applicazioni, specie se si considera l'incremento delle attività dell'Esecutivo nelle dinamiche tra poteri.

<sup>279</sup> Sul vastissimo tema della responsabilità politica si vedano *ex multis* V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1344 ss.; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, p. 290 ss.; S. COTTA, *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, III, Novara, 2006, p. 227 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano, 2006; S. HILL-E. CHANG-M. GOLDEN, *Legislative malfeasance and political accountability*, in *World politics*, 2/2010, p. 177 ss.

rentigie si disputano gli spazi di intervento politico<sup>280</sup>.

Stando alla consolidata giurisprudenza interna delle Camere, le funzioni nell'esercizio delle quali il Parlamentare gode di quel *surplus* di tutela che lo mette al riparo dal controllo da parte di un giudice terzo e imparziale sono tutte connotate da una generica coloritura politica, nel senso che l'art. 68, comma 1, Cost. attribuisce ai membri delle Assemblee elettive "un diritto di critica e di denuncia più ampio rispetto a quello riconosciuto ai comuni cittadini"<sup>281</sup>. In virtù del proprio ufficio, nelle materie di pubblico interesse i componenti dei collegi legislativi godono, pertanto, del diritto-dovere di rappresentare il più compiutamente e fedelmente possibile tutte le censure, anche le più aspre, provenienti dalla società civile e dai propri elettori. Nell'esercizio di questa funzione basilare per la maturazione di ogni ordinamento democratico-pluralistico si concreta gran parte del mandato elettorale, cosicché sarebbe auspicabile che i contenuti, i tempi, i modi e il linguaggio prescelto dai membri delle Camere per i propri interventi non venissero censurati da nessun altro potere<sup>282</sup>. A fondare il nesso tra espressioni contestate al Parlamentare nel corso di un giudizio e le sue funzioni basterebbe quindi una qualsiasi relazione tematica, anche indiretta, con gli argomenti dell'attualità politica, sia essa specificamente trattata in procedure assembleari oppure affrontata in una diversa sede. Su questo orientamento non ha inciso neppure la differenza tra i casi in cui la controparte sia un esponente politico, potenzialmente capace di replicare servendosi di mezzi analoghi a quelli usati per l'offesa, e le circostanze in cui la persona destinataria dell'invettiva sia

---

<sup>280</sup> Così A. RUGGERI-A. SPADARO, *Nota minima in tema di "pregiudizialità parlamentare" (a margine del d. l. 15 novembre 1993 n. 455)*, in *Politica del diritto*, 1/1994, p. 104 ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 289 ss.; R. ROMBOLI, *La "pregiudiziale parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro italiano*, 3/1994, I, c. 995 ss. A mitigare questi contrasti non è valso – né poteva essere altrimenti – l'intervento legislativo ordinario concretizzatosi con l'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, che parla comunque di attività "connesse alla funzione di parlamentare". Al riguardo si vedano Y. CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali*, in *www.federalismi.it*, 5/2015; F. COMPAGNA, *Illecito penale ed insindacabilità parlamentare*, Napoli, 2012, p. 35 ss.

<sup>281</sup> Sul rafforzamento del diritto di critica riconosciuto ai membri del Parlamento e più on generale sulla loro libertà di espressione, si vedano tra gli altri M. OLIVIERO, *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1994, p. 437 ss.; G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014; U. ROSSI, *L'estensione in via indiretta della prerogativa dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/1991, c. 237 ss.

<sup>282</sup> Così, esemplarmente, A. MASTROMO, *Insindacabilità dei voti e delle opinioni dei Parlamentari*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 4/1981, p. 34 ss.; P. DI MUCCIO *L'insindacabilità dei Parlamentari: documentazione sull'articolo 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, 1985, p. 101 ss.; G. SERIO, *La funzione parlamentare attraverso la casistica*, in M. ANGELINI-M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, Torino, 2014, p. 241 ss.

invece un terzo, estraneo alla dinamica politica e per questo impossibilitato a reagire con strumenti egualmente efficaci<sup>283</sup>.

Generalmente, dunque, nel corso della propria attività pretoria, le Camere hanno rivendicato spazi espressivi assai ampi per i propri componenti, nel tentativo di instaurare una competizione politica ad ampio raggio e di sviluppare contestualmente una concezione del mandato parlamentare da perseguire in tutti gli aspetti della vita pubblica<sup>284</sup>. Questo orientamento ha contribuito a qualificare politicamente la procedura interna prevista per verificare la sussistenza dei presupposti richiesti al fine di adottare una delibera di insindacabilità, attribuendole però due connotati impropri, non rintracciabili cioè nella *ratio* originaria della disposizione costituzionale. *In primis*, infatti, risulta piuttosto difficile immaginare che le Assemblee e le Giunte, nel deliberare circa la sussistenza di un nesso tra le frasi incriminate e le funzioni parlamentari, non si facciano influenzare dalla condivisione nel merito di quelle dichiarazioni, ragion per cui il gruppo di appartenenza del parlamentare interessato sarà sempre portato ad appoggiarne l'insindacabilità. Secondariamente, il fatto stesso che su un giudizio riguardante i membri delle Camere si innesti una procedura parlamentare fa sì che anche l'esito finale del processo rientri nella dinamica di eventuali accordi trasversali tra i partiti presenti in Parlamento<sup>285</sup>.

Con tutta evidenza la curvatura politica progressivamente assunta dall'istituto si è ripercossa in maniera del tutto negativa nei confronti dei terzi offesi dalle dichiarazioni ritenute insindacabili. Le parti lese si sono così trovate costrette a fronteggiare un ingente flusso di deliberazioni d'insindacabilità che hanno paralizzato i relativi giudizi e che, molto spesso, si sono risolte in un sostanziale diniego di giustizia. Era dunque inevitabile che l'incremento di tali decisioni fosse vissuto dalle parti private e dalla Magistratura come un tentativo di interpretare le immunità parlamentari alla stregua di un privilegio palesemente in contrasto, tra gli altri, con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> Si confronti ancora M. CERASE, *Art. 68 Cost.*, cit.

<sup>284</sup> Per queste ragioni sono state ritenute connesse alla funzione e di conseguenza insindacabili le esternazioni televisive, radiofoniche e giornalistiche, le condotte di valore simbolico, anche materiali, per esempio gli scioperi della fame, l'occupazione della sede stradale o l'interruzione di un pubblico servizio. Cfr. G. SERIO, *La funzione parlamentare attraverso la casistica*, cit.

<sup>285</sup> La connessione tra i giudizi nei riguardi dei componenti delle Assemblee legislative e la contrattazione politica divenne marcatamente chiara a partire dalla XIII legislatura (1996-2001), allorché presso la sola Camera dei Deputati pervennero 243 domande di deliberazione in materia d'insindacabilità e nel 90% dei casi il Parlamento accordò la prerogativa dell'irresponsabilità. Nella XIV legislatura (2001-2006) si ebbero 118 delibere con un'unica sindacabilità. Al Senato, invece, nel corso della medesima legislatura, non è stata concessa neanche una sindacabilità.

<sup>286</sup> Suggestisce questa chiave di lettura anche V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali, XVII*, Torino, 2001, p. 613 ss.

#### 4.2.2. L'inviolabilità parlamentare

Nella sua strutturazione originaria, il comma 2 dell'art. 68 Cost. disciplinava l'inviolabilità parlamentare secondo una precisa scansione procedurale, specificata poi dalla relativa prassi attuativa. Una volta ricevuta o acquisita una *notitia criminis* relativa a un componente delle Camere, il Pubblico Ministero aveva l'obbligo di sospendere la propria attività investigativa, fatta salva l'acquisizione degli atti già compiuti dalla polizia giudiziaria o effettuati in un procedimento connesso o svolti nell'ambito di un'indagine contro ignoti. A questo punto, l'organo inquirente era tenuto a trasmettere la domanda di autorizzazione a procedere al Ministro della Giustizia, il quale, a sua volta, la rimetteva al Presidente di Assemblea, che la deferiva alla Giunta per le autorizzazioni a procedere alla Camera o alla Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari al Senato. Queste ultime, a seguito di un'attività istruttoria da svolgersi in contraddittorio con il Parlamentare interessato, deliberavano una proposta da sottoporre al *plenum*. Assunta la decisione da parte dell'Assemblea, la delibera veniva quindi comunicata al magistrato procedente<sup>287</sup>.

Per preservare l'indipendenza delle Assemblee legislative dalla volontà persecutoria di organi esterni al Parlamento e salvaguardare in questo modo l'effettiva separazione dei poteri, garantendo, il sereno svolgimento delle funzioni istituzionali affidate ai membri delle Camere, l'autorizzazione a procedere si configurava come una condizione di procedibilità che rendeva temporaneamente inutilizzabili, ma non radicalmente inefficaci, gli atti investigativi compiuti nei confronti del Parlamentare coperto da immunità<sup>288</sup>.

---

<sup>287</sup> Sebbene alcune Costituzioni, si veda per tutte, l'opzione prescelta dal *Grundgesetz*, abbiano continuato a prevedere l'istituto dell'autorizzazione a procedere, in effetti, richiedere che una Camera acconsenta allo svolgimento di un'inchiesta e del correlativo processo penale nei confronti di uno dei suoi membri rappresenta, in linea di massima, una vistosa deroga al principio di origine liberale che postula l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e che a partire dal "*Bill of Rights*" del 1689 – secondo cui neppure la Corona poteva dispensare alcuno dal rispetto delle leggi – è stato poi recepito in numerosissime Carte costituzionali, basti guardare al XIV emendamento della Costituzione americana o all'articolo 3, comma 1, della Costituzione italiana. Per un'iniziale ricostruzione dell'istituto, si leggano in dottrina C. MIGLIOLI, *L'ambito dell'autorizzazione a procedere contro membri del Parlamento*, in *Il nuovo diritto*, 1/1953, p. 93 ss.; G. CAGIANELLI, *L'autorizzazione a procedere*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 3/1949, p. 16 ss.; M. PACELLI, *Fondamento e natura giuridica dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 509 ss.; N. CAMPISI, *L'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1966, p. 500 ss.; G. TRANCHINA, *Autorizzazione a procedere e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1970, p. 81 ss.

<sup>288</sup> Sulla base delle diverse fasi in cui su strutturava il procedimento penale disciplinato dal codice di rito del 1930, in dottrina emersero distinzioni tra chi qualificava l'autorizzazione a procedere come condizione di procedibilità *tout court* e chi invece discorreva di una condizione di perseguibilità dell'azione penale. Altri commentatori, ancora, ritenevano che in mancanza di autorizzazione a procedere difettesse addirittura un presupposto processuale nei confronti del Parlamen-

Come si è visto, l'inviolabilità – al pari delle altre prerogative parlamentari – era stata inserita in un impianto composito in cui trovavano spazio anche altri interessi di rango costituzionale e nell'ambito del quale occorre necessariamente preservare sia i diritti individuali che le specifiche attribuzioni degli altri organi dello Stato mantenendo dei meccanismi di *checks and balances* pienamente funzionanti. Era questo il criterio ermeneutico complessivo fornito dal dettato costituzionale per concedere l'autorizzazione, il che avrebbe dovuto condurre a un impiego parsimonioso della prerogativa in un clima di "leale collaborazione" tra poteri dello Stato<sup>289</sup>.

Ma, come era naturale attendersi, la Costituzione non definì con assoluta precisione quali dovessero essere i parametri specifici in base a cui le Camere avrebbero dovuto concedere o denegare il proprio consenso all'attività della Magistratura inquirente, non soltanto perché sarebbe stato probabilmente eccessivo trasfondere una disciplina così minuziosa all'interno di una fonte che conteneva soprattutto enunciazioni di principio, ma anche perché, come è possibile arguire dai lavori preparatori, gli stessi Padri Costituenti sottintendevano che le immunità parlamentari dovessero mantenere una connotazione schiettamente politica<sup>290</sup>.

La fissazione delle regole puntuali secondo cui il Parlamento avrebbe dovuto concedere l'autorizzazione a procedere venne dunque demandata a fonti di rango sub-costituzionale, ma soprattutto alla prassi applicativa delle Camere e alla libera dinamica di schieramento. Così, nel corso della I legislatura repubblicana, il divieto di procedere penalmente nei confronti dei Parlamentari senza aver preventivamente acquisito l'autorizzazione da parte della Camera di appartenenza si mostrò assai funzionale allo scopo di proteggere il sistema dei partiti da un potere giudiziario avvertito da quanti avevano condotto la lotta antifascista come un apparato burocratico formatosi sotto il precedente regime<sup>291</sup>. Le Ca-

---

tare. Al riguardo si confrontino G. BETTIOL, *In tema di autorizzazione a procedere contro Deputati*, in *Rivista italiana di diritto penale*, 2/1949, p. 539 ss.; C. MASSA, *Natura giuridica dell'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1950, p. 12 ss.; O. DOMINIONI, *Autorizzazioni a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi*, in *Politica del diritto*, 1/1979, p. 32 ss.

<sup>289</sup> Cfr. E. CAPALOZZA, *Parlamento, Magistratura e Corte costituzionale. Divisibilità o indivisibilità dell'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1951, p. 296 ss.; G. LONG, *Autorizzazione a procedere e regolamenti parlamentari*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/1975, p. 602 ss.; G. CONSOLI, *Osservazioni sull'autorizzazione a procedere*, in *Giustizia e Costituzione*, 4/1976, p. 58 ss.

<sup>290</sup> C. NOCELLA, *Insufficienze dei nuovi regolamenti parlamentari in tema di "autorizzazione a procedere"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 5/1972, p. 35 ss.; E. CAPALOZZA, *Immunità parlamentari e autorizzazione a procedere*, in *La politica parlamentare*, 1/1954, p. 7 ss.; F. MENCARELLI, *Regolamenti, prassi parlamentari e (natura dell') autorizzazione a procedere*, in *Giustizia penale*, 7/1983, p. 427 ss.

<sup>291</sup> Cfr. R. MORETTI, *Osservazioni sul nuovo regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa*, in *Foro italiano*, 7/1979, V, c. 164 ss.; M. ANDREUCCI, *Autorizzazione a procedere e autono-*

mere usarono allora il diniego dell'autorizzazione come uno strumento per tutelare la propria capacità di affermazione e per ribadire la natura delle Assemblee legislative come luoghi di effettiva rappresentanza. In quel particolare contesto, furono molto spesso gli esponenti dell'opposizione a chiedere e ottenere il rigetto dell'autorizzazione a procedere per reati chiaramente riconducibili alla manifestazione di un dissenso politico<sup>292</sup>.

Ciò nondimeno, con il passare delle legislature, questa *ratio* applicativa andò scemando per lasciare gradualmente il posto a una sorta di "corporativismo parlamentare" in virtù del quale la richiesta avanzata dai giudici penali veniva aprioristicamente considerata non già come l'applicazione di leggi valevoli per tutti i cittadini, e quindi anche per Deputati e Senatori, bensì come un'ingerenza indebita portata da un potere dello Stato estraneo alle Assemblee elettive, che avrebbe inevitabilmente compromesso l'autonomia e l'indipendenza delle Camere. Ne conseguì, quasi normalmente, un notevolissimo incremento delle delibere che negavano la concessione delle autorizzazioni a procedere anche per fattispecie che ben poco avevano a che fare con l'attività politica dei Parlamentari interessati<sup>293</sup>.

A lungo andare, questa condotta totalmente discrezionale da parte delle Camere ingenerò nell'opinione pubblica la convinzione che le garanzie previste dall'art. 68, comma 2, Cost. costituissero, in realtà, un odioso privilegio, abusando del quale, la classe politica aveva sempre sottratto sé stessa all'applicazione delle disposizioni di diritto comune. A corroborare questo pensiero contribuirono in maniera decisiva anche le inchieste giudiziarie che svelarono l'endemica corruzione del sistema politico. La politicizzazione e l'arbitrio con cui, specialmente durante la XI legislatura, le numerosissime richieste provenienti dalla Magistratura venivano trattate adducendo motivazioni ondivaghe e non sempre facilmente intelligibili dall'esterno, indusse la maggioranza dei partiti presenti in Parlamento a promuovere l'istanza comunemente avvertita

---

*mia della Corte costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1970, p. 188 ss.; P. DI MUCCIO, *La "precondanna" dei Parlamentari: segreto istruttorio e pubblicità della domanda di autorizzazione a procedere contro Deputati e Senatori*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/1987, p. 237 ss.

<sup>292</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Scricchiolii sempre più forti dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1973, p. 96 ss.; P. GROSSI, *Prospettive attuali della inviolabilità dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 2/1984, p. 277 ss.; E. CAPALAZZA, *Sulle fonti di produzione del diritto parlamentare in tema di autorizzazione a procedere* in *Archivio di ricerche giuridiche*, 10/1956, p. 1175 ss.

<sup>293</sup> Per un'analisi di questo aspetto si vedano le osservazioni di P. TABARRO, *Irresponsabilità inviolabilità e condizioni di procedibilità in Italia e in Francia tra il XIX e il XX secolo*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1/2000, p. 51 ss.; F. TRASSARI, *L'inviolabilità dei membri del Parlamento*, in *Il politico*, 3/1971, p. 550 ss.; E. COSTA, *Le prerogative parlamentari su alcuni aspetti dell'autorizzazione a procedere*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 11/1981, p. 38 ss.



nella società civile di riformare i tradizionali meccanismi dell'inviolabilità<sup>294</sup>.

Per questi motivi, seppur a seguito di un percorso parlamentare alquanto tortuoso, con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 1993, l'autorizzazione a procedere fu definitivamente abrogata. L'attuale testo dell'art. 68, comma 2, Cost. dispone che l'autorizzazione della Camera d'appartenenza è necessaria solamente per sottoporre il Parlamentare a perquisizione personale o domiciliare oppure per trarre in arresto, mantenere in stato di detenzione o altrimenti privare della libertà personale un membro delle Assemblee elettive. All'esame parlamentare segue pedissequamente il percorso già descritto a proposito dell'insindacabilità con l'intervento dei medesimi organi<sup>295</sup>.

I conflitti seguiti alla riforma dell'art. 68 Cost. rappresentano una prima base giurisprudenziale a partire dalla quale il giudice delle leggi ha cercato di rispondere alle delicate problematiche poste dai rapporti tra Parlamento e Magistratura<sup>296</sup>. Eppure, anche a seguito della modifica costituzionale del 1993, la prassi parlamentare ha continuato a rigettare sistematicamente le richieste di arresto dei membri delle Camere provenienti dall'autorità giudiziaria. Anche in questo caso, infatti, non potendosi trasfondere in Costituzione dei parametri minuziosi che orientassero puntualmente l'attività politica delle Assemblee nell'assunzione

<sup>294</sup> Apertasi la c.d. "stagione di Tangentopoli", il ritmo delle richieste di autorizzazione a procedere subì un'impennata considerevole (622 richieste nella sola XI legislatura, 1992-1994). In dottrina, A. PRESUTTI, *Autorizzazione a procedere e riforma della immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1993 p. 1437 ss.; P. GIOCOLI NACCI, *Autorizzazione a procedere: istituto obsoleto o attuale?*, in *Amministrazione e politica*, 6/1992, p. 3 ss.; R. PINARDI, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1993, p. 3181 ss.; C. CHIMENTI, *Autorizzazione a procedere: promemoria per la prossima legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1994, p. 117 ss.

<sup>295</sup> La giurisprudenza interna alle Camere ha chiarito che l'autorizzazione si riferisce al momento esecutivo dell'arresto, il quale deve essere quindi già stato disposto dall'autorità giudiziaria competente. Non è pertanto procedibile una domanda di autorizzazione all'arresto di un Parlamentare avanzata dal Pubblico Ministero prima che la misura sia stata disposta. La domanda, in passato, veniva avanzata per il tramite del Ministro della Giustizia. La prassi e, successivamente, la legge n. 140 del 2003 hanno invece configurato un potere di richiesta diretta da parte dell'autorità che ha emanato il provvedimento da eseguire. Tra i commentatori si rinvia ad A. PACE, *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, p. 15 ss. e C. MARTINELLI, *Legge n. 140 del 2003: attuazione o violazione della Costituzione?*, in *Studium iuris*, 1/2004, p. 34 ss.

<sup>296</sup> A chi spettasse dichiarare che un certo comportamento fosse stato tenuto nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost. fu un problema che, per molto tempo, non si pose. Per un verso, una certa qual remora forense a far valere pretese risarcitorie civili per fatti diffamatori ha fatto sì che, nel processo civile, l'insindacabilità non sia stata una questione all'ordine del giorno. Per il versante penale, invece, a una schietta applicazione del primo comma dell'art. 68 faceva velo l'autorizzazione a procedere. Per questo le Camere, se intendevano dichiarare insindacabile un loro membro, si pronunciavano sulla richiesta autorizzatoria vuoi respingendola vuoi restituendo gli atti senza una deliberazione esplicita, ma chiarendo semplicemente che si trattava di comportamenti insindacabili. Cfr. R. MORETTI, *Art. 68 Cost.*, cit., p. 410 ss.

delle delibere di autorizzazione, il problema principale ha riguardato la definizione pratica dei criteri da utilizzare per giudicare sulle richieste pervenute<sup>297</sup>.

Nello spirito della riforma era implicita la necessità che, qualora si fosse trattato di applicare il novellato articolo 68, comma 2, il Parlamento dovesse operare un adeguato bilanciamento tra l'interesse a che la giurisdizione penale svolgesse pienamente la propria funzione e la necessità che l'Assemblea legislativa conservasse la propria integrità, negando l'autorizzazione all'arresto solo quando si fosse riscontrata la sussistenza di un chiaro intento persecutorio da parte della Magistratura<sup>298</sup>. La realtà storica delle decisioni parlamentari relative a questo nuovo dispositivo ha mostrato come la delibazione in ordine alla presenza del c.d. “*fumus persecutionis*” sia un elemento desumibile anche dai connotati oggettivi del provvedimento medesimo, tra cui figurano la presenza di vizi logici nella motivazione o di generici errori procedurali. Le argomentazioni relative alla tutela del *plenum* e alla protezione dell'indipendenza delle Assemblee elettive si sono quindi prestate a usi pretestuosi e per questa via le Camere hanno in sostanza riconfermato una connotazione integralmente politica del procedimento di autorizzazione, giungendo sovente a sindacare nel merito l'azione del potere giudiziario, attraverso un pervasivo riesame del provvedimento, quasi fosse un'ulteriore sede di impugnativa per il Parlamentare inquisito<sup>299</sup>.

#### 4.3. La “giuridificazione” del circuito politico-parlamentare: gli interventi del giudice delle leggi e della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'impiego delle immunità costituzionali

La sostanziale incapacità degli organi politici di amministrare consapevolmente le proprie prerogative in conformità con il dettato costituzionale e con il principio di “leale collaborazione” tra organi istituzionali ha determinato a livello sistemico due effetti tra loro intimamente connessi.

Da una parte, l'impiego arbitrario delle immunità ha acuito la percezione sociale delle prerogative previste a garanzia della funzione parlamentare come meri privilegi personali<sup>300</sup>. Dall'altra, l'utilizzo *praeter*, se non addirittura *contra*,

<sup>297</sup> Tale regola ha sofferto soltanto quattro eccezioni, attinenti a gravi fatti di sangue. Per stare all'epoca più recente, alla Camera, nella XIII Legislatura si sono avuti quattro dinieghi e nella XIV tre. Al Senato, un diniego nella XIII e tre nella XIV legislatura.

<sup>298</sup> F. CHIAROMONTE, *Articolo 68: tornare alla Costituzione*, in *Le ragioni del socialismo*, 8/2010, p. 25 ss.

<sup>299</sup> In tal senso si rimanda soprattutto a C. BARBELLA, *Brevi osservazioni su una mancata pronuncia di merito in materia di insindacabilità ex art. 68, comma, 1 Costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2004, p. 472 ss.; G. SCACCIA, *Le ideologie costituzionali nel dibattito della Costituente*, in *Studi e ricerche di storia contemporanea*, 1/2007, p. 17 ss. nonché F. MODUGNO, *I “limiti” dell'insindacabilità parlamentare*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. I, Napoli, 2012, p. 775 ss.

<sup>300</sup> Segnalano questo aspetto, tra gli altri, V. SANDRI, *L'attuazione dell'art. 68 della Costituzione*

*Constitutionem* delle guarentigie di cui all'articolo 68 ha ingenerato un'elevatissima conflittualità, non soltanto tra i diversi poteri dello Stato, ma anche tra le Camere e il corpo elettorale, per quanto riguarda la protezione dei diritti dei terzi offesi dai comportamenti dei Parlamentari coperti da insindacabilità o da inviolabilità<sup>301</sup>.

Così, il compito di bilanciare le molteplici esigenze dettate dalla Costituzione con il sistema delle garanzie che assistono i membri delle Assemblee legislative si è fisiologicamente trasferito dal circuito politico all'esercizio della funzione giurisdizionale latamente intesa, coinvolgendo sempre più spesso la Corte costituzionale e, talvolta, interessando anche l'azione dei giudici sovranazionali<sup>302</sup>. L'intervento, a tratti massivo, del potere giudiziario in ordine al concreto impegno delle prerogative riservate alle Assemblee rappresentative è emerso e si è giustificato proprio a partire dal loro scorretto utilizzo da parte del Parlamento. Per questo, dinanzi a un impiego spesso smodato delle immunità, i giudici comuni, la Corte costituzionale e le Corti sovranazionali si sono progressivamente sostituiti al potere politico nel tentativo di armonizzare le prerogative riconosciute alle Camere con i principi fondamentali dello Stato di diritto, riferendosi precipuamente alla tutela dei diritti individuali<sup>303</sup>. Non deve infatti dimenticarsi che, almeno in linea generale, le condotte dei pubblici funzionari trovano il proprio limite naturale nella salvaguardia delle libertà fondamentali e nella tutela delle attribuzioni degli altri organi costituzionali. *Ergo*, tutti i titolari di incarichi pubblici – a partire dai membri del Parlamento – dovrebbero esercitare le pro-

---

*ne: vecchi interrogativi e inquietanti novità*, in *Questione giustizia*, 1/2001, p. 62 ss.; E. CASTORINA, *Appunti sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1995, p. 65 ss.; P. TABARRO, *L'inviolabilità dei Parlamentari: prerogativa o privilegio?*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1990 p. 489 ss.

<sup>301</sup> A titolo di esempio, si vedano, E. MALFATTI, *L'insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi offesi, ancora tra Roma e Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, p. 121 ss.; N. PIGNATELLI, *Il terzo dinanzi all'autonomia parlamentare: debolezze e incertezze del diritto ad un giudice*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica: atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005, p. 596 ss.; V. TALLINI, *In tema di insindacabilità parlamentare*, in *Cassazione penale*, 10/2005, p. 2961 ss.

<sup>302</sup> Cfr. E. FURNO, *Insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000, p. 1118 ss.; M. MIDIRI, *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare: condizioni di promovibilità e tutela della persona offesa*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 571 ss.

<sup>303</sup> Indicazioni in questo senso provengono da G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei Parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 4/2001, p. 585 ss.; T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2003, p. 3882 ss.; A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo Parlamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2001, p. 305 ss.

prie prerogative con una certa parsimonia, interpretando per lo più restrittivamente le disposizioni che riservano loro un trattamento diversificato rispetto alla generalità dei consociati<sup>304</sup>.

#### 4.3.1. *Le immunità parlamentari tra sovranità della Costituzione e principio di legalità*

Circa l'impatto delle immunità parlamentari sul principio di uguaglianza, il giudice delle leggi ha più volte ribadito la necessità di una copertura superprimaria dei relativi istituti. Il caposaldo a partire dal quale si è articolata tutta la giurisprudenza costituzionale in tema di immunità dei membri delle Camere ha continuamente ribadito come la deroga al canone generale dello Stato di diritto, che presuppone l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e alla giurisdizione, debba essere sempre specificamente prevista dalla Costituzione<sup>305</sup>.

In particolare, con la sentenza n. 9 del 1970, la Corte, respingendo una questione di legittimità che interessava l'art. 15 c.p.p., a mente del quale l'istituto dell'autorizzazione a procedere doveva configurarsi come una necessaria condizione di procedibilità, tale per cui, in mancanza del consenso da parte della Camera di appartenenza, la prosecuzione del procedimento nei confronti del parlamentare era vietata, osservò come una previsione di questo tipo trovasse già piena copertura nell'art. 68 Cost. e non potesse quindi ritenersi illegittima<sup>306</sup>. In epoca più recente, con la sentenza n. 225 del 2001, ripresa poi dalla sentenza n. 263 del 2003, la Corte ha altresì esplicitato che la posizione di un membro delle Assemblee politiche di fronte alla giurisdizione penale non è assistita da garan-

---

<sup>304</sup> Questa ricostruzione trova supporto anche in altre due disposizioni costituzionali raramente ricordate in dottrina, gli artt. 28 e 54, comma 2, che contribuiscono a definire più compiutamente il concetto di funzione parlamentare prefigurata dal Costituente. Sottolinea questo aspetto pure M.E. MELE, *L'articolo 68, primo comma, della Costituzione: l'insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3/1998, p. 1044 ss.

<sup>305</sup> Per una più accurata ricostruzione, L. PESOLE, *L'insindacabilità parlamentare di fronte alla Corte costituzionale*, in M. ANGELINI-M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato: atti del Convegno di Perugia, 25-27 maggio 2006*, Torino, 2014, p. 79 ss.

<sup>306</sup> Analogamente, con la sentenza n. 148 del 1983, relativa all'insindacabilità dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, la Corte ebbe modo di statuire che, sebbene quella specifica garanzia fosse prevista in una legge ordinaria, l'art. 5 della legge n. 1 del 1981, essa godeva comunque di copertura costituzionale negli artt. 101 e 104. Allo stesso modo, con la sentenza n. 300 del 1984, la Corte affrontò il caso della legge che ratificava il Protocollo aggiuntivo ai Trattati comunitari del 1965, relativo all'immunità dei membri del Parlamento europeo, ai quali, per i procedimenti originati dallo Stato membro in cui vengono eletti è riconosciuta la stessa immunità garantita ai componenti delle Camere nazionali, ritenendo che quella specifica norma di recepimento godesse della copertura dell'art. 11 Cost. e che quindi, contrariamente a quanto eccepito dal giudice rimettente, il requisito dell'immunità previsto da norme super-primarie fosse regolarmente rispettato.

zie costituzionali diverse da quelle già stabilite dall'art. 68 Cost. Al di fuori di queste ipotesi tassative, le generali regole del processo trovano quindi applicazione anche nei confronti del Parlamentare. Tuttavia, in ossequio al più volte citato principio di “leale collaborazione”, il giudice ha sempre l'obbligo di motivare specificamente le ragioni che lo hanno indotto a censurare l'impedimento addotto<sup>307</sup>.

Ancora, con la sentenza n. 24 del 2004, relativa alla legittimità della legge n. 140 del 2003 (c.d. “lodo Schifani”), che prevedeva una forma di improcedibilità assoluta nei confronti delle più alte cariche istituzionali durante lo svolgimento del proprio mandato, la Corte ha fermamente ribadito che, alle origini della formazione dello Stato costituzionale di diritto, si situa il “*principio della parità di trattamento di fronte alla giurisdizione, il cui esercizio nel nostro ordinamento è regolato sotto più profili da precetti costituzionali*”<sup>308</sup>. Sulla base di questo assunto, il giudice delle leggi, con la sentenza n. 120 del 2004, ha successivamente ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del medesimo “lodo”, proprio perché detta previsione non ampliava in alcun modo la portata dell'art. 68, comma 1, Cost., ma ne esplicitava semplicemente l'ambito materiale di applicazione. Con la sentenza n. 390 del 2007, invece, il giudice costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 6 della legge n. 140 del 2003, dal momento che la norma oggetto del giudizio prevedeva una procedura autorizzatoria non contemplata dalla Costituzione capace, però, di condizionare il libero esercizio dell'azione giudiziaria<sup>309</sup>.

Ancora, con la sentenza n. 262 del 2009, la Corte ha dichiarato l'illegittimità per contrasto con gli artt. 3 e 138 Cost. dell'articolo 1, della legge n. 124 del

<sup>307</sup> Circa il principio di “leale collaborazione” tra poteri dello Stato si vedano A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di “leale collaborazione”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1994, p. 3590 ss. Più di recente anche con riguardo alle decisioni indicate si veda P. RIVELLO, *L'approfondimento del principio di “leale collaborazione” in una significativa pronuncia della Corte costituzionale volta a risolvere un conflitto di attribuzioni tra l'Autorità giudiziaria ed una Commissione parlamentare d'inchiesta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2007, p. 304 ss.

<sup>308</sup> In tal senso si leggano E. GROSSO, *L'incostituzionalità del “lodo Schifani” tra emergenza costituzionale e giudici a Berlino*, in *Diritto penale e processo*, 8/2004, pp. 966-974; A. FASONE, *Svolgimento delle funzioni pubbliche ed esercizio della giurisdizione: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia penale*, 10/2010, p. 583 ss.; A. D'ANDREA, *La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del “lodo Schifani” decidendo sul “lodo Alfano”*, in *www.forum costituzionale.it*, 3/2009.

<sup>309</sup> Del resto, la Corte costituzionale si era pronunciata in termini non dissimili, in punto di garanzia amministrativa per gli agenti di polizia e i sindaci, già con la sentenza n. 94 del 1963 e con la sentenza n. 4 del 1965. In dottrina con riguardo alle pronunce citate si veda A. DANESI, *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, comma 1, e art. 122, comma 4, Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti: atti del convegno di Roma, Facoltà di scienze politiche, sociologia, comunicazione, 11 luglio 2011, Napoli, 2012*, p. 223 ss.

2008 (c.d. "lodo Alfano") che, attraverso una previsione di rango ordinario, stabiliva l'automatica sospensione dei processi istruiti a carico del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle due Camere<sup>310</sup>. Da ultimo, con la sentenza n. 23 del 2011, la Corte ha dichiarato illegittima la legge n. 51 del 2010, nella parte in cui prevedeva *ex se* la legittimità dell'impedimento autonomamente certificato dal Presidente del Consiglio in ragione dei propri impegni governativi. Anche in questo caso, il giudice delle leggi, argomentando in maniera non dissimile rispetto alla sentenza n. 225 del 2001, ha ribadito perentoriamente che una previsione ordinaria non può mai stabilire automatismi che disciplinino fenomeni in cui si confrontano interessi di rilievo costituzionale, senza consentire un bilanciamento di quegli stessi interessi, caso per caso<sup>311</sup>.

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha consolidato un chiarissimo orientamento giurisprudenziale teso a salvaguardare i limiti insiti nel principio di legalità, limitando soprattutto la sfera applicativa dell'insindacabilità. Il legittimo esercizio di tale prerogativa, infatti, è stato sistematicamente ricondotto alle attività tipiche della funzione parlamentare e a quelle che, sebbene svolte al di fuori delle Camere, restano comunque legate da un visibile "nesso funzionale" alle attribuzioni costituzionali dei membri delle Assemblee elettive<sup>312</sup>. Secondo tale interpretazione, sono insindacabili tanto gli atti caratteristici dell'azione politico-parlamentare (proposte di legge, atti di sindacato ispettivo, interventi promossi in Aula o in Commissione), purché svolti secondo le regole di correttezza espressiva dettate dai regolamenti parlamentari e fatte rispettare dai Presidenti

---

<sup>310</sup> Tra i numerosi commenti T.F. GIUPPONI, *Il "lodo Alfano" e la riserva costituzionale in materia di immunità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4/2008; S. CURRERI, *Sui vizi procedurali del c.d. lodo Alfano*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VEROMESI (a cura di), *Il lodo ritrovato: una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: atti del seminario di Ferrara del 27 marzo 2009*, Torino, 2009, p. 101 ss.; V. GREVI, *Sulla inidoneità della legge ordinaria a disciplinare regimi processuali differenziati per la tutela delle funzioni di organi costituzionali (a proposito dell'incostituzionalità del c.d. "lodo Alfano")*, in *Cassazione penale*, 12/2009, p. 4535 ss.

<sup>311</sup> E. RINALDI, *Riflessioni sulla ragionevole applicazione dell'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto e società*, 2/2012, p. 251 ss. A. GIGLIOTTI, *Luci ed ombre della sentenza n. 262 del 2009 della Corte costituzionale sul lodo Alfano*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2010, p. 193 ss. Spunti in questo senso potevano già rinvenirsi in R. PINARDI, *La legge Alfano e la sentenza n. 24/2004 (ovvero: i "fantastici quattro" tra lodo ritrovato e costituzione nuovamente violata)*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VEROMESI (a cura di), *Il lodo ritrovato: una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: atti del seminario di Ferrara del 27 marzo 2009*, Torino, 2009, p. 203 ss.

<sup>312</sup> Così, *ex plurimis*, S.P. PANUNZIO, *Interrogativi sull'insindacabilità dei Parlamentari per le opinioni espresse e sul "nesso funzionale"*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000*, Milano, 2001, p. 285 ss.; V. IACOVISSI, *L'insindacabilità parlamentare ed il "nesso funzionale" a vent'anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1150/1988*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2008, p. 48 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il "caso Pera" e i confini del giudizio costituzionale: insindacabilità, nesso funzionale e poteri del giudice ordinario*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2004.

di Assemblea, quanto le esternazioni rese “*extra moenia*”, ma soltanto nella misura in cui manifestino una “*sostanziale corrispondenza con il contenuto degli atti parlamentari tipici*”. Per questo una dichiarazione rilasciata al di fuori delle Camere potrà reputarsi funzionalmente collegata all’esercizio del mandato politico solo qualora riproduca, rappresenti o divulghi fedelmente all’esterno il contenuto di quanto sia già stato espresso in Parlamento<sup>313</sup>.

L’obiettivo è quello di consentire ai componenti delle Assemblee politiche di sostenere, anche al di fuori delle Camere, ciò che essi hanno precedentemente affermato in Aula o in Commissione. In queste ipotesi, infatti, un controllo circa la continenza e la correttezza delle espressioni impiegate si presume sia stato svolto in via preventiva dai Presidenti di Assemblea e di Commissione, chiamati ad applicare le norme regolamentari che disciplinano lo svolgimento della discussione. Conseguentemente, le dichiarazioni espresse in quelle sedi sono sempre, in qualche misura, filtrate e moderate dall’applicazione delle regole di procedura interna. In altre parole, per godere della garanzia costituzionale di cui all’articolo 68, comma 1, anche in relazione agli atti compiuti “*extra moenia*”, occorre che il Parlamentare rappresenti all’esterno concetti già espressi con una manifestazione tipica del proprio mandato, perché si ritiene che l’inserimento dell’atto divulgato in documenti ufficiali, curati dello stesso Parlamento, certifichi la conformità delle espressioni concretamente impiegate alle disposizioni dei regolamenti di ciascuna Camera, confermando così, indirettamente, la regolarità dell’opinione espressa<sup>314</sup>.

---

<sup>313</sup> In primo luogo, sono esclusi i fatti materiali, le minacce, le violenze e le vie di fatto, che in nessun modo possono ricondursi alla funzione rappresentativa. In linea di principio trovano invece protezione immunitaria le attività genericamente politiche, che è indifferente svolgere nel perimetro delle Aule parlamentari oppure altrove. In questi casi, la tutela si espande fino a comprendere le attività disbrigate anche al di fuori del Parlamento nel corso di inchieste o di indagini conoscitive, di missioni o incarichi, di deputazioni, di comitati inquirenti e così via, ma pur sempre nell’estrinsecazione delle funzioni d’ufficio. Da questo punto di vista, però, la Corte ha avuto modo di precisare anche che il *locus commissi delicti* non assume una rilevanza decisiva al fine di stabilire la sussistenza di un “nesso funzionale”. Esistono, infatti, atti compiuti all’interno del perimetro fisico delle sedi parlamentari che sono comunque sindacabili, mentre ve ne sono altri, svolti al di fuori delle aule del Parlamento, che sono comunque coperti da immunità. Per un commento si rimanda a S. BARTOLE, *La Corte costituzionale delimita l’inviolabilità parlamentare*, in *Diritto penale e processo*, 1/1999, p. 53 ss.; S. VUOTO, *L’insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi e i ricorsi delle “disposizioni urgenti per l’attuazione dell’art. 68 della Costituzione”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1996, p. 1975 ss.; P. GROSSI, *Prospettive attuali della inviolabilità dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 2/1984, p. 277 ss.

<sup>314</sup> Per una disamina più articolata di si rinvia a M. CERASE, *In tema di insindacabilità parlamentare ai sensi dell’art. 68, comma 1, Costituzione*, in *Cassazione penale*, 1/2007, p. 115 ss.; M. LOSANNA, *La recente giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l’applicazione dell’art. 68 comma 1 Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2008, p. 2821 ss.; G. SCACCIA, *Spunti per una ridefinizione del “nesso funzionale” in tema di insindacabilità parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014

In effetti, si tratta di un approdo estremamente interessante, da una parte, poiché valorizza il controllo interno esercitato dal Parlamento sull'attività dei propri membri e riassegna al circuito politico una sua centralità rispetto alle condotte che esprimono un aspetto particolare delle funzioni affidate a ciascuna Camera, dall'altra, perché afferma in modo chiaro e preciso il valore del principio di "leale collaborazione" tra organi costituzionali, dal momento che la Corte restringe i propri spazi di intervento laddove gli organi delle Assemblee elettive abbiano precedentemente esperito un controllo giuridico sul contegno dei propri componenti<sup>315</sup>. Questa particolare giurisprudenza assegna un valore preminente all'indipendenza e all'autonomia delle Camere, evitando accuratamente di ingerirsi nelle decisioni assunte dal potere politico-legislativo, laddove il Parlamento abbia già attivato un controllo al proprio interno. Si potrebbe probabilmente ritenere che questo *self-restraint* da parte del giudice costituzionale faccia a sua volta affidamento su una certa continenza da parte delle Assemblee elettive che, sebbene applichino regole giuridiche del tutto autonome, dovranno comunque rispettare tutti gli interessi coinvolti nel caso di specie<sup>316</sup>.

Per quanto apprezzabile sul piano dei rapporti inter-istituzionali, tuttavia, questo tipo di argomentazioni sembrerebbe non poter trovare applicazione almeno con riferimento ai c.d. "atti atipici", ovvero sia in rapporto a quei provvedimenti che non sono formalmente disciplinati e descritti dai regolamenti parlamentari. Tuttavia, l'individuazione e lo sviluppo della relativa nozione da parte del giudice costituzionale ha di fatto stabilito che anche questa tipologia di atti deve ritenersi potenzialmente in grado di esprimere contenuti che presentano un "nesso funzionale" con l'attività delle Camere. Ne discende che il parlamentare potrebbe legittimamente divulgare all'esterno delle Assemblee legislative anche eventuali "atti atipici" senza per questo rischiare di essere sottratto alle garanzie offerte dall'insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> In questo senso si leggano R. TOSI, *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 2141 ss.; G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, cit., p. 50 ss.; V. DI CIOLO, *Introduzione al diritto parlamentare*, in *Foro amministrativo*, 3/1972, p. 1147 ss.

<sup>316</sup> Così, tra gli altri, G. AZZARITI, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei Parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 4/2001, p. 585 ss.; F. GIRELLI, *Dopo la "svolta" la Corte non annulla la deliberazione in materia di insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68 comma 1, Costituzione: corretto esercizio del potere parlamentare o giudizio costituzionale meno severo?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2001, p. 205 ss.; E. ALBANESI, *Discontinuità nella prassi della Camera dei Deputati in materia di insindacabilità parlamentare all'inizio della XV legislatura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2007.

<sup>317</sup> La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 120 del 2004, rigettando una questione di legittimità relativa all'art. 3, comma 1 della legge n. 140 del 2003, ha ribadito che anche gli "atti atipici" possono fondare un "nesso funzionale" tra le dichiarazioni contestate e l'esercizio del mandato parlamentare così da rendere le esternazioni dei membri delle Assemblee politiche insindacabili. La norma impugnata, limitandosi ad esplicitare alcuni aspetti dell'art. 68, comma 1,



In linea generale, pertanto, proprio perché una connessione funzionale tra gli atti insindacabili e la carica di membro del Parlamento deve sempre sussistere, a giudizio della Corte, la teoria classica della divulgazione rimane comunque valida e applicabile. Semmai, il problema per queste fattispecie si situa in rapporto all'identificazione dei criteri utili per stabilire la sussistenza del necessario "nesso funzionale", con il rischio che tale individuazione venga effettuata dal giudice costituzionale a seconda delle circostanze in cui la controversia si inserisce<sup>318</sup>. La natura di tali prerogative è quella di incidere sull'attivazione della responsabilità giuridica di alcuni soggetti, legittimando il compimento di atti e comportamenti che, se esaminati al di fuori dell'ambito di operatività di questi specifici istituti, sarebbero intrinsecamente illeciti<sup>319</sup>.

Tale deroga ai principi generali che regolano l'accesso alla giurisdizione sia per quello che attiene alla compressione delle posizioni individuali coinvolte sia per ciò che concerne la sostanziale impossibilità di agire e di resistere in giudizio a loro difesa non contraddice i canoni fondamentali dello Stato di diritto, ma ne completa la fisionomia, poiché contempera interessi strutturalmente contrapposti tentando di bilanciare principi che la stessa Costituzione colloca su uno stesso livello gerarchico<sup>320</sup>. Non occorre quindi interrogarsi tanto sull'ammissibilità di un sacrificio alla protezione delle ragioni individuali che lo stesso Stato di di-

---

Cost., non poteva avere, in quanto disposizione di rango ordinario, potenzialità estensive dell'ambito di operatività materiale del dettato costituzionale. Per un commento F. TERESI, *Il ridimensionamento dell'art. 3, comma 1, della l. 140/2003 sulla portata della insindacabilità parlamentare in una persuasiva sentenza adeguatrice della Corte costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1/2004, p. 117 ss.

<sup>318</sup> In questa prospettiva U. ADAMO, *La prerogativa dell'insindacabilità parlamentare ex art. 68 Cost. come causa soggettiva di esclusione della punibilità: nota a Cass. civ., sez. III, sentenza 16 marzo 2010, n. 6325*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2010; M. GIORDANO, *La Corte ritorna sulla insindacabilità parlamentare (in margine alla sentenza della Corte costituzionale del 26 gennaio 2007, n. 13)*, in *Giustizia amministrativa*, 1/2007, p. 113 ss.; F. SEMERARO, *Criteri generali di applicazione dell'insindacabilità delineati dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera dei Deputati*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2007, p. 848 ss.

<sup>319</sup> Per un'impostazione del problema relativo ai rapporti tra immunità costituzionali e diritti dei singoli si vedano M.C. GRISOLIA, *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 415 ss.; A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, p. 393 ss.; R. ROMBOLI, *Qualche riflessione sulle conseguenze di un'interpretazione "larga" dell'immunità parlamentare sostanziale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, p. 1919 ss.; G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzione tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1997, p. 3988 ss. e M. PASTORE, *Insindacabilità parlamentare e libertà di espressione: le (solite) questioni di limiti e poteri*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3/2011, p. 501 ss.

<sup>320</sup> Cfr. C. MARTINELLI, *Brevi note su aspetti sostanziali e processuali in tema di insindacabilità del parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1999, p. 535 ss.; V. SINISCALCHI, *Insindacabilità parlamentare e giudicato penale*, in *Cassazione penale*, 12/2007, p. 4853 ss.

ritto sembra dare per presupposte, ma serve piuttosto domandarsi fino a che punto e in quale misura le posizioni soggettive coinvolte possano essere legittimamente e ragionevolmente comprese a garanzia del libero esercizio delle funzioni parlamentari e a salvaguardia dell'indipendenza delle Assemblee legislative.

In questo senso, il sacrificio appare eccessivo ogniqualvolta venga totalmente esclusa la possibilità di agire in giudizio a protezione dei propri diritti costituzionali, dal momento che la tutela giurisdizionale si qualifica come un "principio supremo" dell'ordinamento, in assenza del quale lo Stato di diritto verrebbe integralmente a snaturarsi<sup>321</sup>. Se ne deve dedurre che gli spazi riservati alla decisione e alla contrattazione politica possono liberamente estendersi e sono sempre giuridicamente ammissibili almeno fino a quando non arrivano a compromettere un "principio supremo" dell'ordinamento. Questo implica altresì che l'autonomia e l'indipendenza degli organi rappresentativi integrano certamente un interesse di rilevanza primaria, ma non possono, di per sé, qualificarsi come valori supremi<sup>322</sup>.

Se si estendono le considerazioni appena svolte agli approdi della giurisprudenza costituzionale è possibile constatare come, in realtà, la previsione e la correlativa estensione delle immunità parlamentari debba sempre ritenersi legittima nella misura in cui venga rispettato il "nucleo essenziale" dei diritti e qualora non sia radicalmente impedito l'esercizio delle funzioni riconosciute agli altri organi dello Stato<sup>323</sup>. Proprio in questo fascio di prerogative irrinunciabili si situano quei principi fondamentali del sistema giuridico che fungono da limiti estremi alle garanzie della sfera politica. Se questo è vero occorre però avvertire che nel necessario contemperamento tra il "nucleo essenziale" di tutti gli interessi coin-

---

<sup>321</sup> Così, *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei Parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000, p. 1110 ss.; A. BURATTI, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla "posizione rispettiva" del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2007, p. 2941 ss.

<sup>322</sup> Secondo il giudice costituzionale, le attività e le funzioni delle Camere, pur essendo generalmente libere nei fini, interessano comunque ambiti e modi giuridicamente definiti. Si confrontino anche A. MANNINO, *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 65 ss.; F. TRASSARI, *L'invio di membri del Parlamento*, in *Il politico*, 3/1971, p. 550 ss.; E. DEDDA, *L'art. 68 comma 1 della Costituzione e la Consulta: quando il tempo è un gambero*, in *Questione giustizia*, 4/1998, p. 945 ss.

<sup>323</sup> A. CECERE, *Il difficile rapporto tra insindacabilità parlamentare e inviolabilità dei beni morali: sfumata per la Corte costituzionale un'altra occasione di applicare una regola di principio*, in *Giurisprudenza italiana*, 10/1998, p. 1774 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di "merito" delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000, p. 1105 ss. nonché P. BERTELLI, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai membri delle Camere*, in *Danno e responsabilità*, 10/2000, p. 965 ss.

volti non potrà essere totalmente ignorato neppure il livello minimo di protezione che la stessa Costituzione riconosce all'autonomia e all'indipendenza delle Camere<sup>324</sup>. Questo significa che le singole garanzie costituzionali presuppongono sempre al loro interno uno spazio ineliminabile di decisione politica che non coinvolge soltanto i diritti fondamentali della persona, ma considera anche l'esercizio della funzione parlamentare con tutti gli aspetti di doverosità che questo comporta<sup>325</sup>.

#### 4.3.2. *Conflitti di attribuzione e "zone franche" del potere legislativo*

Si tratta comunque di concetti tutti caratterizzati da un elevatissimo grado di astrattezza che si inverano alla luce delle singole fattispecie di diritto in cui, di volta in volta, si trova coinvolta l'autonomia parlamentare. Come si è sostenuto in apertura, infatti, affinché i diritti dei singoli e le prerogative degli organi statuali vengano opportunamente salvaguardate o il bilanciamento viene lasciato al libero dispiegarsi delle dinamiche istituzionali, come sarebbe lecito attendersi in un settore materiale connotato da un elevatissimo tasso di politicità, oppure, qualora l'azione del Parlamento non sia in grado di contemperare autonomamente, tutte le esigenze coinvolte, la disciplina di questi rapporti dovrà necessariamente realizzarsi attraverso meccanismi alternativi o sussidiari rispetto alla contrattazione politica.

Nell'ordinamento italiano, il rimedio escogitato per supplire a questo tipo di carenze del circuito rappresentativo è stato tradizionalmente individuato nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>326</sup>. Ora, l'attivazione di questo

---

<sup>324</sup> Si legga ad esempio C. cost. sent. 18/1982, punto 6 del considerate in diritto: "*La constatata violazione del supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale [...] vuole che siano in ogni caso assicurati, a chiunque e per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio [...] e comporta la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle denunciate norme ...*".

<sup>325</sup> In tal senso C. cost. sent. 379/1996, punto 7 del considerate in diritto: "*Nel sistema costituzionale [...] si delinea in maniera immediata e certa [...] il confine tra l'autonomia del Parlamento e il principio di legalità. Allorché il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente [...] sotto le norme del diritto parlamentare e si risolve in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi [...] sono destinati a cedere di fronte all'autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento che quel principio sostiene e che rivendica la piena autodeterminazione in ordine all'organizzazione interna e allo svolgimento dei lavori. Se viceversa un qualche aspetto di tale comportamento esula dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare [...] deve prevalere la grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti*".

<sup>326</sup> In quest'opera di complessiva emersione della tutela dei diritti fondamentali nei confronti delle sfere di immunità dei titolari di cariche politiche hanno assunto un ruolo centrale i Tribunali costituzionali. Ciò, come noto, è avvenuto in diversi modi. Direttamente in quegli ordinamenti che, per tradizione, riconoscono un ricorso dei singoli individui al giudice costituzionale per tutelare i propri diritti (come dimostrato dall'esperienza spagnola del *recurso de amparo*). Indirettamente, in quei si-

strumento di fronte al giudice costituzionale avrebbe dovuto assumere un carattere eminentemente residuale. Eppure, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte ha ampiamente documentato una certa pervasività del meccanismo, spingendo sempre più spesso il giudice delle leggi a individuare le prerogative coinvolte e a valutare se l'atto o il comportamento politico concretamente posto in essere abbia esorbitato dai propri limiti costituzionali così da compromettere il "nucleo essenziale" dei diritti individuali o da menomare l'esercizio delle funzioni essenziali assegnate agli altri attori istituzionali<sup>327</sup>.

In questi casi, la Corte costituzionale, seppur nell'ambito di una giurisprudenza non sempre coerente e lineare, ha sovente invocato la necessità di interpretare in termini rigorosamente funzionali le garanzie parlamentari, intendendole come vere e proprie eccezioni ai principi del costituzionalismo liberaldemocratico<sup>328</sup>. Questa lettura ha fatto emergere una concezione tipicamente restrittiva delle immunità, arricchendo parallelamente i rimedi sostanziali predisposti per evitare irragionevoli limitazioni alle altre posizioni giuridiche coinvolte<sup>329</sup>. Tuttavia, l'esigenza di non lasciare sguarniti i diritti fondamentali dei cittadini di fronte a possibili abusi delle prerogative parlamentari ha trasformato i conflitti di attribuzione in una sorta di ulteriore grado di giudizio, costringendo la Corte a pronunciarsi, sempre più spesso, su fattispecie concrete, connotate da un notevole tasso di politicità. Questi costanti interventi da parte del giudice costitu-

---

stemi giuridici che, pur non prevedendo tale forma di accesso hanno visto più volte intervenire in materia di immunità le Corti costituzionali, in sede di controllo di legittimità o di conflitto di attribuzione. In dottrina si veda E. CAVASINO, *Insindacabilità parlamentare e diritti fondamentali: un problema solo italiano?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2010, p. 1380 ss.

<sup>327</sup> Tra i numerosi contributi si rimanda ad A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico, Casi e materiali*, Milano, 2006, p. 209 ss.; V. TALLINI, *L'insindacabilità parlamentare: necessaria una duplice "svolta" procedurale e sostanziale*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 3/2008 nonché M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di insindacabilità parlamentare*, in *Cassazione penale*, 3/2003, p. 1762 ss.

<sup>328</sup> Si tratta in effetti di un problema individuato già da tempo dalla dottrina. Così C. CATANIA, *Luci e ombre del criterio della "necessaria corrispondenza" tra il contenuto delle opinioni espresse e quello degli atti compiuti nel corso dei lavori preparatori*, in *Cassazione penale*, 4/2003, p. 841 ss.; G. VASSALLI, *Punti interrogativi sull'estensione dell'immunità dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. IV, Milano, 1974, p. 3736 ss.; P. VOENA, *Conferenza stampa di un Parlamentare e dichiarazioni diffamatorie*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/1980, p. 302 ss.

<sup>329</sup> Al riguardo M. MANCINI, *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare*, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003, p. 131 ss.; A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna") dell'esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1998, p. 2217 ss.; C. MEZZANOTTE, *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007, p. 225 ss.

zionale hanno finito per snaturare progressivamente la funzione stessa del conflitto tra poteri rendendolo, nella prassi, un anomalo giudizio politico, teso a proteggere i diritti fondamentali del cittadino, che però rischia seriamente di compromettere l'autonomia e l'indipendenza delle Assemblee elettive<sup>330</sup>.

In questo contesto, la garanzia delle posizioni giuridiche individuali e, più in particolare, la salvaguardia dei diritti dei terzi offesi dagli atti immuni ha costituito un elemento decisivo per limitare il più possibile quelle deroghe ai principi dello Stato costituzionale di diritto, che le prerogative parlamentari necessariamente presuppongono<sup>331</sup>. Per tutelare le ragioni dei singoli e garantire la corretta azione di tutti i poteri dello Stato, il giudice delle leggi ha rimodellato l'estensione delle diverse immunità, ragionando sui rapporti tra l'autonomia costituzionale degli organi politici e l'indipendente esercizio della funzione giurisdizionale. Si tratta di una vera e propria "*actio regundorum finium*", che ha portato sempre più di frequente ad amministrare la giustizia costituzionale nel caso concreto, politicizzando inevitabilmente le decisioni e gli interventi della Corte<sup>332</sup>.

Sul piano sostanziale l'intento del giudice delle leggi è stato soprattutto quello di circoscrivere gli atti geneticamente connessi all'esercizio delle attribuzioni parlamentari protette da immunità. Seppure a fronte di uno sviluppo a tratti ondivago, dovuto in larga misura alla natura dei rapporti tra politica e giurisdizione, si può dunque pacificamente ritenere che, attraverso lo strumento del conflitto, la giurisprudenza abbia sistematicamente cercato di delimitare le prerogative delle Camere, accordando prevalenza alla protezione dei diritti fondamentali e arrivando, in taluni casi, a definire essa stessa gli strumenti necessari per l'esercizio delle funzioni riservate al Parlamento. Nel corso del proprio magistero interpretativo, la Corte ha apportato consistenti correttivi all'impiego delle im-

<sup>330</sup> Per un'analisi degli interventi della Corte costituzionali a tutela delle prerogative istituzionali degli altri organi dello Stato e dei diritti individuali si vedano, ad esempio, G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1997, p. 147 ss.; N. ZANON, *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1988, p. 5603 ss.; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 4/1997, I, c. 2364 ss.

<sup>331</sup> A. MORONE, *L'insindacabilità dei membri del Parlamento ex art. 68, 1° comma, Cost. dopo la L. 20 giugno 2003*, n. 140, in *Giurisprudenza italiana*, 5/2005, p. 1040 ss.; M. BUSIA, *Ridotta l'insindacabilità di Deputati e Senatori per le opinioni espresse fuori dalle Camere*, in *Guida al diritto*, 1/2000, p. 61 ss.; V. TALLINI, *In tema di insindacabilità parlamentare*, in *Cassazione penale*, 10/2005, p. 2961 ss.

<sup>332</sup> A tal proposito si consultino A. AMOROSO, *L'insindacabilità parlamentare tra Parlamento e Corte costituzionale: note a margine di due recenti convegni sulle immunità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2006, p. 461 ss.; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, p. 129 ss.; D. CABRAS, *Insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2006, p. 553 ss.

munità ridimensionando progressivamente gli assunti contenuti nella sentenza n. 1150 del 1988, in cui, tra l'altro, si era sostenuto che la prerogativa di cui all'art. 68, comma 1, Cost. attribuisse alla Camera di appartenenza "il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro" e che, qualora tale comportamento fosse stato qualificato come "esercizio delle funzioni parlamentari", la relativa delibera avrebbe impedito "una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità"<sup>333</sup>.

Tuttavia, già in quella decisione erano contenuti alcuni elementi che, a una lettura più accorta, avrebbero potuto far intuire il futuro atteggiamento della Consulta. In quella stessa occasione, infatti, il giudice costituzionale aveva stabilito come presupposto indispensabile per garantire l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento il corretto esercizio del proprio potere da parte delle stesse Assemblee politiche. In questa preconditione si situava l'elemento che avrebbe consentito alla Corte di sindacare l'attività delle Camere e di valutare la conformità a Costituzione di quegli atti e di quei comportamenti che, teoricamente, sarebbero stati identificabili come immuni. Con questo espediente, il giudice costituzionale si era cioè riservato la facoltà di verificare il concreto utilizzo delle prerogative parlamentari<sup>334</sup>.

A giudizio della Corte, benché la necessità sistemica di garantire il libero svolgimento delle funzioni camerali conservi ancora una logica giuridicamente apprezzabile, la lesione dei valori costituzionali può avvenire anche tramite atti che costituiscono una diretta espressione della potestà degli organi politici e l'unico strumento attraverso cui questa violazione può essere fatta valere è il giudizio per conflitto di attribuzione. Questo particolare dispositivo è stato chiaramente illustrato a partire dalla sentenza n. 443 del 1993, poi ripresa e ampliata dalla sentenza n. 129 del 1996: a fronte di una decisione di insindacabilità, adottata per assicurare copertura immunitaria a una delibera parlamentare che non ne avrebbe strutturalmente i requisiti, il giudice ordinario, al fine di garantire i diritti individuali dei terzi offesi e preservare l'esercizio della funzione giurisdizionale, dovrà sempre sollevare conflitto davanti alla Corte, contestando la delibera della Camera di appartenenza.

Le due decisioni chiariscono, in primo luogo, la natura di questa tipologia di giudizi. Data la competenza costituzionalmente riservata alle Assemblee legislative di dichiarare, in via autonoma, la sussistenza dei requisiti necessari per l'ap-

---

<sup>333</sup> Per uno sviluppo di queste considerazioni si rinvia a D. PICCIONI, *I paradossi dell'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2005, p. 465 ss.; A. PACE, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sentenza n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2006, p. 3536 ss.; R. IANNOTTA, *Osservazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988*, in *Il foro amministrativo*, 12/1989, p. 3249 ss.

<sup>334</sup> M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, p. 605 ss.

plicazione delle proprie prerogative, si tratta di conflitti da menomazione, mediante i quali il giudice dinanzi a cui si svolge il processo principale mantiene sempre la possibilità di contestare l'arbitrarietà delle decisioni assunte dalle Camere. Secondariamente queste pronunce precisano pure la funzione del giudice delle leggi di fronte ad eventuali abusi delle prerogative parlamentari. Nelle controversie che coinvolgono l'autonomia delle Assemblee rappresentative e la tutela giurisdizionale dei diritti, la Corte costituzionale si colloca al centro del sistema, diventando l'organo decisivo per l'individuazione dei limiti di irresponsabilità dei membri del Parlamento<sup>335</sup>.

Un simile meccanismo ha inevitabilmente comportato un consistente incremento delle ipotesi in cui il giudice costituzionale si è messo in condizione di intervenire apertamente sulle questioni più rilevanti attinenti all'attività politica delle Camere. Se si guarda, per esempio, alla fattispecie risolta con la sentenza n. 379 del 1996, si può constatare come, tenuto fermo il concetto di "esercizio delle funzioni parlamentari", la Corte abbia comunque ritenuto illegittimo l'abuso nell'interpretazione di quella clausola da parte dell'Assemblea con riferimento a tutti i principi costituzionali coinvolti, pur trattandosi di vagliare atti e comportamenti tradizionalmente ricompresi nella categoria degli "*acta interna corporis*"<sup>336</sup>.

In questo stesso contesto, anche la questione definita con la sentenza n. 265 del 1997 ha offerto molteplici e rinnovati spunti di riflessione in ordine a quello che era ormai divenuto un vero e proprio filone di conflitti tra poteri, cercando di legare tra loro i principi fissati fino a quel momento e fornendo un'ulteriore occasione per precisare il ruolo della Corte con riguardo all'ambito di applicazione delle prerogative di cui all'art. 68 Cost. Secondo le statuizioni contenute nella pronuncia, l'irresponsabilità dei membri di ciascuna Camera per le opinioni espresse e i voti dati si riferisce inequivocabilmente a ogni ipotesi di giudizio, sia esso civile, penale, amministrativo o disciplinare. Rispetto a queste eventualità la Corte esercita una funzione di bilanciamento tra autonomia parlamentare e diritto fondamentale dei cittadini alla tutela in giudizio, ammettendo un controllo

---

<sup>335</sup> Riprendono le pronunce citate G. CARBONI, *Aggiornamenti in tema di conflitti tra le Camere e potere giudiziario in ordine alla prerogativa dell'insindacabilità parlamentare*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2000, p. 23 ss.; M. CERASE, *La rilevanza dell'interrogazione nell'insindacabilità parlamentare: nuovi aspetti*, in *Foro italiano*, 1/2003, c. 1014 ss.; C. BARBELLA, *Una significativa conferma del recente orientamento della Corte costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare, ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/2003, p. 1998 ss.

<sup>336</sup> Per un commento T.F. GIUPPONI, *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità, tra formalismo argomentativo e ragioni di "giustizia"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2004; P. RIDOLA, *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2004, p. 1220 ss.; F. ROSA, *In tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai Parlamentari: quando l'atto tipico manca ma vi è comunque (ad opinione della Corte) esercizio della funzione*, in *Cassazione penale*, 9/2004, p. 2792 ss.

di costituzionalità sull'abuso delle prerogative da parte dei Parlamentari<sup>337</sup>. Non dimeno, in questa particolare fase, anche per non esorbitare dalle proprie funzioni istituzionali, la Corte è rimasta ancorata a una verifica, per così dire, esterna delle decisioni parlamentari in tema di immunità. Secondo lo schema delineato nella pronuncia, in assenza di una decisione della Camera di appartenenza, il giudice ordinario mantiene sempre il potere-dovere di valutare l'applicazione delle prerogative parlamentari. Qualora, però, le Assemblee politiche assumano una decisione al riguardo, la delibera di insindacabilità inibirà automaticamente la prosecuzione del processo<sup>338</sup>.

È solamente con la sentenza n. 375 del 1997 che la Corte entra concretamente nel merito del caso sottopostole, intervenendo sull'applicazione delle immunità e tracciando i confini di operatività delle garanzie poste a presidio del libero svolgimento dell'attività delle Camere. Nella pronuncia si afferma che *"la funzione parlamentare ha una dimensione peculiare nel sistema. Se essa non si risolve negli atti tipici e ricomprende quindi anche quelli presupposti e consequenziali, non si può però ricondurvi l'intera attività politica svolta dal Deputato o dal Senatore, poiché tale interpretazione finirebbe per vanificare il nesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale"*<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> In quell'occasione, al fine di scongiurare ogni surrettizia reintroduzione della pregiudizialità parlamentare abrogata dalla legge costituzionale n. 3 del 1993, il giudice costituzionale aveva altresì sottolineato la natura sostanziale e non processuale del comma 1 dell'art. 68. Non venne infatti accolta la deduzione proposta dal ricorrente secondo cui, nei casi di mancata deliberazione da parte delle Camere in ordine alla valutazione dei presupposti che legittimerebbero l'applicazione dell'insindacabilità parlamentare nel caso concreto, la Magistratura difetterebbe di giurisdizione. Tuttavia, pur recuperando quel meccanismo di soluzione dei conflitti tra Parlamento e autorità giudiziaria che aveva connotato la sua giurisprudenza precedente e che la sentenza n. 379 del 1996 sembrava aver in parte abbandonato, nel merito la Corte si pronunciò comunque per l'inammissibilità del conflitto.

<sup>338</sup> Si confronti F. BAILO, *Profili processuali nei conflitti di attribuzione in materia d'insindacabilità parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2007, p. 685 ss. A consolidare questo approccio giurisprudenziale da parte del giudice delle leggi contribuì anche l'atteggiamento del Governo. Non va infatti dimenticato che il periodo in cui vennero emanate le sentenze citate nel testo coincide, in larga misura, con la reiterazione dei decreti legge attuativi della riforma dell'art. 68 Cost. Nelle sue numerose versioni, la normativa proposta dall'Esecutivo non aveva contribuito a fare chiarezza circa l'ordine di competenze tra Camere e Magistratura, eliminando lo schema classico in base al quale il processo di fronte al giudice comune conseguiva all'autorizzazione a procedere. In sostanza, le incertezze relative al quadro normativo-procedurale scongiurarono alla Corte di tentare una puntuale ed organica definizione dei problemi di fondo sottesi ai conflitti che le venivano proposti, preferendo sempre cercare una soluzione interlocutoria, intimamente legata alle caratteristiche del caso concreto.

<sup>339</sup> In dottrina si leggano D. CARCANO, *Quale insindacabilità dei Parlamentari?*, in *Cassazione penale*, 9/2004, p. 2690 ss.; L. ELIA, *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2004, p. 3888 ss. nonché F. COMPAGNA, *La norma di attuazione dell'insindacabilità parlamentare al vaglio di legittimità costituzionale: un'interpretazione autentica?*, in *Cassazione penale*, 10/2004, p. 3180 ss.



Come già si diceva in precedenza, dunque, è proprio la presenza di un “nesso funzionale” tra le affermazioni pronunciate nelle diverse sedi e la carica di parlamentare a costituire il discrimine fra quell’insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche che godono delle particolari garanzie introdotte dalla Costituzione e quelle manifestazioni che invece ne sono prive. Sulla base di questi presupposti con la sentenza n. 289 del 1998, la Corte ha annullato, per la prima volta, la delibera con cui la Camera dei Deputati aveva dichiarato l’insindacabilità di uno dei suoi membri. Il percorso argomentativo si snoda in termini piuttosto rigorosi. In primo luogo, il giudice costituzionale si preoccupa di ribadire che l’insindacabilità si estende solamente a quei comportamenti che sono “*funzionali all’esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo*”. Ad affermazioni così nette, questa volta, la Corte fa seguire una critica puntuale alle motivazioni addotte dall’organo parlamentare che, nella fattispecie, aveva qualificato come elemento sufficiente a garantire la copertura immunitaria la mera coincidenza tra le asserzioni del Deputato inquisito e la posizione politica del movimento a cui questi apparteneva all’epoca dei fatti. L’assenza di un collegamento fra le dichiarazioni del parlamentare e un qualsiasi atto tipico impedirono, però, di istituire qualsiasi “nesso funzionale”. Sebbene abbia ribadito che il giudice costituzionale non è mai chiamato a riesaminare nel merito le valutazioni compiute dalle Camere, ma debba soltanto limitarsi a verificare che le Assemblee politiche abbiano compiuto una corretta valutazione dei presupposti costituzionali che legittimano l’adozione di una delibera di insindacabilità, con tale decisione, la Corte ha giudicato sul “*cattivo uso*” delle prerogative parlamentari, considerando i vizi del procedimento e l’omessa o erronea valutazione dei presupposti richiesti per il valido esercizio del potere<sup>340</sup>.

Questo orientamento teso a censurare l’impiego distorsivo delle guarentigie parlamentari è stato sostanzialmente riconfermato con la sentenza n. 329 del 1999, in cui il giudice delle leggi ha chiarito come il proprio controllo possa spingersi fino a ponderare l’esatta correlazione tra il comportamento del Parlamento e gli atti tipici della sua funzione. Nell’eventualità in cui questa corrispondenza non venga riscontrata, la delibera della Camera potrà essere annullata per “*cattivo esercizio del potere*”. È evidente che un simile meccanismo, di fatto, induca la Corte a vagliare le ragioni che hanno indotto gli organi politici a esercitare le proprie prerogative, esaminando il merito delle singole fattispecie fino ad analizzarne i presupposti costitutivi<sup>341</sup>.

---

<sup>340</sup> Si vedano G. D’ALESSANDRO, *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Immunità parlamentare. Giudizio per risarcimento danni. Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2002, p. 116 ss.; F. MARONE, *Resistenza a pubblico ufficiale e insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari: Corte costituzionale, Parlamento e art. 68 Cost.*, in *Foro italiano*, 2/2002, I, c. 340 ss. nonché A. PIROZZOLI, *Uso e abuso dell’insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 10/2003, p. 1766 ss.

<sup>341</sup> In questa prospettiva si rinvia a D. GIROTTO, *Insindacabilità e controllo della Corte*, in *Stu-*

Nella sua precedente giurisprudenza, il giudice costituzionale aveva più volte avuto modo di indicare nell'esistenza di un "nesso funzionale" tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare lo spartiacque tra i comportamenti riconducibili all'art. 68 Cost. e le generiche manifestazioni dell'attività politica, senza per questo aver mai proposto una definizione puntuale. È solo a partire dalla già citata sentenza n. 375 del 1997, successivamente richiamata dalla sentenza n. 289 del 1998 e dalla sentenza n. 329 del 1999, che la Corte, di fronte al sistematico rifiuto opposto dalle Camere di allinearsi alle indicazioni fornite dalla sua giurisprudenza, si sia impegnata a valutare puntualmente l'applicazione nel merito delle guarentigie parlamentari tentando di delineare che cosa dovesse intendersi per "nesso funzionale" e quali fossero i comportamenti ammissibili<sup>342</sup>.

Questo tentativo di definire in chiave risolutiva l'ambito di applicazione delle immunità dei membri del Parlamento culmina con le sentenze n. 10 e n. 11 del 2000. L'elemento di maggiore novità è costituito proprio dalle considerazioni che la Corte, prendendo atto della necessità di adottare un parametro giuridico più solido cui ancorare l'interpretazione dell'art. 68 Cost., sviluppa attorno al concetto di "nesso funzionale"<sup>343</sup>. La copertura immunitaria viene circoscritta alle dichiarazioni "sostanzialmente riproduttive di un'opinione già espressa in sede parlamentare", cosicché tra l'atto tipico della funzione e la sua manifestazione esterna deve essere riscontrabile un'identità sostanziale di contenuto<sup>344</sup>.

---

*dium iuris*, 1/2001, p. 65 ss.; T.F. GIUPPONI, "In camera (non più) caritatis": insindacabilità parlamentare e "riservatezza" dei Deputati, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2002, p. 4205 ss.; A. CARIOLA, *Ordinamento generale versus diritto parlamentare: l'efficacia temporale della deliberazione camerale di insindacabilità per le opinioni espresse dal Parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 11/2002, p. 2201 ss. In altre decisioni in materia di insindacabilità, tra cui si segnalano la sentenza n. 443 del 1993 e la sentenza n. 375 del 1997, la Corte si era invece timidamente sbilanciata verso una valutazione più penetrante dei presupposti che avrebbero dovuto sorreggere la concessione di una delibera di insindacabilità.

<sup>342</sup> Il Parlamento ignorò sistematicamente le indicazioni provenienti dalla Corte circa l'interpretazione da fornire ai parametri di cui all'art. 68 della Costituzione. Al di là di una condivisione soltanto formale del concetto di "nesso funzionale", infatti, le Camere continuarono a impiegare le loro prerogative in modo ingiustificatamente estensivo. Al riguardo deve, tuttavia, riconoscersi che le Assemblee politiche poterono approfittare anche di un'applicazione non sempre convincente delle proprie elaborazioni teoriche da parte dello stesso giudice costituzionale. Un esempio eloquente della scarsa coerenza con cui la Corte ha applicato i criteri da essa stessa sviluppati a proposito di insindacabilità parlamentare è fornito dalla sentenza n. 417 del 1999, nell'ambito della quale il giudice delle leggi, in modo del tutto apodittico, ricondusse a un legittimo esercizio della funzione parlamentare le dichiarazioni pronunciate da un Deputato che però attenevano esclusivamente a vicende verificatesi anteriormente all'assunzione della carica.

<sup>343</sup> Così M. MIDIRI, *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri: i conflitti di attribuzione relativi all'insindacabilità parlamentare*, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003, p. 89 ss.

<sup>344</sup> Si ceda M. PERINI, *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2003, p. 105 ss. secondo cui possono considerarsi rientrare nell'ambito di ap-

A partire da questo momento, nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato aventi ad oggetto una delibera delle Camere assunta in attuazione dell'art. 68, comma 1, Cost., il giudice delle leggi sposa una concezione particolarmente restrittiva delle prerogative parlamentari, riducendo di conseguenza gli spazi di autonomia degli organi politici e riservandosi il potere di annullare tutte quelle decisioni che non presentino una piena comunanza di contenuto tra gli atti tipici della funzione e le dichiarazioni esterne rese da un membro del Parlamento. Questa interpretazione condizionante delle immunità deriva anche dal fatto che, in linea di massima, tutte le prerogative costituzionali non concernono situazioni giuridiche personali, ma tutelano l'esercizio di una specifica funzione<sup>345</sup>.

Questa impostazione si consolida con le sentenze nn. 56, 58 e 82 del 2000<sup>346</sup>, in cui dopo aver escluso dal novero degli atti insindacabili le “*mere offese personali*”, il giudice costituzionale ha ritenuto che la garanzia di cui all'art. 68, comma 1, Cost. non operi neppure per quanto concerne i “*comportamenti meramente materiali*” né, ancor più significativamente, per quello che riguarda “*gli insulti*”, “*le minacce*” o quelle espressioni che, in un contesto caratterizzato da “*connotazioni di esclusiva rilevanza personale*”, sarebbero qualificabili come “*puro e semplice dilleggio, insulto gratuito o ingiuria*”. In questi conflitti, la Corte abbandona quasi interamente il controllo esterno sull'esercizio del potere parlamentare, spingendosi ben oltre la valutazione relativa alla plausibilità delle motivazioni che hanno portato la Camera a dichiarare l'insindacabilità di un atto, per verificare esplicitamente se l'opinione di cui si discute sia stata espressa durante lo svolgimento delle funzioni parlamentari<sup>347</sup>.

---

plicazione dell'art. 68 della Costituzione la riproduzione e la divulgazione di opinioni, dichiarazioni, documenti posti in essere in ambito parlamentare.

<sup>345</sup> Le immunità sono tutele accordate alla funzione svolta dal Parlamentare nell'interesse dell'autonomia e dell'indipendenza delle Assemblee e non in vista di una peculiare differenziazione personale del titolare della carica rispetto agli altri cittadini. È per questo che, nella prassi parlamentare, quando alcuni componenti delle Camere hanno sostenuto di voler rinunciare all'immunità, questa affermazione è stata considerata alla stregua di una richiesta di voto all'Assemblea. In questo senso si legga R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione o procedere*, Torino, 1994, p. 223 ss.

<sup>346</sup> Questa nuova posizione sui conflitti deve ormai considerarsi radicata negli intendimenti della Corte. Vengono infatti ribaditi gli stessi criteri ricostruttivi del concetto di “nesso funzionale”, contenuti nelle sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e ne viene data una coerente applicazione con l'annullamento delle delibere delle Camere. In dottrina si veda esemplarmente L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2009, p. 2153 ss.

<sup>347</sup> A suffragare questa impostazione concorre pure l'analisi comparata delle soluzioni adottate in alcuni ordinamenti contemporanei. Numerosi sistemi giuridici hanno infatti avvertito l'esigenza sistemica di recepire in Costituzione i limiti sostanziali all'esercizio delle immunità attribuite agli organi politici, per esempio, escludendo dal novero degli atti insindacabili le “*affermazioni meramente ingiuriose*” proferite dai Parlamentari. In tal senso, si rammenta quanto previsto dall'art. 16 della Costituzione tedesca, secondo cui “*un Deputato non può essere perseguito in sede giudiziaria o disciplinare, né essere chiamato a rendere conto fuori del Bundestag per le opinioni espresse i voti*”.

In altre parole, a partire da questo momento, per accertare la lesione di tutte le attribuzioni coinvolte, il giudice costituzionale si ritiene legittimato ad operare un controllo di merito circa la congruità delle ragioni addotte dall'organo politico. Per svolgere questo compito, la Corte non si limita a verificare la validità delle motivazioni con cui la Camera di appartenenza del Parlamentare ha dichiarato insindacabile una determinata opinione, ma valuta essa stessa la sussistenza di tali presupposti, indipendentemente cioè dal ragionamento giuridico contenuto nella relazione che la Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera o la Giunta per le elezioni e le immunità del Senato presentano alle rispettive Assemblee<sup>348</sup>.

#### 4.3.3. *Le immunità parlamentari di fronte ai diritti dei terzi*

Parallelamente a questo tipo di interventi, tesi a circoscrivere la discrezionalità del Parlamento in ordine alla concreta amministrazione delle proprie prerogative allo scopo di garantire il rispetto dei principi cardine dello Stato di diritto, la Corte costituzionale ha apportato anche una serie di correttivi procedurali, volti ad assicurare una protezione più immediata dei diritti individuali, con precipuo riferimento alle ragioni dei terzi offesi dagli atti insindacabili<sup>349</sup>.

Soltanto in tempi relativamente recenti, e più specificamente con la sentenza n. 76 del 2001, la Corte ha affrontato apertamente il problematico rapporto tra autonomia garantita degli organi politici e protezione dei diritti fondamentali, ammettendo, per la prima volta, l'intervento di un terzo nel relativo conflitto di attribuzione<sup>350</sup>. Qualora una delle due Camere rivendichi la sussistenza di

---

*dati all'interno del Parlamento o in una delle sue Commissioni*”, a meno che non si tratti di “*difamazioni o ingiurie*”. È quindi lo stesso dettato costituzionale ad escludere determinate manifestazioni dall'operatività delle gaurentigie parlamentari. A questo proposito, le Camere stesse hanno distinto il concetto di “*ingiurie diffamanti*” da quello di “*ingiurie politiche*”: le prime, del tutto gratuite e prive di ogni collegamento funzionale, sono in quanto tali escluse dalla copertura dell'insindacabilità, le seconde, invece, devono essere “*valutate alla luce del contesto politico in cui sono state espresse*”. Per un ulteriore approfondimento si rimanda a V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 203 ss.

<sup>348</sup> In questo senso si leggano G. CORVELLI, *Insindacabilità parlamentare tra norme di attuazione e (recente) giurisprudenza costituzionale*, in *Annali*, 1/2005, p. 945 ss.; V. GIOFFRÈ, *Insindacabilità dei Parlamentari e fonti richiamate in atti tipici tra dubbi e questioni aperte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2006 p. 3912 ss.; G. BELFIORE, *Nuovi orizzonti per l'insindacabilità?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2005.

<sup>349</sup> A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro italiano*, 1/2000, V, c. 302 ss.

<sup>350</sup> La stessa Corte, tuttavia, precisa che “*l'intervento del terzo nel giudizio per conflitto di attribuzione deve ritenersi confermato «nei limiti in cui esso è inteso a salvaguardare il tono costituzionale dei conflitti affidati al giudizio davanti alla Corte e a far sì che questi non mettano capo a controversie di diritto comune*”. Cfr. R. BORRELLO, *L'intervento nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio “analogo” sospeso senza rimessione, tra esigenze di tutela dell'incidentalità in sen-*

un'immunità costituzionale per uno dei suoi membri e correlativamente neghi il diritto di agire in giudizio a chi ritenga di aver subito una lesione derivante dalla condotta scriminata, la considerazione svolta dal Parlamento circa la sussistenza di tale garanzia si sovrappone inevitabilmente all'analoga valutazione affidata al giudice del processo comune, rischiando così di compromettere la possibilità riconosciuta in capo al singolo di tutelare i propri diritti. Da qui l'esigenza di acquisire elementi che nessuna delle parti del conflitto sarebbe in grado di introdurre utilmente nel relativo giudizio e che soltanto il terzo eventualmente lesso potrà rappresentare in maniera adeguata<sup>351</sup>.

Ne discende una scansione procedimentale che, sebbene attribuisca alla Camera di appartenenza il potere di interpretare e applicare l'art. 68, comma 1, Cost., di fronte alla lesione dei diritti individuali, affida la prognosi iniziale in merito all'esistenza o meno dei presupposti che possono legittimare l'adozione di una delibera parlamentare di insindacabilità all'autorità giudiziaria procedente. In questi casi, infatti, il giudice comune è chiamato a valutare il concreto esercizio delle attribuzioni affidate al potere politico. Nell'ipotesi in cui la decisione assunta all'interno del processo diverga rispetto alla valutazione formulata dal Parlamento, il giudice dovrà necessariamente sospendere il procedimento per chiedere, in via pregiudiziale, alle Assemblee elettive una sorta di "interpretazione autentica vincolante" sulla delibera di insindacabilità<sup>352</sup>.

In queste situazioni, l'unico strumento per riallocare opportunamente le competenze degli organi statuali e per tutelare i diritti dei singoli è costituito nuovamente dal conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte. È essenziale pertanto che, almeno in questo contesto, le ragioni individuali siano rappresentate in maniera adeguata<sup>353</sup>. Consentendo l'intervento del terzo, il giudice costituziona-

---

so esterno e garanzia del contraddittorio, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2003, p. 1393 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1/2007, p. 112 ss. Sul punto specifico dell'immunità V. TALLINI, *I limiti all'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Cassazione penale*, 10/2006, p. 3205 ss.

<sup>351</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Immunità per le opinioni espresse dai Parlamentari e dai consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2001, p. 496 ss.

<sup>352</sup> In tal senso si vedano E. MALFATTI, *Immunità parlamentari e terzi "offesi": "l'accerchiamento" del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2009, p. 966 ss.; G. GEMMA, *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2001, p. 510 ss. La legge n. 140 del 2003 sistematizza definitivamente questa procedura. Si vedano ad esempio A. PACE, *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, cit. ed A. PUGIOTTO, *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004, p. 255 ss.

<sup>353</sup> Così A. CONCARO, *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2001, p. 519 ss.; E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 273 ss.

le protegge un “principio supremo”, che caratterizza tutti i moderni Stati di diritto, assicurando a ciascuno la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, ma influisce inevitabilmente anche sulla natura e sui limiti della tutela immunitaria. Certo, la decisione finale potrà ugualmente circoscrivere la protezione delle libertà fondamentali, ma il titolare del diritto sarà comunque messo nelle condizioni di far valere la propria posizione individuale almeno davanti al giudice delle leggi, partecipando attivamente a un giudizio di tipo politico da cui potrebbero anche dipendere le sorti del processo ordinario. Intervenendo direttamente nel conflitto in atto tra Parlamento e Magistratura il terzo potrà così allegare elementi connessi alla materia del contendere oppure evidenziare ricostruzioni più generali di quelle stesse prerogative fino a sottolineare come l’esercizio delle attribuzioni parlamentari abbia di fatto menomato i suoi diritti dei singoli, sviluppando in questo modo gli argomenti a disposizione della Corte<sup>354</sup>.

In queste situazioni, spetta al giudice costituzionale discernere i diversi ordini di situazioni, ampliando o restringendo il contraddittorio in relazione alle posizioni coinvolte. L’impressione al riguardo è che si sia andata formando una specie di regola non scritta per effetto della quale quando il giudice delle leggi deve affrontare una questione nuova e particolarmente delicata relativa alla protezione dei diritti fondamentali eventualmente lesi dall’esercizio arbitrario delle prerogative parlamentari, esso voglia ottenere il conforto del maggior numero di argomentazioni possibili. Nei confronti degli interessi dei privati, la Corte costituzionale opera quindi una sostanziale apertura rispetto alla regola generale del contraddittorio chiuso. Basti qui richiamare l’atteggiamento tenuto con la sentenza n. 154 del 2004 e con la sentenza n. 290 del 2007, nelle quali la Consulta enuncia il principio generale secondo cui l’intervento del terzo offeso diviene addirittura necessario quando l’oggetto del conflitto si identifica con la protezione del diritto di agire in giudizio da parte di chi si ritenga leso di fronte a una condotta coperta da immunità<sup>355</sup>.

Come si diceva, però – e non è un’implicazione di poco momento – la necessità di garantire copertura anche ai diritti dei privati cittadini, fornendo, una

---

<sup>354</sup> *Amplius*, F. MARONE, *La tutela del terzo privato nei conflitti di attribuzione in tema di insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari e la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in P. FALZEA-A. SPADARO-L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa Atti del seminario svoltosi a Copanello il 31 maggio-1 giugno 2002*, Torino, 2003, p. 427 ss.

<sup>355</sup> In realtà, non si tratta di una vera e propria inversione di tendenza, perché la Corte in entrambi i casi ha comunque sottolineato che, in linea di principio deve mantenersi l’orientamento di chiusura costantemente affermato. Tuttavia queste considerazioni sembrano comunque innovare la struttura del giudizio per conflitto di attribuzioni. In questa prospettiva si consulti soprattutto P. SALMONI, *L’intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell’ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la storia infinita del c.d. caso Cossiga*, in *touno.federalismi.it*, 6/2004.

rappresentazione per quanto possibile esaustiva degli altri interessi costituzionali che, a vario titolo, si intersecano con quelli di cui si controverte, rischia di incidere negativamente sulla naturale funzionalizzazione che il conflitto di attribuzione dovrebbe manifestare con riguardo alla sola protezione delle prerogative degli organi politici. Affiora cioè il dubbio che la sede del conflitto sia inadeguata a tutelare gli interessi dei cittadini e che il giudice delle leggi abbia assunto un'anomala funzione di protezione generale dei diritti estranea all'attuale configurazione del sistema costituzionale<sup>356</sup>.

Tale perplessità è avvalorata anche dalla più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con riferimento ad alcune ipotesi che vedevano coinvolte proprio l'Italia, ha sottolineato come la facoltà di sollecitare il giudice interno a sollevare un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale non possa affatto considerarsi equivalente al diritto del ricorrente di tutelare in giudizio la propria posizione soggettiva: la mera possibilità di eccepire una questione preliminare non soddisfa il "diritto a un tribunale", così come disciplinato e protetto dall'art. 6 della Convenzione<sup>357</sup>.

Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo si fa spazio, ancor più consapevolmente, l'idea che le immunità parlamentari producano in maniera quasi inevitabile delle restrizioni alle libertà fondamentali e che, per risultare compatibili con il sistema convenzionale, queste limitazioni debbano essere sempre proporzionate al sacrificio che esse impongono ai diritti individuali<sup>358</sup>.

Paradigmatico in questo senso appare il caso *A. vs. United Kingdom* del 2002, in cui i giudici europei riflettono significativamente sulle motivazioni che,

<sup>356</sup> Così B. CONFORTI, *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2003, p. 1993 ss.; F.M. PALOMBINO, *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2005, p. 2235 ss.; C. PADULA, *Il principio di proporzionalità nelle decisioni della Corte europea dei diritti sull'insindacabilità dei parlamentari italiani*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, p. 175 ss.; G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2009, p. 1300 ss.; P. CAPPELLO, *L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2006, p. 571 ss.

<sup>357</sup> Sull'applicazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'ordinamento italiano si leggano D. AMBROSELLI, *Corte Costituzionale e Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità parlamentare con particolare riferimento al diritto di accesso al giudice*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2013; F. PALOMBINO, *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'articolo 68, comma 1, della Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2005, p. 2235 ss. nonché L. SCIANNELLA, *Una nuova sentenza in materia di insindacabilità parlamentare e diritto di azione in giudizio. Corte europea v. giudice costituzionale: incentivo ad un ripensamento della materia a livello normativo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 8/2006, p. 780 ss.

<sup>358</sup> Così tra gli altri M. PACINI, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) al vaglio della CEDU*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2006, p. 489 ss.; C. PADULA, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in *www.consultaonline.it*, 3/2012.

nei moderni sistemi giuridici, potrebbero ancora legittimare la presenza di aree materiali di esclusiva pertinenza del potere politico sottratte al controllo giurisdizionale, prospettando una ricostruzione ulteriore e, in parte, diversa delle immunità parlamentari. Un interrogativo di simile portata non sembra affatto eccentrico rispetto alle esigenze poste dallo Stato costituzionale di diritto, in quanto le prerogative delle Assemblee elettive nacquero dal bisogno di affermare di fronte alla Corona e al potere esecutivo talune precise libertà che nessun individuo si vedeva effettivamente riconosciute. Per questi motivi, i Comuni inglesi e i Costituenti francesi, sia pure in un'epoca caratterizzata dalla progressiva e contemporanea affermazione di quei presupposti che avrebbero poi caratterizzato la condizione di tutti i cittadini, sostennero le prerogative delle Assemblee politiche come una sorta di primo passo verso una statuizione generalizzata dei diritti. Tuttavia, quelle stesse libertà a cui le immunità della politica erano strettamente preordinate sembrano oggi ampiamente acquisite ed anzi vengono normalmente attuate secondo il principio di legalità-giurisdizione, valido indiscriminatamente per tutti i cittadini, in condizioni di uguaglianza sia formale che sostanziale<sup>359</sup>.

Se dunque il catalogo dei diritti fondamentali assiste attualmente tutti gli individui, viene meno una delle condizioni che, in origine, avevano giustificato un trattamento diversificato per i componenti dei collegi elettivi. Secondo i giudici di Strasburgo, le considerazioni che ancora oggi legittimano l'esistenza di alcune particolari garanzie per gli organi politici sarebbero di ordine pratico piuttosto che teorico e, di fatto, verrebbero a identificarsi con la comune esigenza di assicurare il libero e sereno svolgimento delle cariche pubbliche. Nel sistema CEDU, pertanto, la permanenza delle immunità parlamentari si giustifica, più che altro, a partire da effettive ragioni di opportunità, così da sottrarre i membri delle Assemblee elettive da azioni futili, pretestuose o apertamente persecutorie provenienti dagli altri poteri pubblici, che possano minare l'autonomia delle Camere. In questa stessa prospettiva, la Corte europea ritiene che, trattandosi di prerogative irrinunciabili, capaci di incidere sull'esercizio della funzione giurisdizionale e di conseguenza sulla concreta tutela dei diritti, tutte le forme di immunità debbano soggiacere a un'applicazione restrittiva, rigorosa e coerente con gli scopi a cui tali garanzie sono preordinate<sup>360</sup>.

È questa, in estrema sintesi, la chiave ermeneutica per interpretare le varie de-

---

<sup>359</sup> Per un'analisi più generale si legga B. PEZZINI, *Convergenze parallele tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale a proposito di insindacabilità parlamentare e nesso funzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2003, p. 880 ss. Per una comparazione, G. BERGOUNOUS, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A World Comparative Study*, Ginevra, 1997.

<sup>360</sup> Si confrontino A. CARMINATI, *Quale giudice per l'insindacabilità delle "esternazioni" dei Parlamentari?*, in *Danno e responsabilità*, 10/2002, p. 925 ss.; F. GIRELLI, *L'insindacabilità ex art. 68, I comma Cost. tra autonomia del Parlamento ed un nuovo "escamotage" della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 11/2000, I, c. 3091 ss.



cisioni assunte nei confronti dell'Italia, con riferimento al complesso di immunità riservate ai membri del Parlamento, per violazione dell'art. 6 CEDU. Si tratta di fattispecie nelle quali al terzo offeso da affermazioni poi dichiarate insindacabili erano state precluse le vie di accesso a una tutela giurisdizionale effettiva, poiché il giudice precedente aveva definitivamente concluso il relativo processo conformandosi al giudicato parlamentare. In queste circostanze la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto violato l'art. 6, sulla base di un ragionamento tutto centrato sulla proporzionalità del sacrificio che il modello italiano di applicazione delle prerogative politiche comporterebbe con riguardo al diritto a un giudice.

Di qui le prime sanzioni nei casi *Cordova* del 2003, *De Jorio* del 2004 e *Onorato* del 2011. Considerando che la procedura prevista per l'applicazione delle immunità sostanziali è fondamentalmente rimessa a un organo politico e che per questo tende a seguire percorsi diversi rispetto agli sviluppi processuali classici non giustificati dall'esigenza di salvaguardare i diritti individuali, ma dalla necessità di proteggere l'autonomia del mandato elettivo, i giudici di Strasburgo hanno sostenuto che la compressione del diritto dei terzi estranei all'attività delle Camere di far valere dinanzi a un giudice terzo e imparziale la lesione derivante dalle dichiarazioni offensive di un Parlamentare fosse sproporzionata<sup>361</sup>.

Allo stesso modo, una condanna nei confronti dell'Italia è stata comminata anche nei casi *Ielo* del 2005, *Patrono* del 2006, *Cofferati* del 2009 e *Belpietro* del 2013, nei quali, per altro, la delibera di insindacabilità da parte delle rispettive Camere di appartenenza era inopinatamente intervenuta su alcune dichiarazioni rese a mezzo alla stampa da parte dei Parlamentari coinvolti. Secondo la Corte, però, queste esternazioni non mantenevano alcun "legame evidente" con l'esercizio della funzione pubblica a cui i membri delle Assemblee elettive chiamati in giudizio erano preposti. Per questo, l'applicazione della garanzia di cui all'articolo 68 della Costituzione italiana è stata ritenuta tale da produrre una lesione eccessiva al diritto degli ingiuriati di accedere a un giudice terzo e imparziale<sup>362</sup>.

In tutti i casi citati, di fronte alla sentenza di non luogo a procedere emanata

---

<sup>361</sup> Per un commento in dottrina si vedano G. D'ALESSANDRO, *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al giudice: il "caso" Cordova dinanzi alla Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2003, p. 4000 ss.; E. RINALDI, *Riflessioni sulla ragionevole applicazione dell'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto e società*, 2/2012, p. 251 ss.; C. PAGOTTO, *Il caso De Jorio: la CEDU prosegue sulla strada del rigore nei confronti delle immunità dei Parlamentari*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2004.

<sup>362</sup> Tra le note principali si segnalano M. CUNIBERTI, *Pene detentive per la diffamazione, responsabilità del direttore e insindacabilità delle opinioni del Parlamentare: il "caso Belpietro" davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014; T.F. GIUPPONI, *Il "caso Ielo" in Europa: Strasburgo "condanna" la Corte italiana in materia di insindacabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006, p. 381 ss.; N. PLASTINA, *Immunità parlamentare e diritto al processo. Caso Cofferati: la Corte europea dei diritti dell'uomo condanna ancora una volta l'Italia*, in *Cassazione penale*, 8/2009, p. 3196 ss.

dal giudice penale italiano, in conseguenza dell'adozione di una delibera parlamentare di insindacabilità, la parte civile costituita aveva presentato ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo, adducendo la violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, a mente del quale "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge"<sup>363</sup>.

Accertando la responsabilità dell'Italia, i giudici europei hanno così avuto modo di specificare i rapporti che devono intercorrere tra immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Innanzitutto, i meccanismi previsti dall'ordinamento italiano per la concessione delle prerogative parlamentari negano di fatto ai terzi offesi il "diritto a un tribunale" che si pronuncerà nel merito della vicenda<sup>364</sup>. Inoltre, dal punto vista procedurale, la garanzia dei diritti della persona offesa di fronte alle citate decisioni di non luogo a procedere non sarebbe assistita da alcun efficace strumento di tutela. Di fronte a una delibera parlamentare di insindacabilità, la parte civile costituita in giudizio si trova di fatto nell'impossibilità di impugnare la successiva decisione di proscioglimento e non sembra neppure in grado di incidere sulla decisione del giudice ordinario di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, che non configura comunque uno strumento di tutela equivalente alle garanzie offerte da un giudizio sul merito specifico della controversia<sup>365</sup>.

Nella prospettiva europea, posta dunque la tendenziale legittimità delle immunità parlamentari a livello nazionale, occorre sempre verificare la reale incidenza che i meccanismi stabiliti a garanzia delle funzioni politiche determinano sulle libertà fondamentali previste dalla Convenzione. In questo contesto, spetta alla Corte EDU determinare se, nel caso concreto, si sia verificata una restrizione sproporzionata al diritto di accesso a un tribunale, valutando gli effetti che l'applicazione di tali istituti ha prodotto sulla posizione del ricorrente. In linea di massima, pertanto, i giudici di Strasburgo censurano il sacrificio eccessivo

---

<sup>363</sup> Cfr. R. DICKMANN, *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei Parlamentari in Italia: con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni addotte*, in *www.federalismi.it*, 5/2009; N. PURIFICATI, *L'insindacabilità dei parlamentari tra Roma e Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2007, p. 309 ss.

<sup>364</sup> Tali considerazioni sembrano largamente assimilabili a quelle svolte dalla giurisprudenza costituzionale che, come si è visto, ha rivalutato il concetto di "nesso funzionale". Ciò che sembra marcare la divaricazione tra la giurisprudenza nazionale e quella della Corte europea pare essere invece la latitudine del collegamento tra le dichiarazioni rilasciate dai membri delle Camere e la loro attività politica. I giudici di Strasburgo, infatti, considerano sussistente il nesso solo laddove questo sia "evidente", mentre la Corte costituzionale fa riferimento alla sussistenza di un "rapporto sostanziale con l'attività parlamentare" e proprio la diversa ampiezza del parametro impiegato porta a ricadute notevoli anche per quanto concerne la tutela dei singoli eventualmente danneggiati.

<sup>365</sup> A. PACE, *L'insindacabilità parlamentare e la sentenza n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la Costituzione e la CEDU*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, Milano, 2007, p. 521 ss.

imposto ai singoli in nome delle garanzie attribuite ai membri delle Camere. In altre parole, benché l'esistenza di istituti atti a sottrarre i componenti delle Assemblee elettive dagli ordinari regimi di responsabilità costituisca una consuetudine costituzionale ampiamente consolidata nei sistemi giuridici occidentali che, di per sé, non integra alcuna violazione della Convenzione, l'irresponsabilità del parlamentare, a prescindere dalla forma in cui viene positivamente realizzata negli ordinamenti interni, porta sempre con sé una limitazione nel diritto di accesso alla giustizia da parte di chi sia danneggiato dal contegno assunto dal titolare di una carica pubblica. Di conseguenza, laddove non vi sia un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito dall'immunità e i mezzi apprestati per garantirlo, la compressione del "diritto a un giudice terzo e imparziale" concreta una violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU, poiché sottopone il cittadino a restrizioni talmente penetranti da elidere il "nucleo essenziale" dei propri diritti<sup>366</sup>.

Questo comporta che, nei casi in cui non sia possibile ravvisare un "legame evidente" tra il comportamento tenuto dal Parlamentare e il concreto esercizio della funzione rappresentativa si debba sempre procedere a un'interpretazione restrittiva della nozione di proporzionalità, tale per cui il diniego assoluto di accedere effettivamente a un tribunale, con tutte le garanzie di imparzialità che questo comporta, risulta sproporzionato rispetto alla necessità sistemica di preservare l'autonomia e l'indipendenza dei collegi rappresentativi<sup>367</sup>.

La CEDU, infatti, non si propone di proteggere dei diritti teorici, ma di salvaguardare aspetti concreti ed effettivi, il che, a maggior ragione, vale per il diritto di accesso a un giudice, visto anche il valore primario che la "*due process clause*" occupa nelle società democratiche. Sarebbe insomma incompatibile con uno dei principii fondamentali dello Stato costituzionale di diritto che un Paese membro sottragga alla competenza dei propri tribunali tutta una serie di azioni giudiziarie o esoneri automaticamente da ogni responsabilità alcune categorie di individui, senza subire alcun controllo da parte degli organismi convenzionali<sup>368</sup>. Laddove si discuta di restrizioni al "diritto di accesso a un tribunale" derivanti dalla delibera di un organo politico, l'assenza di un nesso apprezzabile tra le dichiarazioni insindacabili e l'esercizio dell'attività parlamentare impone a tutti i soggetti coinvolti di interpretare nella maniera più rigida possibile la nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito dal presidio immunitario e i

---

<sup>366</sup> M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, cit., p. 83 ss.

<sup>367</sup> Si vedano ad esempio F. BILANCIA, "Giusto processo", conflitto tra Magistratura e politica e Corte europea dei diritti dell'uomo, in *Democrazia e diritto*, 3/2010, p. 233 ss.; A. CARIOLA, *L'immunità dei Parlamentari, il giusto processo ed il diritto comune costituzionale*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000*, Milano, 2001. p. 264 ss.

<sup>368</sup> E. STEFANI, *Le immunità parlamentari nel rispetto della separazione dei poteri*, in *Il giusto processo*, 5/2003, p. 49.

mezzi concretamente impiegati per raggiungerlo, contemperando l'interesse generale dell'ordinamento con la protezione dei diritti fondamentali di ciascun individuo.

Nel complesso, dunque, l'intervento della Corte europea contribuisce in larga misura a evidenziare le frizioni che inevitabilmente si innescano tra la tutela delle immunità parlamentari e la protezione delle libertà individuali, stigmatizzando gli squilibri presenti nel sistema e seguendo una logica incentrata quasi interamente sulla salvaguardia dei diritti. In questa prospettiva, cioè, l'esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle Assemblee rappresentative non assume più un rilievo prioritario, almeno per quanto riguarda l'azione degli organi giurisdizionali. I giudici europei operano un bilanciamento, caso per caso, che cambia la consistenza assiologica dello Stato costituzionale di diritto. Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la necessità di fornire una protezione effettiva ai diritti fondamentali assume una portata determinante che incide anche sull'autonomia del Parlamento e ridimensiona addirittura l'incidenza del principio di separazione dei poteri, la cui sussistenza non appare più così indispensabile per garantire la tenuta complessiva del sistema. Si delinea così uno Stato di diritto di matrice europea basato su principi comuni e inderogabili, secondo cui l'autonomia costituzionale del Parlamento poteva avere una profonda ragione giustificativa nel passato, ma ora non appare più in sintonia con un costituzionalismo sempre più attento alla dimensione soggettiva dei diritti della persona<sup>369</sup>.

---

<sup>369</sup> Sulla creazione di uno Stato di diritto europeo si vedano *passim* G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo*, Bologna, 2012 e L. PECH, *The EU as a Global 'Rule of Law Promoter': The Consistency and Effectiveness Challenges*, in *Europe-Asia Journal*, 3/2015.



### CAPITOLO III

## LE “ZONE FRANCHE”

## NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

SOMMARIO: 1. La natura dei regolamenti parlamentari e il loro rapporto con la Costituzione. – 2. L’immunità di sede e le norme di polizia interna. – 2.1. Le ragioni dell’istituto. – 2.2. L’immunità di sede tra Costituzione e regolamenti parlamentari. – 2.3. I provvedimenti disciplinari e i loro possibili rimedi. – 3. L’autodichia delle Camere. – 3.1. Le origini liberali della giustizia domestica. – 3.2. Le norme dei regolamenti parlamentari in tema di autodichia. – 3.3. La giustizia domestica alla prova della Costituzione. – 3.3.1. Autodichia e Stato costituzionale di diritto. – 3.3.2. Gli orientamenti della Corte costituzionale. – 3.4. Le soluzioni adottate nei principali ordinamenti stranieri e gli indirizzi della Corte europea dei diritti dell’uomo. – 3.4.1. Alcuni riferimenti comparati. – 3.4.2. La giurisprudenza CEDU. – 4. L’autonomia finanziaria e contabile. – 4.1. Le basi storiche della prerogativa e l’esperienza statutaria. – 4.2. La contabilità delle Assemblee politiche nei regolamenti parlamentari e nella prassi. – 4.3. I principi costituzionali in tema di controlli contabili e le competenze della Corte dei conti.

#### 1. *La natura dei regolamenti parlamentari e il loro rapporto con la Costituzione*

Come si è avuto modo di constatare in precedenza, la potestà regolamentare assegnata alle Camere, sulla base dell’art. 64 Cost., ha storicamente rappresentato un presidio a tutela dell’indipendenza e del buon funzionamento delle Assemblee legislative<sup>1</sup>. Questa speciale garanzia è stata riconosciuta ad entrambi i rami del Parlamento non soltanto per garantire i due collegi nei loro rappor-

---

<sup>1</sup> Per un inquadramento generale si vedano G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, 1990, p. 13 ss.; M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 79 ss.; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 158 ss.; T. MARTINES-G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 37 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 15 ss. *Amplius* si confronti *supra*, cap. II, par. 2.

ti reciproci – in modo tale che la Camera dei Deputati potesse approvare le proprie regole di funzionamento senza subire interferenze da parte del Senato e viceversa – ma soprattutto per assicurare agli organi rappresentativi una completa libertà di azione nei confronti degli altri poteri dello Stato, così da sottrarli a possibili ingerenze esterne, specialmente quando si fosse trattato di determinare il proprio indirizzo politico<sup>2</sup>.

In questo contesto, la difficoltà principale ha sempre riguardato la definizione dei rapporti e delle funzioni direttamente riconducibili all'organizzazione delle Camere. Nella misura in cui la Carta fondamentale riserva alle delibere interne del Parlamento la disciplina di determinate materie, escludendo il controllo da parte degli altri organi statuali, occorre comunque verificare se l'esercizio dei poteri di auto-amministrazione delle Assemblee elettive sia ugualmente libero nei fini<sup>3</sup>. La c.d. autocrinia induce cioè ad interrogarsi su come debba declinarsi in concreto l'indipendenza delle Camere e del potere politico in un sistema a Costituzione rigida. Di fronte alla pluralità di regole organizzative dettate per assicurare l'autonomia funzionale del Parlamento si pone infatti un duplice problema: da un lato, serve chiarire i rapporti che mutualmente si sviluppano tra le diverse tipologie di regolamenti parlamentari, dall'altro, è necessario determinare le relazioni giuridiche che le delibere di organizzazione – e più in generale le fonti interne alle Camere – sviluppano con i principi caratteristici dello Stato costituzionale di diritto. In altri termini, una volta che si sia compiutamente ricostruita l'architettura delle interazioni tra le norme interne del Parlamento, rimane ancora l'esigenza di stabilire se i regolamenti speciali, minori o di amministrazione possano dettare una disciplina *praeter* o, perfino, *contra Constitutionem* e se tali atti possano essere sottoposti a qualche controllo da parte di organi diversi dalle Assemblee che li hanno emanati.

La legittimità della normativa interna alle Camere che regola il funzionamento degli organi rappresentativi, in vero, differisce sostanzialmente dal rispetto dei limiti imposti dalle disposizioni costituzionali. Il semplice fatto che il Parla-

---

<sup>2</sup> Cfr. V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910, p. 8 ss. Tra i commentatori successivi si vedano, ad esempio, M. MAGRINI, *Art. 64 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 588 ss.; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 63 ss.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 634 ss.; S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale 68/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 3/1989, p. 499 ss.

<sup>3</sup> Sui limiti costituzionali all'attività parlamentare S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.; A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 25 ss.; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 13 ss. Più in generale si leggano V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1993, p. 149 ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 325 ss.

mento disciplini un ambito materiale integralmente riservato all'amministrazione degli organi politici non implica affatto che quella specifica fonte sia anche conforme ai principi costituzionali sottostanti al rapporto regolamentato<sup>4</sup>.

Quanto alle relazioni tra le variegata tipologie di atti che connotano l'organizzazione interna delle Camere, si è tradizionalmente ritenuto che, attribuendo alle Assemblee parlamentari una potestà normativa autonoma, i Padri Costituenti si siano limitati a riconoscere un'esigenza già avvertita in tutti gli ordinamenti democratici. La Carta costituzionale ha così esplicitato un principio generale, valido per ciascun collegio, che sussisterebbe di per sé, anche a prescindere dall'esistenza di una norma attributiva esplicita<sup>5</sup>. Le previsioni che riconfermano l'autocrazia delle Assemblee rappresentative non esplicano dunque alcuna valenza costitutiva, ma assolvono piuttosto a una funzione meramente ricognitiva, dal momento, che ribadiscono una facoltà insita in tutti gli organi elettivi e impongono a ciascuna articolazione delle Camere di approvare alcune delibere, senza le quali attività ritenute strategiche per l'esercizio del potere politico non potrebbero neppure essere svolte. A tutela dell'autonomia dell'organo legislativo, l'attività di organizzazione delle Camere conosce, pertanto, una molteplicità di disposizioni che ne definiscono la struttura e ne precisano le competenze, con l'intento di escludere da quegli stessi settori l'intervento degli altri poteri dello Stato<sup>6</sup>.

Ma vi è di più. Fatta salva la rilevante eccezione costituita dall'art. 72 Cost., in tema di procedimento legislativo, la Costituzione del 1948, ancorché conferisca espressamente al Parlamento la possibilità di approvare i propri regolamenti interni, nulla prescrive circa il loro contenuto. L'art. 64 Cost. tipizza una peculiare forma di autonomia normativa, ma tace relativamente agli aspetti, pur decisivi, che questa facoltà dovrebbe assumere sia con riferimento alla giurisdizione interna alle Camere sia con riguardo alle molteplici attività amministrative che

---

<sup>4</sup> Sui rapporti tra Costituzione e regolamenti parlamentari, L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Art. 64 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2010, p. 1224 ss.; F. DAL CANTO, *La pia recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997, p. 379 ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 671 ss.

<sup>5</sup> V. DI CIOLO, *Note preliminari in tema di riorganizzazione del Parlamento italiano*, in *Jus*, 3/1966, p. 462 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 95 ss. nonché *passim* S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

<sup>6</sup> In tal senso si rinvia a A.M. SANDULLI, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2001, p. 708 ss.; C. MEZZANOTTE, *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007, p. 225 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 85 ss.



normalmente coinvolgono le Assemblee politiche<sup>7</sup>. A dire il vero, si tratta prevalentemente di norme adottate in via consuetudinaria e solo successivamente recepite attraverso fonti tipizzate, non solo perché ragioni di flessibilità funzionale sconsigliano che ciascun collegio minore si doti di regole scritte per tutte le materie non contemplate dai regolamenti generali, ma anche perché si sta discutendo di meccanismi che, come si diceva, sono da ritenersi connaturati al funzionamento stesso del parlamentarismo moderno, che, quindi, devono darsi per acquisiti, pur in assenza di qualsiasi riconoscimento normativo esplicito<sup>8</sup>.

In ogni caso, però, l'elemento che emerge in maniera piuttosto evidente dal disposto dell'art. 64 è che anche la Costituzione repubblicana abbia inteso ribadire il potere di auto-regolamentazione delle Assemblee elettive, come presidio per l'indipendenza del potere politico. Di conseguenza, le norme regolamentari che riservano ad entrambe le Camere la facoltà esclusiva di ordinare le proprie funzioni, senza subire intromissioni da parte degli altri organi dello Stato, rappresentano un corollario diretto di quel potere originario, in forza del quale occorre garantire la sovranità del Parlamento<sup>9</sup>. Per questo, l'autonomia organizzativa e giurisdizionale delle Camere è sempre stata considerata alla stregua di una declinazione tipica dell'autocrazia, quasi fosse uno degli attributi implicitamente ricompresi nella preminenza progressivamente acquisita dalle Assemblee rappresentative<sup>10</sup>.

Secondo questa ricostruzione, anche quando prevedono forme di autarchia o di autodichia i regolamenti parlamentari esprimono un originario potere di supremazia speciale, attraverso cui gli organi elettivi regolano i rapporti che essi stessi stringono con i propri membri e con quei soggetti che entrano in rapporto diretto con le Camere, sia occasionalmente e temporaneamente, come nel caso dei membri del Governo o dei terzi estranei all'attività politica delle Assemblee rappresentative, sia continuativamente e stabilmente, come nelle ipotesi in cui le Amministrazioni di uno dei due rami del Parlamento si relazionano con i propri funzionari o con i propri dipendenti<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Così V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, p. 171 ss.

<sup>8</sup> Si confrontino le ricostruzioni fornite da A. FALZEA, *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 98 ss.; N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, 2004, p. 37 ss.; V. ZANGARA *Le prerogative costituzionali*, Padova, 1972, p. 68 ss.

<sup>9</sup> G. LOMBARDI, *L'autonomia degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981, p. 1283 ss.; V. DI CIOLLO, *Introduzione al diritto parlamentare*, in *Foro amministrativo*, 3/1972, p. 1147 ss.; P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Assisi, 1971, p. 136 ss.

<sup>10</sup> Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 93 ss.

<sup>11</sup> Più specificamente, l'autonomia amministrativa è prevista dagli articoli 10, 12 e 66 del regio-

Non sembra, però, così pacifico che le numerose fonti interne in cui si articola l'autonomia costituzionale delle Camere manifestino tutte questa specialità su cui parrebbe fondarsi la sottrazione a qualsiasi controllo da parte degli altri poteri dello Stato. Anzi, si può tranquillamente asserire che le norme di autorganizzazione delle Assemblee elettive rispondano a finalità e a logiche diverse. Il criterio discrezionale che consente di differenziare le varie regole del diritto parlamentare è sì di natura formale, ma racchiude in sé anche motivazioni di ordine sostanziale, legate proprio alla circostanza che alcune disposizioni sono state appositamente pensate per garantire, in via diretta, l'autonomia e l'indipendenza del potere legislativo, mentre altre sono state adottate al fine di assicurare il regolare svolgimento delle attività interne alle Camere, ancillari o serventi rispetto all'approvazione di una legge<sup>12</sup>.

Poiché devono essere approvati a seguito di un esame preliminare da parte della relativa Giunta, con la stessa maggioranza qualificata prevista dall'art. 64 Cost., i regolamenti "speciali" debbono considerarsi equi-ordinati ai regolamenti "maggiori", almeno per la parte in cui sistematizzano le funzioni attribuite direttamente dalla Costituzione alle Assemblee legislative. Di conseguenza, proprio in virtù della loro connotazione, il regolamento per la verifica dei poteri, il regolamento della Giunta per le elezioni e il regolamento della Giunta per le autorizzazioni a procedere ben potrebbero derogare alle prescrizioni contenute nei regolamenti generali<sup>13</sup>.

Partendo da queste notazioni, sembra possibile ricostruire anche i rapporti che queste fonti intessono con il dettato costituzionale. La specialità di tali regolamenti sta infatti ad indicare la necessità sistemica che il Parlamento, nell'esercizio di attribuzioni ritenute cruciali per preservare l'indipendenza dell'organo, goda di una maggiore autonomia. Se ne deve dedurre che le prescrizioni ivi contenute, in quanto sezioni specializzate dei regolamenti generali, contribuiscano a sviluppare coerentemente e in modo più puntuale l'impianto delineato in Costituzione, ragion per cui essi non solo vengono sottratti ad ogni possibile sindacato esterno, ma possono arrivare ad espandere la disciplina costituzionale, pur senza contraddirla<sup>14</sup>.

---

lamenteo della Camera e dagli articoli 10, 12, comma 3, e 165 del regolamento del Senato, mentre l'autodichia è sancita dall'art. 12, comma 3, del regolamento della Camera e dall'art. 12, comma 1 del regolamento del Senato.

<sup>12</sup> G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 325 ss.

<sup>13</sup> Proprio questa identità di procedura conferisce alle norme di tali regolamenti lo stesso valore di quelle contenute nel *corpus* maggiore, fatta salva ovviamente la possibilità per i regolamenti generali di riespandere la propria disciplina per le parti non espressamente regolate dalle fonti amministrative interne. In questo senso si legga anche S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995, p. 227 ss.

<sup>14</sup> Si è perciò parlato di "sezioni specializzate" dei regolamenti generali, dotate del medesimo rango e formate con un procedimento normativo lievemente aggravato. Cfr. ad esempio R. GUA-

Con riferimento, invece, ai c.d. regolamenti "minori", adottati a maggioranza semplice dagli Uffici e dai Consigli di Presidenza delle due Camere per disciplinare le attività previste dalla prassi e dalle regole generali, il loro contenuto normativo e le relative modalità di approvazione suggeriscono di collocarli in una posizione subordinata rispetto alle norme adottate *ex art.* 64 Cost. Benché, infatti, le disposizioni materialmente amministrative del Parlamento possano indurre a ritenere che le due tipologie regolamentari si pongano tra loro in rapporto di competenza, la circostanza che anche i regolamenti generali contengono previsioni di carattere organizzativo, fanno propendere per una strutturazione gerarchica dei rapporti tra regolamenti "maggiori" e regolamenti di amministrazione<sup>15</sup>. Ne dovrebbe logicamente discendere che i regolamenti per la biblioteca, i regolamenti di amministrazione e di contabilità interna, i regolamenti per gli uffici e il personale e i regolamenti di disciplina di Camera e Senato, in quanto norme che non sono state specificamente adottate per regolare un regime speciale non possano mai derogare alle previsioni dei regolamenti generali né tantomeno disporre in contrasto con la Costituzione<sup>16</sup>.

In estrema sintesi, quindi, eventuali antinomie tra le previsioni contenute nei regolamenti minori o nei regolamenti speciali e le disposizioni dettate dai regolamenti maggiori dovranno essere integralmente risolte all'interno delle Camere da parte dei Presidenti di Assemblea, i quali dovranno accordare prevalenza alle disposizioni speciali rispetto a quelle generali, mentre dovranno subordinare le regole interne di carattere meramente amministrativo al rispetto dei parametri definiti dal "diritto parlamentare maggiore"<sup>17</sup>.

---

STINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, p. 625 ss.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, p. 193 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 367 ss.

<sup>15</sup> I regolamenti in questione, detti anche regolamenti di amministrazione, sono: il "Regolamento per la biblioteca", sia della Camera (art. 12, comma 2, reg. Camera) che del Senato (art. 20 reg. Senato); il "Regolamento di amministrazione e di contabilità interna della Camera" (art. 12 comma 3, reg. Camera); il "Regolamento interno per gli uffici ed il personale della Camera"; il "Regolamento di disciplina per il personale degli uffici della Camera" (art. 12, comma 3, reg. Camera); il "Regolamento interno degli uffici e del personale del Senato" (art. 12, comma 1, reg. Senato). Un ulteriore gruppo di regolamenti è infine costituito dal "Regolamento della previdenza per i Deputati", dal "Regolamento per la previdenza e l'assistenza agli onorevoli Senatori e ai loro familiari", dal "Regolamento del fondo di solidarietà fra gli onorevoli Senatori" (artt. 66 e 67 reg. Camera; artt. 165 e 166 reg. Senato).

<sup>16</sup> Per un'impostazione dei rapporti tra le diverse fonti parlamentari, T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 84 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 44 ss.; G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVI, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>17</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, p. 233 ss.; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980, p. 64 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. III, Padova, 1985, p. 927 ss.

Per quanto concerne invece il valore e la giustiziabilità delle delibere interne alle Camere di fronte ai parametri sanciti dalla Costituzione, si deve preliminarmente rilevare come anche gli strumenti e gli istituti previsti per garantire il libero esercizio delle funzioni istituzionali si inseriscano in quel complesso sistema di pesi e contrappesi che rappresenta una delle eredità più evidenti del costituzionalismo democratico<sup>18</sup>.

Rispetto ai sistemi liberali in cui il Parlamento risaltava come organo "*superiorem non recognoscens*", che si relazionava con una cerchia tutto sommato ristretta di poteri e intrecciava, in prevalenza, rapporti di tipo inter-istituzionale, gli ordinamenti contemporanei allargano le maglie dell'azione politica, mettendo le Camere su un piano di sostanziale parità con gli altri organi dello Stato e ponendole in contatto con una pluralità di soggetti, tutti titolari di attribuzioni specifiche definite dalla Costituzione. Attualmente, il Parlamento si confronta in maniera costante con quasi tutte le altre istituzioni, indirizzandole, controllandole o ispezionandone le attività, interagisce con le varie forze politiche, comprese quelle che operano al di fuori delle Camere, ponderando gli interessi della maggioranza con le ragioni delle opposizioni, e adotta provvedimenti capaci di incidere sulla sfera individuale, relazionandosi con i privati che, per ragioni funzionali, entrano sempre più spesso in contatto con le Assemblee elettive<sup>19</sup>.

Il funzionamento delle Camere appare cioè sempre più legato alla capacità dei Parlamenti di raggiungere un elevato grado di integrazione con l'ordinamento generale, creando meccanismi di collaborazione anche con le forze che operano al di fuori delle Assemblee<sup>20</sup>. I regolamenti parlamentari, siano essi maggiori, speciali o di stretta amministrazione, proprio perché si trovano inseriti in un'articolata trama di poteri, che si controllano reciprocamente e che, come si è visto, garan-

---

<sup>18</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 596 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 25 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1961, p. 867 ss.

<sup>19</sup> Sulla giustiziabilità degli "*interni corporis*", con riferimento alla protezione dei soggetti privati, si vedano, in particolare, G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 270 ss.; A. ROMANO, *Rapporti tra norme parlamentari e prassi parlamentari in particolare nella VII legislatura*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 69 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981, p. 1111 ss.

<sup>20</sup> In ordine ai rapporti tra diritto parlamentare e ordinamento generale si confrontino, esemplarmente, F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, 1970, p. 1349 ss.; D. MARRA, *Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari*, in *Nuovi Studi politici*, 2/1974, p. 67 ss.; S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979.

tiscono tutti gli interessi coinvolti nei meccanismi di decisione politica, non spiegano un carattere meramente interno, ma sono chiamati a disciplinare nel dettaglio i legami che le Camere stabiliscono con tutti i soggetti dell'ordinamento<sup>21</sup>. Per questo, nello Stato costituzionale di diritto, la classica teoria degli "implied powers" se, da un lato, può ancora dirsi soddisfacente per descrivere le relazioni tra Governo e Parlamento, dall'altro, non è più grado di risolvere le problematiche che insorgono nel tentativo di tutelare gli interessi dei privati, armonizzando le competenze di una Magistratura, ormai indipendente dalle influenze del potere esecutivo, con l'autonomia dei corpi politici<sup>22</sup>.

Con riferimento alla salvaguardia delle altre prerogative costituzionali e alla protezione dei diritti dei cittadini, il consolidato sistema liberale di poteri e contropoteri, azioni e responsabilità non è più sufficiente a garantire le ragioni di tutti i soggetti coinvolti, per cui la questione del controllo sulle procedure parlamentari deve essere capovolto rispetto all'impostazione che tendeva a sottrarre, il più possibile, le delibere degli organi rappresentativi a qualsiasi forma di controllo esterno<sup>23</sup>. In relazione al funzionamento delle Amministrazioni interne alle Camere, quindi, la configurazione dei moderni Stati di diritto prevede un ordinario sviluppo mediante i regolamenti parlamentari, con ciò escludendo la concorrenza di tutte le altre fonti. Mediante la loro adozione, le Assemblee legislative sviluppano il contenuto delle disposizioni costituzionali e determinano le regole tecniche per assumere le proprie decisioni, mettendo in relazione il circuito politico-rappresentativo con la società civile e con la propria base elettorale. In questo sistema, i margini di autonomia parlamentare non sono affatto irrilevanti per l'ordinamento giuridico generale, specie quando la disciplina ivi con-

---

<sup>21</sup> Sottolineano le numerose interazioni che, a diverso titolo, si sviluppano tra Assemblee legislative e gli altri soggetti dell'ordinamento S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia)*, Padova, 1979, p. 149 ss.; F. MODUGNO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 86 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, p. 293 ss.

<sup>22</sup> Le questioni attinenti alla rilevanza e alla giustiziabilità delle norme organizzative delle Camere non troverebbero una soluzione soddisfacente, qualora i regolamenti parlamentari fossero considerati isolatamente, senza cioè esaminare la natura, interna o esterna, di ciascuna previsione. In questo senso si consultino P. VIRGA, *Sindacato degli interna corporis e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959 p. 961 ss. e S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1968, p. 15 ss.

<sup>23</sup> S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1980, p. 407 ss. secondo cui, in regime di Costituzione rigida, il dato basilare da prendere in esame per definire la natura giuridica dei regolamenti parlamentari è la loro capacità innovativa nell'area di propria competenza. Per una ricognizione sul ruolo del Parlamento nel sistema liberale si veda invece U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, p. 81 ss.

tenuta incontra gli interessi di organi e soggetti esterni<sup>24</sup>. Ne consegue che l'autonomia regolamentare delle Camere non è mai totalmente libera nei fini, ma soggiace a vincoli interni ed esterni, che, per organizzare la distribuzione delle competenze tra istituzioni e consolidare la tenuta della forma di Stato democratico-pluralista, circoscrivono l'attività del Parlamento, imponendo al potere legislativo di salvaguardare i diritti fondamentali dei cittadini e di rispettare le prerogative degli altri organi statuali<sup>25</sup>.

Detto diversamente, la Carta costituzionale riconfigura la struttura delle Camere per accogliere vincoli e limitazioni, a tutela della sfera giuridica individuale: tramite i propri regolamenti gli organi parlamentari potranno dettare una disciplina integrativa, attuativa o applicativa della Costituzione, ma quel che non potranno mai fare, pena la violazione del sistema delle attribuzioni, sarà porsi in contrasto con i principi dettati a presidio dei diritti dei singoli e delle altre funzioni istituzionali<sup>26</sup>. Nella misura in cui i regolamenti delle Assemblee legislative devono sistematicamente soggiacere ai limiti definiti dalla Costituzione, l'indipendenza del Parlamento, non può più intendersi come esenzione totale da qualsiasi controllo esterno, ma deve essere continuamente temperata con gli altri principi fondamentali dell'ordinamento. Certo, per compiere questa delicata operazione di bilanciamento, occorrerà comunque tener presente l'effettivo valore normativo delle prescrizioni regolamentari, ma il dato che sembra emergere inequivocabilmente dal sistema è che anche l'organo politico-rappresentativo non gode più di un potere indiscusso, perché deve pur sempre conformare la propria organizzazione interna ai parametri contenuti nella fonte apicale dell'ordinamento<sup>27</sup>. Nei contemporanei Stati di diritto, pertanto, le competenze del

---

<sup>24</sup> In questo senso A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, p. 737 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 296 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 87 ss.

<sup>25</sup> V. LIPPOLIS, *Procedimenti d'accusa e riserva di regolamento parlamentare*, in *Diritto e società*, 3/1978, p. 351 ss.

<sup>26</sup> Nella logica unitaria fissata dalla Costituzione, le Assemblee politiche sono vincolate al rispetto delle disposizioni costituzionali concernenti le riunioni e le convocazioni delle Camere, la pubblicità delle sedute, le maggioranze richieste per le deliberazioni e così via. Di conseguenza il controllo sull'osservanza di tali norme si estenderà pure all'applicazione dei regolamenti interni che le specificano. Così, A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 54 ss. Alla stessa conclusione pervengono G.F. CIAURRO, *Sindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 5/1973, p. 21 ss. e F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, cit.

<sup>27</sup> Per una fondamentale acquisizione di questo principio si veda quanto sostenuto in C. Cass. sent. 4/1983. Partendo dalla formula costituzionale relativa ai poteri istruttori delle Commissioni

Parlamento e la rigidità della Costituzione dovrebbero indurre l'interprete a privilegiare forme di controllo sui regolamenti, ogni qual volta le procedure giudiziarie lo consentano. La sottrazione a qualsiasi sindacato giurisdizionale delle norme regolamentari, che disciplinano gli ambiti non espressamente normati in Costituzione, creerebbe infatti una "zona franca", incompatibile con la collocazione sistemica progressivamente assunta dal Parlamento<sup>28</sup>.

Tuttavia, se si accetta la possibilità di sottoporre i regolamenti interni delle Camere a una qualche verifica, le disposizioni che integrano il dettato della Costituzione devono essere tenute distinte dalle norme che si limitano ad applicar-

---

parlamentari di inchiesta, che procedono "alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria", le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione hanno ritenuto che l'attività delle Commissioni, pur afferendo strumentalmente alla funzione politica come mezzo di conoscenza, deve essere svolta nei confronti dei terzi non con la libertà d'azione propria del potere politico, ma deve soggiacere alle stesse regole giuridiche previste l'attività giudiziaria. In questo modo, tra il potere politico-parlamentare e i singoli coinvolti nelle attività delle Assemblee legislative si instaura un rapporto di natura giuridica tale per cui, qualora le Commissioni di inchiesta "al di fuori o contro la disciplina giuridica richiamata dall'articolo 82 della Costituzione", agiscano illegittimamente, l'imputazione delle relative responsabilità dovrà ritenersi regolata sempre e soltanto da "norme di diritto comune, sia che si tratti di responsabilità civile, diretta [...] per illeciti derivati dall'esecuzione di atti illegittimi, o da meri comportamenti, commissivi od omissivi, in contrasto con il principio del *neminem laedere*, sia che si tratti di illeciti penali [...] con giurisdizione dell'autorità giudiziaria esterna all'attività di inchiesta". Queste conclusioni non sarebbero in contrasto con il principio di cui all'art. 68, comma 1, della Costituzione, il quale, infatti, "riferendosi all'esercizio di un'attività tipicamente politica, espressione di sovranità e supremazia, non può trovare ingresso nell'orbita di un rapporto giuridico". In sintesi, pertanto, quando l'attività degli organi politici non è totalmente libera, ma è disciplinata giuridicamente essa deve necessariamente sottomettersi alle regole dell'ordinamento generale. La stessa decisione ha però escluso la possibilità di una "giurisdizione di annullamento per gli atti emersi dalle Commissioni parlamentari di inchiesta direttamente riconducibili, come mezzo di conoscenza, all'esercizio della funzione parlamentare". La tutela riconosciuta è dunque solo di tipo indiretto. Questa pronuncia va letta in parallelo con la sentenza n. 231 del 1975 della Corte costituzionale che, da un lato, ha affermato l'obbligo della Commissione d'inchiesta di trasmettere all'autorità giudiziaria richiedente "gli atti e i documenti in suo possesso, che, a norma di legge, non siano ricoperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria penale", mentre, dall'altro, ha comunque individuato la categoria del c.d. "segreto funzionale", in base al quale la Commissione "dispone, in funzione delle proprie finalità, del regime di pubblicità o di segretezza in ordine a tutta una serie di documenti raccolti con mezzi diversi da quelli tipici dell'autorità giudiziaria, più duttili ed esenti da formalismi giuridici". Con questa sentenza il giudice costituzionale ha riconosciuto nel procedimento di inchiesta uno speciale nucleo di "interna corporis" la cui esistenza potrebbe comunque ledere gli interessi dei terzi. Per un commento su quest'ultima pronuncia si veda M. DOGLIANI, *Commissione antimafia e segreto funzionale: i documenti li leggeranno solo gli storici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1975, p. 3216 ss.

<sup>28</sup> Osserva S. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1971, p. 1488 che "d'altra parte, è appena il caso di notare come gli impedimenti procedurali che ostano alla deduzione nel giudizio costituzionale di vizi in procedendo non sussistono per il controllo di costituzionalità effettuato in sede di promulgazione dal Presidente della Repubblica".

ne i precetti. Si tratta qui di discernere tra "norme sul procedimento" e "norme sulla decisione", le une chiamate a svolgere direttamente i dettami contenuti nella Carta fondamentale, le altre destinate semplicemente ad attuarli senza ulteriori specificazioni<sup>29</sup>.

Gli elementi caratteristici di questa ripartizione si possono agevolmente ritrovare nella diversa formulazione prescrittiva che l'art. 72 Cost. presenta proprio rispetto all'art. 64, comma 3. Per quanto concerne il procedimento di formazione della legge, infatti, le disposizioni costituzionali operano un rinvio esclusivo alla competenza normativa delle Camere, tale per cui la relativa disciplina, se non opportunamente integrata dai regolamenti parlamentari, non sarebbe neppure in grado di produrre effetti. Con riferimento, invece, alle norme della Costituzione che, a titolo di esempio, prescrivono i *quorum* necessari per la deliberazione in Parlamento, le modalità di votazione, la verifica del numero legale, la proclamazione dei risultati e l'attestazione del loro contenuto, si deve ritenere che tali previsioni enuncino regole complete e autosufficienti, rispetto alle quali ogni altra attività interpretativa o applicativa da parte delle Camere può, ma non deve necessariamente, avere luogo. In queste ultime ipotesi, alle Assemblee politiche è quindi riservata una discrezionalità di tipo tecnico, che non innova il diritto oggettivo. Ration per cui le disposizioni dei regolamenti minori, pur partecipando al particolare regime riservato alle fonti parlamentari, esprimono una finalità sostanzialmente diversa, limitandosi a dettagliare le prescrizioni immediatamente applicabili sancite dalla Costituzione<sup>30</sup>.

Sulla base di questa differenziazione, un eventuale sindacato giurisdizionale sull'azione del Parlamento dovrebbe occuparsi dell'osservanza di quelle norme che trovano già nelle disposizioni costituzionali il proprio fondamento giuridico diretto, controllando soltanto le decisioni relative all'applicazione dei precetti, che incidono sulla regolarità delle attività svolte dalle Assemblee legislative. Al contrario, rispetto a tutte le altre fasi procedurali interne al Parlamento, la logica che domina l'approvazione delle leggi si caratterizza per un ineludibile tasso di politicità, che presuppone garanzie più elevate, anche in termini di indipendenza. La sfera della decisione politica è infatti quella in cui la disciplina procedurale si accompagna al massimo grado di autonomia, per questo, l'esclusione o la

---

<sup>29</sup> Circa il carattere costituzionale delle norme regolamentari, G.U. RESCIGNO, *Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1977, p. 36 ss.; V. DI CIOLO, *Senato (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano, 1989, p. 1164 ss.; A. GIOCOLI-NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1982, p. 1875 ss.

<sup>30</sup> Si pensi alle modalità di votazione, al computo dei voti o al calcolo delle astensioni. In questa prospettiva si leggano G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 38 ss.; V. DI CIOLO, *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Civitas*, 3/1988, p. 13 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1959, p. 240 ss.



riduzione di controlli esterni su questa tipologia di "interna corporis" ha sempre rappresentato un fenomeno connaturato alle più comuni esigenze di protezione degli organi rappresentativi<sup>31</sup>.

Volendo quindi provare a tracciare una distinzione sommaria, che consenta di sceverare gli atti interni al Parlamento assoggettabili a sindacato da quelli che invece dovrebbero restarne esclusi, il relativo criterio si fonda proprio sul rapporto che le regole parlamentari interne sviluppano con la Costituzione. Laddove i regolamenti dettino "norme sul procedimento", queste ultime saranno tendenzialmente insindacabili, in quanto espressione di un potere classicamente libero nei fini, che caratterizza l'indipendenza di tutti i collegi rappresentativi; per converso, nel caso in cui le fonti interne delle Camere contengano "norme sulla decisione", le delibere adottate in via autonoma dal Parlamento dovranno ritenersi giustiziabili, dal momento che esprimono finalità solo latamente politiche, assimilabili alle attività svolte da un qualsiasi altro organo amministrativo, e attuano un precetto costituzionale, il cui rispetto deve essere garantito ad ogni livello dell'ordinamento<sup>32</sup>.

Si stabilisce così il principio secondo cui, quando le delibere interne al Parlamento sono assunte, facendo ricorso a regole tecnico-procedurali, derivate direttamente dalla Costituzione, che riducono al massimo la discrezionalità politica dell'organo, tali atti dovranno essere sottoposti a un controllo, anche penetrante, da parte del potere giudiziario, latamente inteso. Quando invece le Assemblee legislative sono chiamate a determinare le regole, attraverso cui definire l'adozione dei propri atti di indirizzo politico, il sindacato degli altri organi costituzionali dovrà fisiologicamente ritrarsi, per non menomare l'autonomia e l'indipendenza delle Camere<sup>33</sup>. In definitiva, più la decisione interna alle As-

---

<sup>31</sup> In merito al rapporto tra controllo dell'attività parlamentare e autonomia della decisione politica, si legga quanto sostenuto da C. MORTATI, *Sulla sindacabilità dell'osservanza delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956; T. MARTINES, *I regolamenti parlamentari nella letteratura giuridica del passato e del presente*, in *Il politico*, 3/1950, p. 324 ss.; G. SPITELLA, *Il problema è politico: è necessario che il Parlamento possa assolvere la sua funzione*, in *La discussione*, 16/1968), p. 12 ss. e G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, p. 70 ss.

<sup>32</sup> Cfr. N. GRECO, *Per una riconsiderazione della correttezza parlamentare nelle fonti "extra ordinem"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 6/1973, p. 15 ss.; F. MOHRHOFF, *I regolamenti parlamentari*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 7/1963, p. 5 ss.; C. MORTATI, *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1958, p. 355 ss. nonché G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. 1, Milano, 1968, p. 315 ss.

<sup>33</sup> In questo senso si leggano T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 4/1971, p. 5 ss.; E. ZAMPETTI, *Il funzionamento delle Assemblee parlamentari: procedure e problemi*, in *Concretezza*, 12/1966, p. 12 ss.; A. GIANNINI, *Sulla natura e sul sindacato dei regolamenti parlamentari*, in *Il diritto dell'economia*,

semblee elettive è adottata secondo regole tecniche, mutuata dal dettato costituzionale, maggiore sarà l'ampiezza del sindacato sul suo contenuto, mentre, qualora la delibera parlamentare presenti una più marcata connotazione politica, minori saranno le possibilità di esperire una qualche forma di controllo.

## 2. L'immunità di sede e le norme di polizia interna

Sebbene si tratti di una guarentigia non espressamente prevista da disposizioni di rango costituzionale, l'immunità fisica dei palazzi del Parlamento si mostra parimenti ben radicata anche nei moderni sistemi democratici, che ancora la mantengono per tutelare il regolare svolgimento delle funzioni all'interno delle Assemblee politiche<sup>34</sup>.

La necessità pratica di impedire l'accesso non autorizzato ai locali delle Camere da parte di soggetti estranei alle attività dei collegi rappresentativi discende dalle stesse motivazioni storiche, che, fin dalle origini del parlamentarismo, hanno opposto gli organi elettivi alla Corona e al potere esecutivo, caratterizzandone significativamente tutte le relazioni istituzionali. Anche l'immunità di sede – sia essa sancita da leggi ordinarie, da regolamenti parlamentari o da prassi istituzionali – rappresenta pertanto un istituto generalmente diffuso, teso a proteggere l'autonomia e l'indipendenza usualmente riconosciute al potere legislativo<sup>35</sup>.

Detta garanzia si concreta essenzialmente nel divieto di esercitare nei locali del Parlamento qualsiasi manifestazione di autorità esterna alle Camere, senza aver prima ottenuto l'autorizzazione dei Presidenti di Assemblea. L'immunità di sede comporta cioè la sottrazione di quanto accade dentro le Camere alle normali competenze degli altri poteri dello Stato e assegna alle articolazioni interne del Parlamento l'esercizio di particolari poteri di polizia. La protezione dell'indipendenza di cui deve necessariamente godere l'organo rappresentativo si traduce, allora, nella proibizione, rivolta in primo luogo alla forza pubblica, di entrare nelle aule e negli altri locali delle Assemblee se non per ordine dei rispettivi Presidenti, ai quali spetta istituzionalmente il compito di vigilare sulla sicu-

---

4/1958, p. 1395 ss.; G.C. DE CESARE, *Regolamenti parlamentari e democrazia*, in *Responsabilità e dialogo*, 1/1969, p. 49 ss. e R. DE LISO, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, Roma, 1978, p. 67 ss.

<sup>34</sup> In linea generale si vedano S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969, p. 491 ss.; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011, p. 129 ss.; L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss.

<sup>35</sup> Per una prima analisi delle caratteristiche relative a questo tipo di prerogativa si rinvia a G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 10 ss.; A. ANGOUSTURES, *Historia de Espana en el siglo XX*, Barcellona, 1995, p. 246 ss.; C. ANTONIELLO, *L'immunità delle sedi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007, p. 523 ss.

rezza dei lavori, regolamentando anche l'accesso degli estranei<sup>36</sup>.

Così sommariamente ricostruite le caratteristiche fondamentali della prerogativa, lo studio dell'immunità di sede presenta alcuni interessanti elementi di indagine, che, invero, caratterizzano la maggior parte delle gaurentigie parlamentari previste da norme sub-costituzionali. Sul piano delle fonti del diritto, infatti, le previsioni che attribuiscono ai Presidenti di Camera e Senato l'esercizio dei poteri di polizia all'interno delle Assemblee inducono ad interrogarsi sull'esatta consistenza dei rapporti che intercorrono tra le fonti di autonomia parlamentare e la Costituzione. A questo proposito, ciò che l'immunità di sede spinge a determinare è se e in che misura le norme dei regolamenti debbano ugualmente conformarsi ai precetti codificati dalla Carta fondamentale, anche quando recepiscono un principio consuetudinario connaturato all'essenza stessa delle istituzioni parlamentari.

Per quanto concerne, invece, le relazioni interistituzionali, lo studio dell'immunità di sede contribuisce a chiarire ulteriormente i limiti a cui deve soggiacere l'attività investigativa degli altri poteri dello Stato – e in particolare degli organi giudiziari – quando si tratta di accadimenti occorsi all'interno delle Camere o che coinvolgono le attribuzioni del Parlamento. Si tratta cioè di stabilire se le norme di polizia interna delle Camere e il correlativo esercizio dei poteri sanzionatori affidati ai Presidenti di Assemblea si limitino ai soli parlamentari oppure interessino anche i diritti individuali dei terzi estranei. In entrambi i casi, però, occorre pur sempre interrogarsi circa i rimedi concretamente esperibili di fronte alle sanzioni previste dai regolamenti e irrogate dai competenti organi delle Camere per assicurare il mantenimento dell'ordine durante le sedute o nei locali del Parlamento e per disciplinare il corretto svolgimento delle funzioni elettive.

## 2.1. *Le ragioni dell'istituto*

Anche i fondamenti storico-giuridici dell'immunità di sede si rintracciano nell'ordinamento britannico come manifestazioni, quasi simultanee, al riconoscimento dell'insindacabilità parlamentare e a una più compiuta affermazione del principio di separazione dei poteri<sup>37</sup>. In un ordinamento che non conosce tut-

---

<sup>36</sup> Sulla qualificazione immunitaria della tutela fisica prevista per la sede parlamentare, si confrontino M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005, p. 42 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 98 ss.

<sup>37</sup> In ordine alla connessione tra immunità di sede, prerogative parlamentari e principio di separazione dei poteri si vedano O. DAWN, *Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 3/2014; J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2009, p. 167 ss.; I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, Londra, 1933, p. 83 ss.; R.T.E. LATHAM, *The Law and the Commonwealth*, Oxford, 1949, p. 153 ss.; G. MARSHALL, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, p. 142 ss.

t'ora alcuna forma di inviolabilità, che si traduca nel divieto di arrestare o di perseguire penalmente i Deputati in carica, la regola secondo cui "*the Parliament polices itself*" rappresenta una sorta di garanzia indiretta per impedire l'arresto dei Parlamentari eletti all'interno della *House of Commons*, almeno quando gli stessi Comuni si trovino in sessione. Fondamentalmente, dunque, l'immunità di sede attribuisce alle Camere e ai loro Presidenti il potere esclusivo di regolare lo svolgimento dei lavori d'Aula e di disporre dell'uso della forza all'interno delle Assemblee, delle Commissioni e delle altre sedi in cui ordinariamente si espleta l'attività del Parlamento<sup>38</sup>.

Le consuetudini costituzionali avevano creato uno "*spazio di rispetto*" attorno agli edifici in cui materialmente si situavano le Assemblee politiche, vietando l'esercizio di tutte le prerogative riconducibili agli altri organi dello Stato, impedendo l'esecuzione forzata degli atti provenienti dal potere regio e ponendo particolari condizioni per lo svolgimento delle manifestazioni pubbliche<sup>39</sup>. La riserva ai medesimi organi politici di un simile potere di polizia dei propri palazzi veniva pacificamente ricavata dalla condizione di assoluta separatezza, che avrebbe dovuto caratterizzare l'esercizio autonomo e indipendente del potere legislativo. Nel complesso, dunque, la *ratio* di queste disposizioni è sempre stata del tutto analoga alle motivazioni che hanno tradizionalmente ispirato la determinazione di tutte le prerogative parlamentari, ovverosia evitare che i lavori e le attività delle Camere fossero ostacolate da interferenze esterne, che potessero pregiudicare l'indipendenza stessa dei collegi rappresentativi<sup>40</sup>.

Riprendendo quanto già affermato in Gran Bretagna, pure nel sistema liberale italiano, l'immunità della sede parlamentare venne recepita come *corpus*

---

<sup>38</sup> Circa le caratteristiche dei poteri di polizia interna alle Camere nel sistema britannico si rinvia a C. TURPIN-A. TOMKINS, *British government and the constitution: text and materials*, Cambridge, 2007, p. 335 ss.; H. BARNET, *Constitutional & Administrative Law*, Londra, p. 119 ss.; T. JEFFERSON, *A Manual of Parliamentary Practice*, Philadelphia, 1853, p. 12 ss.; M. DOHERTY, *Public Law*, Londra, 2016, p. 198 ss.; M. GORDON, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution: Process, Politics and Democracy*, Oxford, 2015, p. 132 ss.

<sup>39</sup> H. ROBERT, *Parliamentary Law*, Philadelphia, 2011; T.R.S. ALLAN, *The Rule of Law, Parliamentary Sovereignty and a Ministerial Veto over Judicial Decisions*, in *Cambridge Law Journal*, 3/2015, p. 385 ss.; H.F. KERFOOT, *Parliamentary Law: A Text-book and Manual*, Londra, 1909, p. 142 ss.; G. GRIFFITH, *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposals for Reform*, in *New South Wales Parliamentary Library Research Service*, 4/1997, p. 27 ss. e R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privileges and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 1113 ss.

<sup>40</sup> Non si trattava di una limitazione territoriale alla sovranità dello Stato, bensì di un diverso modo di articolare le competenze dell'ordinamento, che trovava applicazione nei rapporti interstatuali. Cfr. H.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 13/1957, p. 187 ss.; C.R. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Londra, 1987, p. 136 ss.; T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 579 ss.; R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 231 ss.

normativo di origine consuetudinaria in sé completo, finalizzato a garantire i locali e i palazzi delle Camere da qualsiasi intromissione esterna. Gli antecedenti storici più immediati, infatti, avevano suggerito di proteggere direttamente il Parlamento, i suoi membri e i suoi funzionari da eventuali aggressioni – anche materiali – provenienti dal Governo, dalla Corona e dalla Magistratura controllata dal Sovrano, tramite l'impiego della forza pubblica<sup>41</sup>.

In effetti, però, nessuna disposizione legislativa o regolamentare attribuiva, in senso stretto, una simile prerogativa all'organo politico-rappresentativo. Le garanzie connesse con l'immunità di sede vennero così ricavate a seguito di una particolarissima esegesi dei poteri che i regolamenti parlamentari avevano conferito ai Presidenti di Assemblea, cui era attribuita sia l'autorità di applicare le norme di polizia interna sia la facoltà di impartire gli ordini necessari alla guardia di servizio per mantenere l'ordine durante le sedute, agendo di concerto con le altre autorità competenti<sup>42</sup>.

Queste attribuzioni beneficiarono, fin da subito, di un'interpretazione estensiva, per effetto della quale nessun'altra autorità avrebbe potuto esercitare la propria giurisdizione all'interno delle mura parlamentari, senza aver prima ottenuto una regolare autorizzazione da parte dei Presidenti delle Camere. L'ingresso dei non Parlamentari e l'esercizio delle funzioni istituzionali di cui erano titolari i rappresentanti degli altri organi dello Stato dovevano necessariamente fermarsi di fronte alla soglia del Parlamento e, per poter essere fatte valere al suo interno, necessitavano del beneplacito dei Presidenti di Assemblea. Tale divieto veniva usualmente motivato da ragioni di convenienza e di rispetto verso il prestigio delle Camere. Pertanto, prima di procedere a qualsiasi attività *intra moenia*, ogni altro potere statale avrebbe dovuto sottoporsi al vaglio critico del Parlamento. In questo senso, la prassi che aveva contribuito a costruire l'immunità di sede designava letteralmente una "zona franca", dato che, in assenza di un'apposita autorizzazione, le Aule delle due Camere godevano di una sorta di extraterritorialità che impediva a chiunque non fosse Deputato o Senatore di accedervi liberamente, anche per esercitare un potere legittimo<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Per un'analisi di questi aspetti si consultino le notazioni di M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 488 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, XX, 1970, p. 209 ss.; V. DI CILOLO, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari: appunti*, in *Foro amministrativo*, 11/1975, p. 612 ss.

<sup>42</sup> Così, *ex multis*, S. BARZILAI, *L'articolo 45 dello Statuto: la garanzia dei Deputati nei procedimenti penali*, Roma, 1887, p. 43 ss.; A. DELL'ABATE, *L'articolo 45 dello Statuto costituzionale italiano*, Bologna, 1886, p. 25 ss.; D. ZANICHELLI, *I privilegi parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1/1890, p. 74 ss.; G.B. UGO, *Come le Camere siano giudici dell'estensione dei loro privilegi*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 2/1887, p. 57 ss.

<sup>43</sup> Cfr. G. GILIBERTI-COSENZA, *Fondamento costituzionale delle prerogative parlamentari*, Roma, p. 8 ss.; F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, p. 354 ss.; E. PAGLIANO, *L'art. 45 dello Statuto e le contravvenzioni*, Roma, 1911, p. 4 ss.

La prerogativa in questione veniva più che altro concepita come una naturale estensione delle immunità di cui godevano i singoli membri del Parlamento. Secondo la maggior parte della dottrina, nel momento stesso in cui disponeva che, durante le sessioni parlamentari, i membri delle Assemblee politiche non avrebbero potuto essere tratti in arresto senza un ordine specifico della propria Camera di appartenenza, doveva ritenersi che lo Statuto avesse inteso implicitamente ricomprendere anche le garanzie immediatamente strumentali alla concreta realizzazione dell'inviolabilità. L'immunità di sede veniva cioè dedotta *a fortiori* a partire dagli articoli 37, 45 e 46 della Carta fondamentale, di cui i regolamenti parlamentari costituivano una concreta specificazione<sup>44</sup>.

Oltre alle guarentigie personali, che assistevano i propri membri nell'esercizio delle funzioni loro assegnate dalle leggi e dallo Statuto, entrambe le Camere beneficiavano quindi di un'immunità locale, che si traduceva in una speciale autorità giurisdizionale, tale per cui nessun altro potere dello Stato avrebbe potuto investigare sulle attività che si svolgevano all'interno del Parlamento, senza il preventivo assenso dei due Presidenti. Per quel che concerneva le funzioni camerali esercitate nei palazzi del Parlamento, i poteri disciplinari e di polizia attribuiti dai regolamenti si espandevano anche al di fuori delle rispettive Aule, restringendo, per converso, le attribuzioni degli altri poteri costituzionali, in quanto che lo svolgimento di indagini e di inchieste giudiziarie non autorizzate avrebbe potuto minare la libertà dell'organo legislativo<sup>45</sup>.

Se con riferimento all'esercizio delle normali attività parlamentari la prerogativa in questione era stata accettata senza particolari contestazioni, le problematiche maggiori circa la persistenza della guarentigia erano sorte in relazione ai delitti consumati all'interno delle mura parlamentari. La prassi istituzionale aveva infatti esteso anche alle fattispecie di reato la copertura derivante dall'immunità di sede. Tale riconoscimento implicava che, dinanzi a un crimine, le autorità di pubblica sicurezza non avessero neppure diritto a formulare la propria richiesta di accesso ai locali del Parlamento, ma dovessero essere sempre chiamate a intervenire dal Presidente di Assemblea<sup>46</sup>. La laconicità e la flessibilità dello Sta-

---

<sup>44</sup> Per un'esegesi delle disposizioni statutarie evocate nel corpo del testo, si rinvia a R. DE STERLICH, *Sulla inviolabilità parlamentare*, Firenze, 1868, p. 24 ss.; T. COZZI, *Dell'inviolabilità del Deputato al Parlamento nazionale e dell'articolo 45 dello Statuto 4 marzo 1848*, Milano, 1870, p. 9 ss.; R. MIRABELLI, *L'articolo 45 dello Statuto: scorribande costituzionali*, Napoli, 1895, p. 73 ss.

<sup>45</sup> G.B. UGO, *Sistemi circa il giudizio di estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna delle scienze sociali e politiche*, 2/1887, p. 238 ss.; O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1904, p. 205 ss. A questo riguardo si legga anche quanto sostenuto da A. DEPRETIS, *Discorso pronunciato dall'onorevole Agostino Depretis, Presidente del Consiglio dei ministri, al banchetto offertogli dai suoi elettori di Stradella il giorno 8 ottobre 1882*, Torino, 1882, p. 16 ss.

<sup>46</sup> In questo senso si guardino F. ARABIA, *Della prerogativa parlamentare*, Napoli, 1886, p. 11 ss.; F. GENALA, *Del Deputato condannato*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1/1892, p. 322

tuto, la presenza di regole estremamente variabili, dettate dalla prassi interna delle Camere, e ordinarie considerazioni di opportunità, da ricollegarsi alla posizione istituzionale assunta dal Parlamento, contribuirono ben presto a politicizzare le procedure attuative riconducibili all'immunità di sede. La concreta amministrazione della prerogativa si piegò così sempre più spesso a logiche, che, solo in senso lato, interessavano l'esigenza di tutelare l'autonomia delle Camere<sup>47</sup>.

Emblematica in questo senso appare la vicenda che, nel 1898, in un periodo caratterizzato da fortissime tensioni sociali, coinvolse l'onorevole Pescetti, accusato, insieme ad altri esponenti del Partito Socialista, di oltraggio e di disobbedienza agli ordini di polizia, impartiti per motivi eccezionali di pubblica sicurezza, al fine di reprimere le sommosse che erano divampate nei confronti del Governo Pelloux, come forma di protesta contro le condizioni di indigenza in cui versava la maggior parte della popolazione<sup>48</sup>.

Già durante le fasi iniziali di quei tumulti, dopo aver appreso dell'arresto in flagranza dei Deputati Costa, Bissolati e Turati, il Consiglio di Presidenza della Camera chiese informazioni sull'accaduto al Governo, segnalando, tra l'altro, che il mantenimento in detenzione dei Parlamentari tratti in arresto necessitava comunque del consenso dell'Assemblea<sup>49</sup>. Dal verbale di quella riunione risulta altresì che l'autorità giudiziaria aveva emanato anche un mandato di cattura per il Deputato Pescetti, il quale, per non essere arrestato dalle forze di polizia, che avevano già circondato l'edificio, si era letteralmente barricato all'interno di Palazzo Montecitorio, confidando proprio nella consolidata applicazione dei meccanismi, che, fino a quel momento, avevano regolato l'immunità di sede e che impedivano al Governo e alla Corona di sciogliere con la forza le sedute del Par-

---

ss.; V.E. ORLANDO, *Competenza del potere giudiziario sull'interpretazione dell'art. 45 dello Statuto: se la prerogativa si estenda al giudizio per contravvenzioni*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1891, p. 387 ss.

<sup>47</sup> Secondo la maggior parte della dottrina, nello spirito della disposizione statutaria, l'autorizzazione a procedere avrebbe dovuto essere negata in tre ipotesi: quando il fatto avesse denotato una persecuzione politica nei confronti del Deputato; qualora il fatto per cui si procedeva fosse stato originato nell'ambito del contenzioso elettorale; quando il fatto incriminato avesse costituito il sintomo di una privata e personale inimicizia, tramite la quale si fosse tentato di menomare la libertà di azione del Parlamentare. Così ad esempio F. AURITI, *L'art. 45 dello Statuto ed il procedimento penale contro un Deputato, a sessione parlamentare chiusa*, in *La legge*, 1/1895, p. 358 ss. e V. SANSONETTI, *Note sull'art. 45 dello Statuto albertino*, in *Foro italiano*, 3/1895, II, c. 122 ss.

<sup>48</sup> Per un approfondimento sulle vicende storiche richiamate nel testo si rinvia per tutti a B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1928.

<sup>49</sup> D. MIRAGLIA, *Le statutarie prerogative parlamentari ed il codice di procedura penale*, in *Cassazione unica*, 9/1898, p. 977 ss.; P. MANCINI-C. CADORNA, *Sull'interpretazione dell'art. 45 dello Statuto del Regno*, Roma, 1894, p. 11 ss. nonché V.E. ORLANDO, *L'immunità des locaux parlementaires: à propos de l'incident du député Pescetti, en Italie*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5/1898, p. 62 ss.

lamento, come se si trattasse di comuni riunioni non autorizzate<sup>50</sup>.

Dal dibattito svoltosi in seno al Consiglio di Presidenza si coglie in modo piuttosto chiaro come l'ordine di cattura emanato dalla Magistratura fosse stato percepito in palese contrasto con le previsioni dello Statuto, che dovevano assicurare alle Camere l'indipendenza necessaria per svolgere la propria funzione critica nei riguardi del Governo. Pertanto, qualora il Deputato non fosse stato colto in flagranza di reato, gli organi di polizia non avrebbero mai potuto entrare in Parlamento, senza la previa autorizzazione dei Presidenti delle Camere. Nel corso della seduta successiva in cui l'Assemblea fu chiamata a discutere nel merito la possibilità di procedere giudizialmente nei riguardi di Pescetti, la Commissione per le immunità della Camera propose al *plenum* di concedere la relativa autorizzazione. Tuttavia, in ragione dei reati per cui si procedeva e del carattere particolare delle vicende che li avevano originati, la discussione sul singolo caso si spostò fatalmente sul terreno prettamente politico delle ragioni che avevano indotto il Governo a proclamare lo "stato d'assedio" e a restringere ulteriormente i diritti civili per fronteggiare i moti popolari in cui lo stesso Pescetti era stato implicato<sup>51</sup>.

Di conseguenza, le distinte proposte della Commissione furono approvate secondo l'effettiva consistenza delle forze parlamentari in campo, ignorando cioè qualsiasi parametro di natura giuridica. Così, mentre la Presidenza della Camera ordinò la liberazione immediata di Costa, Turati fu mantenuto in carcere. Quanto a Pescetti, benché tutti i membri del Consiglio di Presidenza fossero consapevoli del palese contrasto tra l'ordine di cattura e l'art. 45 dello Statuto, la ragione politica sottesa all'atteggiamento di tutti i soggetti coinvolti convinse la Presidenza a consentire l'esecuzione forzata all'arresto, anche in mancanza del requisito della flagranza. Ciò nonostante, a seguito del dibattito in Aula, la Camera negò comunque l'autorizzazione e il Deputato non fu mai arrestato<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Si confrontino D. ZANICHELLI, *Intorno all'art. 45 dello Statuto*, in *Studi senesi*, 2/1903, p. 290 ss.; G. PERSICO, *La giurisdizione penale del Senato sopra i suoi membri: art. 37 dello Statuto*, in *Giustizia penale*, 5/1904, p. 641 ss.; F. TERRIZZANI, *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Milano, 1904, p. 711 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Intorno all'art. 45 dello Statuto*, in *Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, 2/1903, p. 130 ss. e F. RACIOPPI, *Se l'autorità giudiziaria è competente a decidere delle questioni intorno ai limiti della immunità personale dei Deputati*, in *La legge*, 1/1903, p. 260 ss.

<sup>51</sup> C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale italiana 1848-1994*, Roma-Bari, 2002, p. 250 ss.

<sup>52</sup> In età giolittiana, cominciò a riaffacciarsi, soprattutto alla Camera, una sorta di normale "lealtà parlamentare", tale per cui, per esempio, la domanda di autorizzazione a procedere contro il Deputato Molmenti, accusato di sfida a duello, ovvero sia di un reato non connotato politicamente, fu pacificamente accordata, mentre le richieste avanzate nei riguardi dei Deputati Margari e Chiesi per reati di dissenso politico furono negate. Era del resto accaduto che, pochi mesi prima, nella seduta del 28 novembre 1901, mentre il Deputato Todeschini aveva beneficiato di un diniego all'autorizzazione rispetto al fatto di aver pubblicato un opuscolo dal titolo "*Il catechismo del*



## 2.2. L'immunità di sede tra Costituzione e regolamenti parlamentari

Per quanto riguarda il vigente ordinamento costituzionale, la prerogativa che assicura l'immunità di sede è oggi espressamente contemplata dai regolamenti parlamentari, i quali si sono di fatto limitati a codificare una prassi inveterata di ascendenza liberale, adottando grossomodo gli stessi meccanismi di protezione per entrambe le Camere, senza apportare particolari innovazioni rispetto al passato<sup>53</sup>.

La guarentigia in questione, pur riferendosi ai rami del Parlamento nella loro materialità, opera automaticamente anche nei confronti dei singoli membri a condizione che costoro si trovino all'interno dell'Assemblea elettiva. Esemplicando, un ordine di custodia disposto dalla Magistratura nei confronti di un componente del Parlamento non potrà essere eseguito, fintanto che questi si trovi nella propria Camera di appartenenza e il Presidente non abbia concesso la necessaria autorizzazione all'esecuzione del provvedimento<sup>54</sup>.

Nella sua attuale configurazione, quindi, l'istituto che salvaguarda materialmente i locali del Parlamento costituisce una sorta di protezione indiretta per i membri delle Camere e si compone di due aspetti più specifici. Da un lato, infatti, esso ricomprende le norme di polizia, ovverosia il complesso dei poteri assegnati alle singole articolazioni delle Camere al fine di mantenere l'ordine al proprio interno, dall'altro, include il potere disciplinare che i Presidenti di Assemblea esercitano nei confronti dei Parlamentari, onde garantire il regolare svolgimento delle sedute. Così, mentre i poteri sanzionatori tutelano l'ordine dei lavori, i provvedimenti di polizia assicurano il mantenimento della disciplina nelle Camere. Nonostante le sanzioni previste in queste due ipotesi non siano poi qualitativamente molto dissimili, differente ne è però il fondamento. Nelle fattispecie riferibili all'esercizio dei poteri di polizia interna si tratta di garantire

---

*buon operaio*", al contrario, il Deputato Cabrini, per il reato di eccitamento all'odio di classe, era stato rinviato a giudizio. Al riguardo si veda M. SIOTTO-PINTOR, *Di una nuova interpretazione dell'art. 45 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1909, p. 322 ss. La casualità politica si riscontra, ancora, poco prima dell'entrata in guerra, allorché, il 3 marzo del 1915, per i Deputati Bovetti e Cagnoni venne rigettata l'autorizzazione a procedere per ingiuria, mentre la richiesta della Magistratura venne accolta, contro il parere della Commissione, per il Deputato La Pegna, accusato di aver soggiornato abusivamente in uno stabile privo del certificato di abitabilità. In tal senso si legga V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.

<sup>53</sup> Cfr. V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 157 ss.

<sup>54</sup> Più in particolare si vedano R. FRATERNALE, *Appunti di diritto parlamentare*, in *Foro amministrativo*, 11/1974, p. 672 ss.; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 2001, p. 384 ss.; nonché F. COSENTINO, *Regolamento, consuetudine, prassi parlamentare*, in *La politica parlamentare*, 2/1951, p. 19 ss.

una funzione costituzionale, in situazioni del tutto eccezionali, che vedono l'autonomia dell'Assemblea minacciata da soggetti esterni. Nei casi in cui i Presidenti esercitino i propri poteri sanzionatori dentro i palazzi del Parlamento, si tratta invece di scongiurare episodi decisamente più comuni, che incidono sulle procedure d'Aula e che provengono dagli stessi Parlamentari<sup>55</sup>.

A queste previsioni si associano poi le norme che disciplinano il c.d. "diritto di casa", vietando agli estranei di introdursi nelle sedi degli organi legislativi<sup>56</sup>. Tali disposizioni integrano una particolare estensione della libertà di domicilio costituzionalmente riconosciuta a tutti gli individui, per cui, così come i singoli possono sempre escludere gli ospiti indesiderati dalla sede privilegiata dei propri affari o interessi, anche i Presidenti di Assemblea sono abilitati ad allontanare dalle sedute tutti i non Parlamentari, specialmente quando si tratta di rispondere ad esigenze di funzionamento dell'organo. Nondimeno, nel caso delle Camere le disposizioni regolamentari devono essere armonizzate con il principio di pubblicità delle sedute, ossia con il diritto di tutti i cittadini ad assistere ai lavori d'Aula senza esserne arbitrariamente estromessi<sup>57</sup>.

Per non comprimere eccessivamente alcuna delle esigenze coinvolte, i regolamenti parlamentari dispongono che le sessioni delle Camere siano pubbliche<sup>58</sup> e che siano redatti e pubblicati un resoconto sommario e un resoconto stenografico dei lavori assembleari<sup>59</sup>. Tuttavia, nessuna persona estranea alla Camera potrà comunque introdursi nell'Aula dove siedono i membri del Parlamento<sup>60</sup>. Il pubblico, infatti, è ammesso soltanto in apposite tribune e deve astenersi da qualsiasi gesto di approvazione o di disapprovazione<sup>61</sup>. Al controllo di ogni tribuna è preposto un commesso, incaricato di vigilare sull'osservanza dei regola-

---

<sup>55</sup> Cfr. V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., p. 159.

<sup>56</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 194 ss.

<sup>57</sup> Circa il principio di pubblicità dei lavori parlamentari si vedano P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Roma, 1981, p. 54 ss.; N. SCARPELLINI, *La pubblicità delle sedute e dei lavori in Parlamento: Costituzione e regolamenti delle Camere*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, p. 3 ss.; D. DE MASI, *Il Parlamento e la sua attività attraverso l'informazione televisiva*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 321 ss.; G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2010, p. 511 ss.

<sup>58</sup> Il primo comma dell'art. 63 del regolamento della Camera dei Deputati soggiunge pure che "la pubblicità dei lavori, nella forma della trasmissione televisiva diretta, è disposta dal Presidente della Camera", tuttavia, il successivo terzo comma, precisa che "su richiesta del Governo o di un Presidente di Gruppo o di dieci Deputati, l'Assemblea può deliberare di riunirsi in seduta segreta". Identiche previsioni sono contenute nell'art. 57 del regolamento del Senato della Repubblica.

<sup>59</sup> Art. 63, comma 2, r. C. Art. 60 r. S.

<sup>60</sup> Art. 64, comma 1, r. C. Art. 70, comma 1, r. S.

<sup>61</sup> Art. 64, commi 2 e 3, r. C. Art. 71, comma 1, r. S.

menti e di far eseguire le direttive impartite dal Presidente, accompagnando eventualmente all'uscita quanti abbiano turbato il regolare svolgimento dei lavori. Qualora non si individuino i responsabili, il Presidente di Assemblea potrà anche disporre lo sgombero dell'intera sezione in cui si sono verificati i disordini<sup>62</sup>. Infine, nelle eventualità più deprecabili di oltraggio recato alla Camera o a uno dei suoi membri, il Presidente può addirittura disporre l'immediato arresto del colpevole e la sua traduzione davanti all'autorità giudiziaria competente<sup>63</sup>. In definitiva, dunque, la presenza del pubblico all'interno del Parlamento è solitamente consentita, purché sia limitata alle tribune appositamente predisposte a questo scopo e venga sottoposta alla sorveglianza dei commessi, che eseguiranno gli ordini del Presidente, allontanando chi rechi disturbo o, nelle ipotesi più gravi, arrestando i responsabili degli oltraggi<sup>64</sup>.

Sebbene i poteri di polizia e le disposizioni relative all'immunità di sede integrino un complesso normativo posto a presidio dell'indipendenza delle Assemblee politiche, per quanto riguarda i rapporti con gli altri organi dello Stato e in particolare con il potere giudiziario, a differenza di quanto registratosi sotto la vigenza dello Statuto albertino, per il quale l'inviolabilità dei palazzi delle Camere rappresentava semplicemente un'estensione spaziale delle attribuzioni personali riconosciute a ogni singolo Parlamentare, nello Stato costituzionale di diritto questo tipo di garanzia assume piuttosto i contorni di una protezione di tipo reale, concettualmente distinta dalle prerogative di cui all'art. 68 Cost.<sup>65</sup>.

Non è un caso che il titolo competenziale su cui si fonda l'immunità di sede sia costituito dall'art. 64, comma 4, Cost., che sviluppa coerentemente la logica insita in una forma di democrazia a forte trazione parlamentare e colloca le Camere al centro dell'ordinamento, facendone gli organi caratterizzanti del sistema, dai quali passa la determinazione dell'indirizzo politico. L'inviolabilità delle aule in cui si svolge il procedimento in Assemblea parte dall'assunto secondo cui, se il diritto del Governo di assistere alle sedute del Parlamento viene costituzionalmente sanzionato, questo implica anche che per tutti gli altri soggetti estranei all'attività istituzionale delle Camere viga un divieto implicito, per effetto del quale si certifica ulteriormente la particolarissima forma di indipendenza

<sup>62</sup> Art. 64, commi 4 e 5, r. C. Art. 71, comma 2, r. S.

<sup>63</sup> Art. 64, comma 6, r. C. Art. 72 r. S.

<sup>64</sup> A questo proposito si leggano F. CANZONI, *Pubblicità dell'attività parlamentare e partecipazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, p. 59 ss.; M. D'ANTONIO, *Pubblicità e partecipazione*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 485 ss.; P. GAMBALE, *Democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori nelle proposte di regolamento della Camera*, in *www.osservatorio sullefonti.it*, 1/2014, p. 1 ss. e G. MAZZOLENI, *La comunicazione politica*, Bologna, 2004.

<sup>65</sup> C. cost. sent. 143/1968; C. cost. sent. 15/1969; C. cost. sent. 110/1970; C. cost. sent. 13/1975; C. cost. sent. 154/1985.

riconosciuta agli organi legislativi<sup>66</sup>. Le previsioni che disciplinano analiticamente l'immunità di sede devono pertanto considerarsi alla stregua di un congegno implicitamente ricompreso tra le garanzie che la stessa Costituzione ha considerato allo scopo di assicurare l'autonomia pratica e operativa del circuito politico<sup>67</sup>. Affidare a qualsiasi altro organo la facoltà di svolgere un'indagine interna alle Camere o di decidere se e quando intervenire a sedare un tumulto significherebbe offrire alle altre istituzioni il diritto di sciogliere una riunione parlamentare come se si trattasse di un qualsiasi altro assembramento, interferendo e condizionando, a proprio piacimento, il funzionamento dei meccanismi legislativi e di rappresentanza, in aperto contrasto sia con il principio democratico sia con il divieto di mandato imperativo<sup>68</sup>.

Sul piano applicativo, quindi, gli articoli 62, comma 2, e 64, comma 1, del regolamento della Camera e gli articoli 69, comma 2, e 70, comma 1, del regolamento del Senato costituiscono la naturale prosecuzione del disegno tracciato dai Costituenti, poiché assicurano l'autonomia funzionale del Parlamento e salvaguardano la libera determinazione dei suoi componenti. In termini generali, lo schema adottato dalle norme interne delle due Camere affida la titolarità dei poteri di polizia a ciascun ramo del Parlamento, separatamente, demandandone poi il concreto esercizio ai Presidenti di Assemblea, coadiuvati dai Questori e dal Segretario generale<sup>69</sup>. Al fine di mantenere l'ordine all'interno delle Camere, la guardia di servizio viene cioè sottratta alla gerarchia amministrativa nella quale sarebbe normalmente inquadrata, per essere posta alle dirette dipendenze funzionali del Parlamento: la garanzia dell'ordine delle sedute e la protezione della sede parlamentare viene assicurata affidando ai Presidenti delle Camere la

---

<sup>66</sup> In realtà nell'emiciclo è buona prassi che non si rechino neppure i funzionari parlamentari, che infatti per i loro compiti si vedono assegnate apposite postazioni nel banco di Presidenza. Questa esclusione vale anche per le Commissioni, ma soltanto nella fase della deliberazione, mentre non si estende alle fasi preparatorie. Sul tema si veda R. CERRETO, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2008, p. 601 ss.

<sup>67</sup> G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, p. 273 ss.

<sup>68</sup> La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 231 del 1975 menziona chiaramente questi assunti: "*l'art. 62 del regolamento della Camera e il corrispondente art. 69 del regolamento del Senato [...] attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e la disposizione della forza pubblica nell'interno delle Assemblee, poiché da queste disposizioni, per lunga tradizione, si suole trarre la regola della c.d. "immunità della sede", valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato e in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi, di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione*".

<sup>69</sup> Effettivamente si tratta di un'eventualità assai poco probabile che fortunatamente non si è mai verificata nella nostra storia costituzionale, ma che i regolamenti parlamentari mantengono comunque per quei di tumulti di eccezionale gravità che non possano essere controllati dai soli commessi.

facoltà di disporre, all'interno delle Aule e delle Commissioni, dei commessi e degli agenti appartenenti ai corpi di polizia dello Stato<sup>70</sup>.

Più nel dettaglio, il reg. Cam. dispone che i poteri necessari per il mantenimento dell'ordine spettano alla Camera stessa e sono esercitati dal Presidente, il quale impartisce alla guardia di servizio tutte le direttive necessarie. La forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non può accedere all'Assemblea, alle Giunte o alle Commissioni, se non su invito del Presidente e dopo che la relativa seduta sia stata sospesa o tolta<sup>71</sup>. Allo stesso modo, il reg. Sen. stabilisce che i poteri di polizia della sede spettano al Senato medesimo e sono esercitati dal Presidente di Assemblea, coadiuvato dai Questori, dal Segretario generale e dalla Guardia di servizio. La forza pubblica non può entrare nei palazzi del Senato né in qualsiasi altro edificio ove abbiano sede le sue Commissioni, i suoi Servizi e i suoi Uffici, se non per disposizione espressa del Presidente e solo dopo che la seduta sia stata sospesa o tolta<sup>72</sup>. Il regolamento della Camera contiene inoltre una sorta di norma di chiusura, che, nella prassi, viene seguita anche dal Senato, per effetto della quale gli atti e i provvedimenti emanati da organi estranei al Parlamento, che devono essere compiuti all'interno delle Assemblee o che hanno ad oggetto documenti, beni o attività riconducibili a una delle Camere, non possono essere eseguiti nei locali delle Assemblee politiche, se non previa autorizzazione da parte dei rispettivi Uffici di Presidenza, a cui spetta anche il compito di valutare gli effetti concreti, che lo svolgimento di tali atti di indagine potrebbe produrre sulle singole funzioni parlamentari<sup>73</sup>.

Circa la concreta estensione dell'immunità di sede, un possibile problema interpretativo potrebbe sorgere alla luce della differenza letterale che emerge dal raffronto tra i testi adottati per ciascun ramo del Parlamento. La norma valida per il Senato prevede che per consentire l'accesso della forza pubblica in Aula o

---

<sup>70</sup> Cfr. S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, cit. a giudizio dell'Autore le previsioni di cui agli artt. 62, comma 1, r. C. e 69, comma 2, r. S. non riguarderebbero più la "sacertà delle Aule in cui si assumono le decisioni", ma interessano materialmente "gli edifici del Parlamento in cui hanno sede le Commissioni, i servizi e gli uffici delle Camere". Eppure anche in questi casi la forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non può accedere autonomamente ai locali del Parlamento, ma deve comunque attendere il previo ordine da parte del Presidente di Assemblea.

<sup>71</sup> Art. 62, comma 2, r. C. Art. 69, comma 4, r. S.

<sup>72</sup> L'art. 70 r. S. prevede altresì che nessuna persona estranea al Senato possa introdursi in Aula durante le sedute e che l'ammissione del pubblico, limitata alle apposite tribune, sia regolata con norme stabilite dalla Presidenza su speciale proposta dei Questori. Una notevole, e discussa, deroga a questi principi è fatta per i giornalisti, la cui ammissione nelle sedi delle Camere è regolata dall'Associazione della stampa parlamentare, senza alcun coinvolgimento dell'organo politico. Per un approfondimento si veda S. FOLLI, *La stampa parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 967 ss.

<sup>73</sup> Ci si riferisce, per esempio, ai provvedimenti di pignoramento o alle richieste di acquisizione dei documenti necessari per lo svolgimento delle indagini. Cfr. art. 62, comma 4, r. C. In dottrina si vedano per tutti G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, cit.

nelle Commissioni sia sempre e soltanto il Presidente a emanare un preciso "ordine". Viceversa, la disposizione che regola l'immunità di sede alla Camera opera una formale distinzione, stabilendo che l'ingresso della forza pubblica in Aula, nelle Giunte o nelle Commissioni sia subordinato a un "ordine" del Presidente di Assemblea, mentre l'ingresso della forza pubblica nella sede della Camera o nei locali in cui hanno sede i suoi organi e i suoi uffici può avvenire solo "previa autorizzazione" del Presidente<sup>74</sup>.

Se l'ordine venisse interpretato come un atto d'iniziativa del solo Presidente e la previa autorizzazione come un provvedimento che, in quanto tale, presuppone la richiesta da parte di un'altra autorità, atteso che in entrambi i rami del Parlamento nessun potere esterno alle Camere sarebbe mai legittimato a richiedere l'accesso in Aula, le conseguenze sostanziali sull'applicazione delle due disposizioni sarebbero le seguenti: al Senato l'accesso da parte della forza pubblica potrebbe avvenire unicamente su impulso del Presidente e non anche su richiesta di un'autorità esterna; diversamente, alla Camera la soluzione varierebbe a seconda che l'accesso della forza pubblica si riferisca alle Aule, per cui questo potrebbe avvenire solo su iniziativa presidenziale, o alle altre sedi genericamente intese, laddove invece sarebbe necessaria una formale richiesta da parte dell'autorità procedente. Seppure a fronte di queste differenze terminologiche, deve comunque ritenersi preferibile l'interpretazione secondo cui, in tutti i casi contemplati dai regolamenti parlamentari in materia di immunità di sede, l'ordine del Presidente rappresenta sempre l'atto finale, mediante cui le Camere consentono agli altri organi dello Stato di accedere ai propri locali, mentre la previa autorizzazione costituisce un possibile e distinto presupposto che, però, non è in grado di alterare né la natura né il significato dell'ordine, anche perché i destinatari delle due delibere sono oggettivamente diversi. L'autorizzazione si riferisce infatti all'autorità esterna che ha richiesto di accedere ai palazzi del Parlamento, mentre l'ordine riguarda soltanto coloro che devono rendere materialmente possibile l'accesso della forza pubblica all'interno delle assemblee politiche. In conclusione, l'ingresso nelle sedi di Camera e Senato da parte degli altri poteri statuali può avvenire, indifferentemente, tanto su richiesta di un'autorità esterna quanto su ordine autonomo del Presidente di Assemblea<sup>75</sup>.

Resta a questo punto da stabilire che cosa succeda in caso di diniego dell'autorizzazione oppure nell'ipotesi in cui gli altri organi dello Stato, a cominciare

---

<sup>74</sup> In questo senso si veda A. BOZZI, *La tutela dell'onorabilità del Parlamentare nei regolamenti delle Camere*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 99 ss. nonché V. DI CIOLO, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari*, cit.

<sup>75</sup> Così G. VASSALLI, *Sanzioni disciplinari e autorizzazione a procedere*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, vol. I, Padova, 1975, p. 239 ss.; G. LOJACONO, *Le prerogative dei membri del Parlamento*, Milano, 1954, p. 86 ss.; S. TRAVERSA, *Le prerogative personali dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, 1974, p. 2139 ss.

dalla Magistratura, tentino di eseguire coattivamente i propri provvedimenti facendo ingresso nei palazzi del Parlamento, per il tramite della forza pubblica, senza che la Presidenza lo abbia espressamente consentito.

La risposta a questi interrogativi ci giunge direttamente dalla giurisprudenza costituzionale e, per certi versi, non avrebbe potuto essere altrimenti, vista anche la consistenza dei diversi interessi coinvolti. Nei casi in cui viene in rilievo l'applicazione delle norme regolamentari che disciplinano l'immunità di sede si fronteggiano sempre due attribuzioni espressamente tutelate in Costituzione: da una parte, si situa la necessità di preservare la regolare funzionalità delle Camere, dall'altra, si tratta di consentire a un altro organo istituzionale di esercitare pienamente le proprie attribuzioni. Come si è già avuto modo di argomentare, in tutti questi casi, l'atteggiamento dei poteri coinvolti dovrà essere improntato a un rigoroso rispetto del principio di "leale collaborazione", per cui un eventuale diniego dell'autorizzazione da parte dei Presidenti delle Camere dovrà essere strettamente correlato alla salvaguardia delle attività istituzionali delle Assemblee politiche, così come la Magistratura dovrà sempre adeguatamente motivare la necessità di intervenire all'interno dei palazzi del Parlamento. Conseguentemente, lo strumento indicato dal sistema per dirimere questo tipo di contrasti dovrà rintracciarsi, ancora una volta, nel conflitto di attribuzione<sup>76</sup>.

Qualora un'autorità estranea al potere politico intenda far eseguire forzosamente un proprio provvedimento all'interno del Parlamento, senza richiedere la preventiva autorizzazione al Presidente di Assemblea, oppure le Camere si rifiutino di ottemperare a tale richiesta, senza addurre ragioni strettamente riconducibili alla protezione delle funzioni parlamentari, si dovrà necessariamente ricorrere al giudice costituzionale<sup>77</sup>.

### 2.3. I provvedimenti disciplinari e i loro possibili rimedi

Come si è visto, l'effettiva garanzia dell'immunità di sede include anche il potere riconosciuto ai Presidenti di Assemblea di irrogare sanzioni nei riguardi dei Parlamentari e degli altri soggetti eventualmente presenti in Aula, per assicurare l'ordine interno alle Camere e regolare lo svolgimento delle sedute, ad esempio, ordinando l'arresto immediato di chi rechi oltraggio all'Assemblea o a qualcuno dei suoi membri<sup>78</sup>.

Di norma, i rimedi disciplinari più lievi sono applicati direttamente dal Presidente, mentre quelli più afflittivi sono deliberati dal Consiglio di Presidenza.

<sup>76</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, cit., p. 22 ss.

<sup>77</sup> Si tratta di notazioni sviluppate dalla giurisprudenza costituzionale, già a partire dalla sentenza n. 231 del 1975. Per un commento si rinvia per tutti al lavoro di V. DI CIOLO, *Parlamentare (polizia)*, in D. PALAZZO (a cura di), *Dizionario enciclopedico di polizia*, Latina, 1977, p. 2116 ss.

<sup>78</sup> Cfr. in tal senso art. 64, comma 6, r. C. e art. 72 r. S.

Quando si tratta di regolamentare lo svolgimento dei lavori parlamentari, i Presidenti delle Camere vedono così sensibilmente rafforzato il loro ruolo arbitrale di moderatori del dibattito o di autorità *super partes* e sono chiamati ad applicare il proprio sistema sanzionatorio interno con estrema cautela<sup>79</sup>.

A patire dalla riforma del 1971, infatti, i regolamenti parlamentari, avvertendo il rischio tangibile di politicizzazione dello strumento – che oltretutto aveva già segnato negativamente l'applicazione dell'istituto durante il periodo liberale – hanno sottratto la disponibilità delle sanzioni più gravi alle maggioranze contingenti presenti in Assemblea, per rimetterle *in toto* agli organi di presidenza, la cui composizione, come noto, non segue logiche di schieramento, ma si pone a tutela della funzione<sup>80</sup>. In effetti, la novella regolamentare è parsa quanto mai opportuna, dal momento che un'applicazione strumentale di questi provvedimenti potrebbe anche produrre radicali alterazioni nella composizione dei gruppi e quindi, specie nel caso di maggioranze esigue, arrivare addirittura ad incidere sul risultato finale delle votazioni<sup>81</sup>.

Sul piano pratico, qualora un Deputato o un Senatore pronuncino parole sconvenienti oppure turbino con il proprio contegno lo svolgimento delle discussioni o l'ordine delle sedute, i Presidenti di Assemblea possono richiamarli ufficialmente, nominandoli<sup>82</sup>. Dopo un secondo richiamo oppure nei casi più gravi in cui il Parlamentare ingiuri un collega o i membri del Governo o faccia appello alla violenza oppure ancora trascorra a oltraggi o vie di fatto, il Presi-

---

<sup>79</sup> In ordine di gradualità, le sanzioni immediatamente adottabili dal Presidente sono, alla Camera, il richiamo nominativo e l'esclusione dall'Aula per il resto della seduta, al Senato, il richiamo all'ordine con eventuale iscrizione nel processo verbale, la censura e l'esclusione dall'Aula per il resto della seduta. Tra i provvedimenti che il Presidente può proporre all'Ufficio di Presidenza, invece, si segnalano, alla Camera, la censura con interdizione di partecipazione ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta e, al Senato, l'interdizione a partecipare ai lavori per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta. Le deliberazioni adottate dall'Ufficio sono comunicate all'Assemblea e in nessun caso possono essere oggetto di discussione. In dottrina si veda A. MAGRO, *Brevi note sul potere d'ordine e disciplinare nell'ordinamento della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 367 ss.

<sup>80</sup> Art. 60, commi 3 e 4, r. C.; art. 12, comma 2; Art. 67, commi 3 e 5, r. S. Per un approfondimento sulla composizione e sulle funzioni disciplinari assegnate agli organi di presidenza, si leggano G. PERNICIARO-E. GRIGLIO, *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2010, p. 893 ss. e G. DEODATO, *L'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2002, p. 291 ss.

<sup>81</sup> R. DI CESARE, *Il Consiglio di Presidenza del Senato tra principio rappresentativo e principio maggioritario: i problemi sollevati dalle modifiche successive al regolamento*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2/2007; F. MORISANI, *La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, 1987, p. 365 ss. nonché G. DI MARTINO, *Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2008, p. 523 ss..

<sup>82</sup> Art. 59, comma 1, r. C.; art. 66, comma 1, r. S.



dente potrà censurarne il comportamento, disponendone l'esclusione dall'Aula per il resto della seduta<sup>83</sup>. Per i fatti ritenuti di eccezionale gravità, compiuti anche al di fuori dell'Aula, ma pur sempre all'interno delle stanze del Parlamento, il Presidente di Assemblea può proporre all'Ufficio di Presidenza la censura con interdizione nei confronti del responsabile dei disordini, impedendogli di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni al Senato e variabile da due a quindici giorni di seduta alla Camera<sup>84</sup>.

La più grave forma di disordine interno, dinanzi al quale la normale prosecuzione del procedimento parlamentare può perfino essere interrotta, è però il "tumulto". In simili ipotesi ci sarà sempre chi ha istigato e chi invece è semplicemente caduto nella provocazione, ma il risultato finale si concretterà comunque in una violazione collettiva dell'ordine della sessione, che, oltretutto, non potrà neppure essere ripristinato in tempi brevi. Secondo i regolamenti parlamentari, qualora sorga un tumulto in Aula e i richiami previsti non sortiscano alcun effetto, il Presidente di Assemblea deve abbandonare il proprio seggio e sospendere ogni discussione. Se il tumulto continua anche dopo questi accorgimenti, lo stesso Presidente, a seconda dei casi, può interrompere la seduta per un certo periodo oppure toglierla definitivamente. In quest'ultima circostanza, però, l'Assemblea o la Commissione si intendono convocate nella prima data utile, con lo stesso ordine del giorno<sup>85</sup>.

Anche in queste ipotesi limite, quindi, le norme interne si situano a tutela oggettiva della funzione, ponendo il procedimento al di sopra di ogni possibile sedizione: per i regolamenti lo svolgimento dei lavori in Aula o in Commissione deve continuare anche quando alcuni parlamentari decidano temporaneamente di passare alle vie di fatto. In altri termini, l'esercizio delle attribuzioni affidate alle Camere deve essere subito riannodato non appena i disordini siano cessati, dando il tempo ai componenti delle Assemblee politiche di riassumere un certo contegno<sup>86</sup>.

Ma cosa accade se il Parlamentare non accetta il richiamo e non vuole allontanarsi dall'Aula? Quali rimedi sono concretamente esperibili per contestare una sanzione ritenuta ingiusta?

A tal proposito, i regolamenti di Camera e Senato accordano ai Parlamentari

<sup>83</sup> Art. 60, comma 1, r. C.; art. 67 r. S.

<sup>84</sup> Art. 60, commi 3 e 4, r. C.; art. 67, commi 3 e 4, r. S. Inoltre, se il Deputato tenta di rientrare nell'Aula prima che sia spirato il termine di interdizione, la durata dell'esclusione è raddoppiata.

<sup>85</sup> Art. 61 r. C.; art. 68 r. S.

<sup>86</sup> In senso generale si leggano M.L. MAZZONI-HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, p. 237 ss.; S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano, 1974, p. 274 ss.; L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 211 ss.; T. MARTINES-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Rimini 1992, p. 137 ss.; C. CHIMENTI, *Principi e regole delle Assemblee politiche*, Torino, 2004, p. 105 ss.

disciplinariamente responsabili alcune garanzie di difesa. Più analiticamente, quando nel corso di una discussione un Deputato sia accusato di fatti che ledano la sua onorabilità, questi potrà chiedere al Presidente della Camera di nominare una Commissione che giudichi sulla fondatezza dell'accusa. Alla Commissione può essere assegnato un termine per presentare le proprie conclusioni al *plenum* che, a sua volta, ne prende atto, senza dibattito né votazione<sup>87</sup>. Inoltre, il Parlamentare richiamato all'ordine potrà sempre ottenere la parola per fornire spiegazioni in ordine al proprio comportamento<sup>88</sup>. Infine, se il Deputato si rifiuta di ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'Aula, costui sospende temporaneamente la seduta e impartisce ai Questori le istruzioni necessarie affinché i suoi ordini siano effettivamente eseguiti tramite l'intervento dei commessi<sup>89</sup>. Allo stesso modo, al Senatore richiamato è riconosciuta la facoltà di illustrare le proprie ragioni di fronte all'Assemblea. A seguito delle giustificazioni addotte, il Presidente, a suo insindacabile giudizio, può anche disporre la revoca del richiamo<sup>90</sup>. Nei casi in cui il Parlamentare si renda responsabile di comportamenti più gravi, tali da sfociare nell'interdizione a partecipare ai lavori, questi potrà anche fornire ulteriori spiegazioni al Consiglio di Presidenza, che ha deliberato la sanzione<sup>91</sup>. Se poi il Senatore non ottempera all'ordine di lasciare l'Aula, il Presidente sospende la seduta e dà disposizioni ai Questori, affinché eseguano il relativo ordine di allontanamento<sup>92</sup>.

Sul piano normativo, potrebbe sembrare che l'esistenza di un potere disciplinare esercitato nei confronti dei membri delle Camere ponga dei problemi di compatibilità con lo *status* di Parlamentare complessivamente definito dall'art. 68 Cost. Parrebbe infatti che, di fronte a questo sistema sanzionatorio, l'insindacabilità dei membri delle Assemblee politiche subisca, se non un'eccezione, quanto meno un temperamento da parte di una fonte inferiore, poiché nel momento stesso in cui la Presidenza adotta un provvedimento disciplinare, di fatto, impedisce al Parlamentare censurato di esercitare una prerogativa che sarebbe invece tutelata dalle norme costituzionali<sup>93</sup>.

La sostanziale inesattezza di questo assunto sta nel fatto che le norme dettate

---

<sup>87</sup> Art. 58 r. C.

<sup>88</sup> Art. 59, comma 2, r. C.

<sup>89</sup> Art. 60, comma 2, r. C.

<sup>90</sup> Art. 66, comma 2, r. S.

<sup>91</sup> Art. 67, commi 3 e 4, r. S.

<sup>92</sup> Art. 67, comma 2, r. S.

<sup>93</sup> Circa i rapporti tra Costituzione e regolamenti parlamentari si vedano C. PINELLI, *Continuità e svolte nella storia dei Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, 15/2008, p. 13 ss.; L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Art. 64 Cost.*, cit.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 10/1999, p. 75 ss.; T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, cit., p. 5 ss.

nell'ambito del diritto parlamentare interno per mantenere l'ordine delle sedute non possono affatto considerarsi sostitutive di quel *corpus* normativo esterno prescritto dall'art. 68. Al contrario, le disposizioni dei regolamenti, in quanto integrano e specificano il dettato costituzionale, si pongono anch'esse a tutela della funzione e del procedimento, garantendo l'ordinato esercizio dei diritti dei Parlamentari di fronte a eventuali attentati provenienti dalle Camere stesse<sup>94</sup>. Le varie disposizioni sull'ordine delle sedute mirano primariamente ad impedire e a sanzionare determinati fatti, che si pongono in contrasto con l'ordine procedimentale interno. Sono questi specifici comportamenti e non altri, quelli che giustificano l'adozione delle misure sanzionatorie da parte dei Presidenti. Tali norme non creano nuove figure di reato né stabiliscono ulteriori forme di restrizione della libertà personale, ma si limitano a regolare le modalità attraverso cui le Camere intervengono nei confronti di coloro che violano alcune particolari disposizioni. Per questo, non pare corretto parlare di una deroga alla Costituzione: l'art. 68 è dettato per tutelare i membri del Parlamento nei confronti di persecuzioni derivanti dall'esterno, mentre i provvedimenti disciplinari proteggono le Assemblee da attentati provenienti dall'interno, specificando le medesime prescrizioni costituzionali<sup>95</sup>.

Ne discende che le facoltà sanzionatorie affidate agli organi di presidenza sono da porre in relazione con il diritto di supremazia speciale cui le Camere assolvono nei confronti dei loro componenti fintanto che costoro ricoprono la propria carica. Esse, infatti, non reprimono atti illeciti, ma tutelano le effettive esigenze del *munus* parlamentare, essendo adottate in circostanze eccezionali, ricollegabili non ad atteggiamenti sconvenienti quanto piuttosto a comportamenti materiali, che impediscono il sereno svolgimento dei lavori in Aula o in Commissione<sup>96</sup>. Rispetto all'indipendenza del procedimento, quindi, la respon-

---

<sup>94</sup> I regolamenti parlamentari – specie se di carattere amministrativo – oltre che di disposizioni puntuali, chiamate a integrare la Costituzione, constano anche di norme indipendenti, tese ad attuare principi impliciti e consequenziali. In buona sostanza, la loro natura eterogenea contribuisce a comporre la struttura costituzionale dello Stato e a qualificare la forma di governo. In questo senso S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1984, p. 1208 ss.

<sup>95</sup> Tale potere, del resto, è riconosciuto anche ad altri organi a tutela delle regole di deontologia professionale, senza che se ne dubiti della legittimità. Così M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Diritto e società*, 3/2000, p. 435 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali*. [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6/2014; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 7 ss.

<sup>96</sup> Come già rilevato da S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 249 ss. le immunità parlamentari trovano una sorta di bilanciamento già all'interno dell'ordinamento delle Camere, per cui la responsabilità disciplinare

sabilità disciplinare dei membri del Parlamento ha lo stesso valore delle immunità. In entrambi i casi la garanzia riguarda la funzione e anche per questo è largamente improbabile che, a seguito dell'esercizio dei poteri disciplinari da parte del Presidente o dell'Ufficio di Presidenza, si incida sul libero svolgimento delle attribuzioni parlamentari canonizzate in Costituzione<sup>97</sup>.

Tuttavia, se questa ricostruzione poteva risultare soddisfacente in un contesto parlamentare dominato da logiche consociative, che attribuiva convenzionalmente la Presidenza delle Camere ad autorevoli esponenti dell'opposizione, il rapporto tra la libertà di espressione dei membri delle Assemblee politiche e le prescrizioni regolamentari finalizzate ad assicurare la funzionalità dei lavori, mediante l'emanazione di provvedimenti disciplinari, deve probabilmente essere ripensato in considerazione delle più recenti evoluzioni del sistema, che hanno condotto a una progressiva perdita della funzione arbitrale riconosciuta agli organi di presidenza. Questo mutamento ha facilitato un impiego distorsivo delle relative procedure, ben al di là delle logiche di attuazione costituzionale contenute nei regolamenti interni<sup>98</sup>.

In altre parole, alla luce della prassi invalsa a partire dalla c.d. "Seconda Repubblica", che ha inteso nominare i Presidenti di Assemblea tra le fila della maggioranza, snaturandone in parte il ruolo di garanti dei regolamenti per affidare loro il compito di assicurare in Aula l'attuazione del programma di governo, sembrerebbe riaffacciarsi, di nuovo, il rischio di un impiego politico delle sanzioni disciplinari, che, se utilizzate in modo mirato, potrebbero anche arrivare a direzionare il dibattito in Assemblea, depotenziando così il ruolo delle opposizioni. Ecco allora che le garanzie di difesa assai limitate riconosciute dai regolamenti minori potrebbero talvolta rivelarsi insufficienti a tutelare l'effettiva

---

costituisce l'unica sanzione applicabile ai membri delle Assemblee elettive, che abusino dei propri diritti durante le sedute.

<sup>97</sup> Cfr. M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative: un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2015; S. CERRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale 78/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 3/1989, p. 499 ss.

<sup>98</sup> Sul tema del ruolo istituzionale dei Presidenti delle Camere e sull'esercizio delle loro attribuzioni si leggano tra gli altri N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 9 ss.; C. TUCCIARELLI, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 1998, p. 571 ss.; L. CIAURRO, *Presidente delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1990, p. 12 ss.; G.C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 57 ss.; S. TRAVERSA, *Il Presidente della Camera dei Deputati*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989, p. 433 ss.

posizione dei membri delle Camere ingiustamente sanzionati<sup>99</sup>.

Alcune interessanti aperture nel senso di un riconoscimento più pieno delle ragioni dei Parlamentari coinvolti nel processo che conduce all'irrogazione delle sanzioni disciplinari giungono, però, dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>100</sup>.

Secondo i giudici di Strasburgo, benché le regole sul funzionamento interno delle Assemblee elettive integrino un aspetto costitutivo dell'autonomia parlamentare, in cui gli Stati contraenti godono di un ampio “margine di apprezzamento”, e nonostante la necessità di imporre sanzioni graduate nei confronti dei membri delle Camere che turbino l'ordine dei lavori emerga chiaramente anche dall'analisi comparata delle regole poste dai vari sistemi nazionali per garantire l'ordinato svolgimento delle sedute, la libertà di cui godono gli organi di presidenza nell'applicare tali misure non può mai considerarsi assoluta<sup>101</sup>.

Se uno degli indicatori principali per misurare il livello di democratizzazione di un regime politico è rappresentato dalla preminenza delle regole dello Stato costituzionale di diritto sulle logiche che animano le maggioranze di governo, le esigenze di funzionamento degli organi parlamentari non possono sistematicamente tradursi in una supremazia delle opinioni riconducibili alle forze dominanti in Assemblea, ma devono tenere in debita considerazione anche le posizioni minoritarie. Occorrerà allora accertare, caso per caso, se le restrizioni ordinate nei confronti dei membri del Parlamento siano state adottate nell'ambito

---

<sup>99</sup> Per una disamina delle trasformazioni occorse alla figura del Presidente di Assemblea si vedano, senza pretese di esaustività, V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS-N. LUPO, *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, p. 9 ss.; F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011, p. 337 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Presidenti di Assemblea per Parlamenti del XXI secolo*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 37 ss.; S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la mistica dell'imparzialità*, in V. LIPPOLIS-N. LUPO, *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, p. 295 ss.; G. ROMANO, *I Presidenti delle Camere, vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008, p. 287 ss.

<sup>100</sup> Cfr. tra le pronunce più recenti *Karacsony e altri c. Ungheria* del 17 maggio 2016. Nel caso di specie, alcuni parlamentari dell'Assemblea nazionale magiara erano stati sanzionati per comportamenti lesivi dell'ordine delle sedute: alcuni erano stati multati per avere esposto uno striscione nel quale si criticavano aspramente alcuni provvedimenti legislativi in corso di approvazione, altri ancora per avere esposto cartelli contenenti espressioni ingiuriose nei confronti del Governo e del partito di maggioranza, altri, infine, per avere utilizzato un megafono in Aula. Per un commento più analitico alla decisione della Corte europea si rimanda a F. FURLAN, *Libertà di espressione dei parlamentari e sanzioni disciplinari per violazione dell'ordine delle sedute*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2016, p. 833 ss.

<sup>101</sup> Così *Karacsony e altri c. Ungheria*, par. 143 ss. Al riguardo, però, si veda anche quanto sostenuto nelle sentenze *Drieman e altri c. Norvegia* del 4 maggio 2000, par. 150; *Steel e altri c. Regno Unito* del 23 settembre 1998, par. 92; *Kart c. Turchia* del 3 dicembre 2009, par. 99; *Barraco c. Francia* del 5 marzo 2009, par. 41; *Kudrevičius e altri c. Lituania* del 15 ottobre 2015, par. 97.

di un procedimento in grado di assicurare garanzie effettive contro eventuali abusi perpetrati nei riguardi delle minoranze<sup>102</sup>.

Sulla scorta della giurisprudenza convenzionale, sarebbero quindi le stesse logiche sottese alla costruzione di un ordinamento democratico ad imporre una qualche forma di controllo esterno sugli effetti che potrebbero derivare, in concreto, dall'applicazione delle sanzioni disciplinari irrogate dalle Camere, se non altro al fine di scongiurare il rischio che tali provvedimenti vengano comminati per colpire le opposizioni, limitando arbitrariamente la libertà di espressione dei singoli Parlamentari<sup>103</sup>. Più in particolare, la Corte EDU ritiene strettamente

---

<sup>102</sup> Il riferimento operato dalla Corte va al “*Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*” redatto dalla Commissione di Venezia, il 15 ottobre 2010, secondo cui: “*As a general principle, the basic rules on parliamentary opposition and minority rights should therefore preferably be regulated in a form that the majority cannot alter or amend at its own discretion, at least not without some delay [...] A basic obligation of the political opposition is to conduct its functions within the framework of the law, including the national constitution, ordinary civil and criminal law and parliamentary rules of procedure. Opposition parties may advocate changes to the law, but as long as these are not passed, they are obliged to respect the law, like everybody else. Subject to the modifications of parliamentary immunity, the opposition may be held accountable for any unlawful activity, like any other organization and individual. Most parliaments also have disciplinary internal sanctions for party groups and MPs breaking the rules of procedure, and this is appropriate as long as they are legitimately justified and proportionate in a well-functioning parliamentary democracy there is a balance between the majority and the minority, which creates a form of inter-play that ensures effective, democratic and legitimate governance. This cannot be taken for granted, and there are many countries also within Europe that present a different picture [...] In its 2009 Code of Good Practice in the Field of Political Parties the Venice Commission pointed out the balance between the rights and responsibilities of opposition parties [...] Opposition function implies scrupulous control, scrutiny and checks on authorities and officials behaviour and policies. However, good governance advises that parties in opposition (as well as ruling parties) should refrain from practices that may erode the democratic debate and which could eventually undermine the trust of citizens in politicians and parties*”. Analogamente, si veda pure il “*Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*” del 21 marzo 2014, in cui la stessa Commissione precisa che: “*Rules on non-liability must be distinguished from rules on internal disciplinary measures within parliament itself, which are of a different nature, and which are usually not included in the concept of parliamentary immunity. Most parliaments have internal rules of procedure or codes of conduct (house rules) under which the members can be silenced or disciplinarily sanctioned for certain forms of remarks or behaviour, although the nature of such sanctions vary greatly, from a call to order or curtailment of speaking time to reduction of remuneration, temporary exclusion, or in a few cases even stricter sanctions of a more penal nature [...] Even if members of Parliament are protected from external legal action for their opinions and remarks, they may still be subject to internal disciplinary sanctions by parliament itself. This is so in most national parliaments, and it is legitimate as long as the sanctions are relevant and proportional and not misused by the parliamentary majority to infringe the rights and liberties of political opponent*”.

<sup>103</sup> Tra le pronunce più recenti si segnalano *Perinçek c. Svizzera* del 15 ottobre 2015, par. 197; *Sürek c. Turchia* dell'8 luglio 1999, par. 61; *Stoll c. Svizzera* del 10 dicembre 2007, par. 106; *Young, James and Webster c. Regno Unito* del 13 Agosto 1981, par. 63; *Gorzelik e altri c. Polonia* del 77 febbraio 2004, par. 90. In questo senso la problematica oggetto di riflessione nel corpo testo interseca direttamente la tutela delle minoranze parlamentari nei sistemi democratici. Sul tema si ri-

necessario non solo che i Parlamentari disciplinarmente responsabili siano ascoltati prima che la sanzione venga effettivamente emanata, ma anche che i relativi provvedimenti siano adeguatamente motivati onde consentire ai membri delle Assemblee elettive di giustificare il proprio atteggiamento di fronte alla Camera di appartenenza e all'opinione pubblica<sup>104</sup>.

Si tratta in verità di garanzie minime, essenziali per connotare le procedure disciplinari interne in termini democratici, ma non è affatto escluso che, sulla base di questi precedenti, gli stessi giudici europei possano richiedere una più ampia integrazione del contraddittorio con il Parlamentare (pretendendo ad esempio che gli ordinamenti nazionali assicurino la facoltà di ricorrere contro la sanzione) oppure possano addirittura spingersi a sindacare la congruità della misura rispetto al comportamento tenuto<sup>105</sup>.

Se però si applicassero le considerazioni appena svolte alle previsioni contenute nel Capo XI del regolamento della Camera e nel Capo IX del regolamento del Senato, il sistema CEDU ben potrebbe costituire un rimedio giurisdizionale esterno, utile ad integrare i meccanismi previsti in via autonoma dalle Assemblee legislative. Non vi è dubbio, infatti, che, sebbene la decisione spetti a un organo collegiale nel quale sono rappresentati tutti i gruppi politici e il Parlamentare abbia comunque diritto ad essere ascoltato per fornire spiegazioni, per come attualmente congegnato, anche il sistema sanzionatorio interno al Parlamento italiano presenti delle lacune in termini di effettività della tutela. Non è ad esempio prevista alcuna motivazione per la sanzione né il provvedimento in

---

manda a M.E. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, p. 241 ss.; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001; V. CASAMASSIMA, *Presidente di Assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 75 ss.; V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Legalità e garanzie*, vol. III, Roma-Bari, 2006, p. 221 ss.; M. VILLONE, *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006, p. 223 ss.

<sup>104</sup> Tra le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo si vedano, ad esempio, *Association Ekin c. Francia* del 17 ottobre 2001, par. 61; *Steel e Morris c. Regno Unito* del 15 febbraio 2015, par. 95; *Kyprianou c. Cipro* del 15 dicembre 2005, par. 171; *Saygılı e Seyman c. Turchia* del 27 giugno 2006, par. 25; *Kudeshkina c. Russia* del 26 febbraio 2009, par. 83; *Sanoma Uitgevers B.V. c. Paesi Bassi* del 14 settembre 2010, par. 100 nonché *Hoon c. Regno Unito* del 13 novembre 2014, par. 134.

<sup>105</sup> Nella giurisprudenza CEDU, in tema di garanzie minime essenziali per connotare l'attività parlamentare in termini democratici, si consulti quanto contenuto nelle decisioni *Golder c. Regno Unito* del 21 febbraio 1975, par. 34; *Amuur c. Francia* del 25 giugno 1996, par. 50; *Iatridis c. Grecia*, par. 58; *Klass e altri c. Germania* del 6 settembre 1978, par. 55; *Malone c. Regno Unito* del 2 agosto 1984, par. 67; *Morice c. Francia* del 23 aprile, par. 155, *Cumburiyet Vakfı e altri c. Turchia* del 8 ottobre 2013, par. 59.

questione viene sottoposto a particolari forme di pubblicità né tantomeno i componenti di Camera e Senato sono in grado di opporsi utilmente all'atto emanato, impugnandone il contenuto di fronte a un giudice terzo e imparziale<sup>106</sup>.

In attesa quindi di un ulteriore adeguamento dei regolamenti, l'unica alternativa eventualmente praticabile dai membri delle Camere che ritengano indebitamente lesi i propri diritti, a seguito dell'emanazione di un provvedimento disciplinare, è appunto quella presentare ricorso di fronte ai giudici europei. cui spetterà poi il compito di valutare la compatibilità dei meccanismi procedurali interni, che hanno condotto gli organi delle Camere ad applicare quella determinata sanzione, con l'art. 10 della Convenzione.

Allo stesso tempo, però, ci si deve pure domandare se un eccessivo coinvolgimento dei giudici (sovranazionali e non) in una materia storicamente riservata alle Assemblee politiche non rischi di pregiudicare il principio di separazione dei poteri, giacché si consente a un'autorità esterna alle Camere di intervenire in un ambito che attiene pur sempre alla protezione della funzione parlamentare. Legittimare una simile ingerenza soltanto per proteggere taluni diritti, che potrebbero già ritenersi garantiti dalle procedure interne dettate per specificare la posizione costituzionale dei membri dei collegi rappresentativi, conferma quella tesi secondo cui, nell'evoluzione dei moderni Stati costituzionali di diritto, i tradizionali valori dell'ordinamento recedono sempre più spesso a tutto vantaggio della protezione dei diritti e del principio costituzionale di uguaglianza-ragionevolezza.

### 3. *L'autodichia delle Camere*

Tra le prerogative storicamente riconosciute al potere legislativo, l'autodichia delle Camere sui propri dipendenti ha sempre rappresentato uno degli aspetti maggiormente controversi. La cosiddetta giustizia domestica incide infatti più di ogni altra garanzia riservata alle Assemblee politiche sui diritti dei terzi, perché consente a ciascun ramo del Parlamento di giudicare autonomamente sulle controversie insorte con il proprio personale, senza devolvere la relativa questione al giudice ordinario o amministrativo, ma avvalendosi di un organismo para-giurisdizionale interno<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Alcune notazioni in questo senso possono ritrovarsi anche in C. ANTONIELLO, *L'immunità delle sedi parlamentari*, cit.; M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali*, cit. e V. DI CIOLO, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari*, cit.

<sup>107</sup> Quella che è stata da alcuni studiosi indicata come una "zona franca della legalità [...] retaggio dell'ancien régime e cono d'ombra nello Stato di diritto". Si veda in particolare quanto sostenuto da P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1/1977, p. 3047 ss. Fortemente



Almeno in prima istanza, dunque, la permanenza di una simile prerogativa anche nell'assetto repubblicano sembrerebbe vulnerare profondamente alcuni principi di ordine costituzionale, a partire dal diritto riconosciuto a ciascun individuo di poter dispiegare la propria difesa nel processo di fronte a un organo, che lo stesso art. 101, comma 2, Cost. qualifica come giudice, ossia dinanzi a un soggetto che possieda i requisiti essenziali di terzietà, imparzialità e indipendenza successivamente specificati dall'art. 108 Cost.<sup>108</sup>. Non sembra poi revocabile in dubbio che, per come attualmente congegnati, i meccanismi dell'autodichia pregiudichino pure il diritto ad "*agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*" di cui all'art. 24 Cost. ed incidano sul diritto alla tutela giurisdizionale contro i provvedimenti della P.A. che, ai sensi dell'art. 113 Cost., non può mai essere "*esclusa per determinate categorie di atti o limitata a particolari mezzi di impugnazione*"<sup>109</sup>.

Più in generale, il mantenimento di un sistema di giustizia domestica condiziona l'applicazione del principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, rispetto al quale le disposizioni appena richiamate costituiscono una chiara declinazione sul piano processuale: qualsiasi cittadino entri in rapporto diretto con l'Amministrazione di una delle Camere non sarà sottoposto al verdetto di un giudice estraneo alla controversia, ma dovrà necessariamente soggiacere alle decisioni di un organo interno all'Assemblea, che valuterà una fattispecie in cui il Parlamento stesso è parte attiva<sup>110</sup>.

---

critici rispetto al mantenimento della prerogativa in questione si mostrano, tra gli altri, anche G. FERRARI, *La giustizia domestica: un'anomalia su cui riflettere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, p. 167 ss.; F. PIERANDREI, *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1959, c. 1015 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 64 ss.; P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1971, p. 35 ss.

<sup>108</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il diritto a un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 4/1979, p. 737 ss.; M.R. MORELLI, *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti*, in *Giustizia civile*, 4/1978, p. 101 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.

<sup>109</sup> In questo senso si vedano R. IANNOTTA, *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle Camere*, in *Foro amministrativo*, 9/1978, p. 1904 ss.; E. LALA, *A proposito di tutela giurisdizionale dei dipendenti degli organi costituzionali*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 6/1978, p. 32 ss.; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, 10/1985, p. 1467 ss.

<sup>110</sup> Circa i riflessi sul mantenimento di un sistema parlamentare di giustizia domestica all'interno dell'ordinamento costituzionale repubblicano si confrontino A. BAVICCHI, *"Autogiustizia" o democrazia: la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 10/1977, p. 732 ss.; M. LAZZETTI, *Costituzione rigida e sindacato degli "interna corporis" parlamentari*, in *Rivista amministrativa della*

Alla luce di queste considerazioni occorre allora interrogarsi su quali siano le ragioni addotte per continuare a legittimare la presenza di un simile istituto o, per meglio dire, quali esigenze giustifichino ancora una tutela giurisdizionale diversificata per i soggetti che entrano in rapporto con le istituzioni parlamentari. Tali questioni assumono un rilievo ancora più pregnante se si considera che il riferimento all'autodichia non è espressamente contemplato in Costituzione, ma trova la propria base normativa unicamente a seguito di un'interpretazione estensiva dell'autonomia regolamentare, per cui la deroga a uno dei principi supremi che connotano la forma di Stato repubblicana sarebbe legittimata da una norma sub-costituzionale<sup>111</sup>.

Le risposte a questi interrogativi sollecitano una riflessione che tocca lo stesso principio di separazione dei poteri e interessa il grado di autonomia e indipendenza raggiunto dalle Camere, in un sistema sempre più orientato verso il policentrismo dei soggetti che operano negli ambiti costituzionalmente rilevanti<sup>112</sup>.

### 3.1. *Le origini liberali della giustizia domestica*

Come si è già avuto modo di constatare, la spinta verso l'indipendenza dal Sovrano assoluto, che condusse all'istituzione dei Parlamenti, e l'originale funzione giurisdizionale devoluta ai collegi rappresentativi ebbero tra le loro conseguenze principali la formazione di una serie di regole autonome, tese a disciplinare tutte le attività interne alle Camere<sup>113</sup>. Nelle sue caratteristiche salienti,

---

*Repubblica italiana*, 3/1964, p. 684 ss.; E. CUCCODORO, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 3/1977, p. 2188 ss.

<sup>111</sup> Una prima impostazione del problema è offerta da N. OCCHIOCUPO, "Sovranità" delle Camere e "diniogo di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 245 ss.; G. CODACCI PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 96 ss.; M. MODENA, *Giurisdizione domestica delle Assemblee parlamentari*, in *Parlamento*, 8/1986, p. 31 ss.

<sup>112</sup> Per una definizione dei criteri necessari a una corretta risoluzione del problema costituzionale posto dalla permanenza della giurisdizione domestica del Parlamento, si veda P. DI MUCCIO, *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amministrativo*, 7/1980, p. 1555 ss.

<sup>113</sup> Per un'analisi diacronica dei rapporti tra Parlamento e altri organi istituzionali nella storia costituzionale italiana, si consultino R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto albertino alla Repubblica, 1848-2001*, Roma, 2002, p. 39 ss.; C. CHIOLA, *Riscontri sulla funzione amministrativa del Parlamento*, Roma, 1979, p. 83 ss.; F. LANCHESTER, *Fonti parlamentari e "zone grigie" del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni: convegno organizzato dall'Archivio storico della Camera dei Deputati*, Roma, 20 giugno 1995, Roma, 1996, p. 24 ss.; I. SOFFIETTI, *Rapporti tra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto albertino: considerazioni in materia di legislazione*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1/1997, p. 17 ss.; A. MARONGIU, *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*, in

quindi, anche l'autodichia esprime una guarentigia ispirata apertamente ai principi del costituzionalismo liberale. Non a caso, nel nostro ordinamento, l'autonomia giurisdizionale del Parlamento sui propri dipendenti si è sviluppata compiutamente proprio in epoca statutaria. La letteratura giuspubblicistica di quel periodo, infatti, riteneva il potere degli organi supremi dello Stato di giudicare presso di sé sui ricorsi presentati avverso i propri atti di amministrazione interna come una prerogativa del tutto pacifica, affermatasi in via consuetudinaria<sup>114</sup>.

In altre parole, questa deroga alle più comuni regole sulla competenza giurisdizionale era avvertita come una conseguenza già implicita nell'architettura istituzionale, che si legava principalmente ai tradizionali presidi di indipendenza da tributare al Parlamento, in quanto organo sovrano posto indiscutibilmente al centro del sistema. L'elaborazione del principio di separazione dei poteri connetteva quasi indissolubilmente il momento della posizione delle norme alla loro applicazione, fino a ricomprendere nell'autonomia delle Assemblee parlamentari anche la potestà di porre regole di autorganizzazione, di darvi applicazione e, se del caso, di decidere sulle relative impugnazioni, senza alcuna ingerenza da parte degli altri poteri dello Stato<sup>115</sup>.

---

AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 300 ss. In una prospettiva comparata si leggano, invece, G. CARAVALE, *Il modello parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1998, p. 1035 ss.; S. WIGLEY, *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?*, in *Journal of Political Philosophy*, 2/2003, p. 23 ss.; M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate*, Ginevra, 2001; G. LOCK, *The 1689 Bill of Rights*, in *Political Studies*, 2/1989, p. 540 ss.; A. TESAURO, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1952, p. 121 ss. I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford, 2012, p. 88 ss.; A. KELSO, *Parliamentary Reform at Westminster*, Manchester, 2009, p. 45 ss.

<sup>114</sup> Per tutti si vedano le ricostruzioni fornite da C. LESSONA, *La legalità della norma e il potere giudiziario*, Firenze, 1900, p. 23 ss.; G.B. UGO, *Sistemi circa il giudizio dell'estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 2/1887, p. 237 ss.; L. MORTARA, *Lo Stato in giudizio: il Parlamento*, in ID., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, II, Milano, 1923, p. 697 ss.; A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1960, p. 638 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, p. 407 ss.; A. BARBERA, *Parlamento*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, VI, Roma, 1996, p. 472 ss. nonché da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, Padova, 2000, p. 13 ss.

<sup>115</sup> Così V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 315 ss.; G. DI MARTINO, *Autonomia regolamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2009, p. 123 ss.; F. MODUGNO, *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Delle fonti del diritto*, vol. I, Napoli, 2009, p. 223 ss. Ancora, in una prospettiva storica D. ZANICHELLI, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in *Studi senesi*, 3/1897, p. 297 ss.; A. CARACCILO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano, 1960, p. 37 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale italiana 1848-1994*, Roma-Bari, 2002, p. 47 ss.

Nel sistema liberale, la caratterizzazione delle delibere interne delle Camere, come provvedimenti non assimilabili agli atti amministrativi in senso proprio, era semplicemente un ulteriore corollario del principio generale, che assegnava alle Assemblee legislative uno speciale grado di primazia rispetto agli altri organi dello Stato. Sulla base di questa impostazione, il Parlamento svolgeva in ogni situazione un'attività *lato sensu* politica, che lo distingueva da qualsiasi altro potere statale e anche i numerosi provvedimenti che ne regolavano l'organizzazione avrebbero dovuto reputarsi un'espressione del potere di indirizzo, normalmente esercitato dalle Camere<sup>116</sup>.

Il valore intrinsecamente politico delle delibere assunte dagli organi elettivi veniva perciò ricondotto a una loro presunta strumentalità rispetto all'adozione dell'atto politico per eccellenza e l'insindacabilità degli "*interna corporis*" veniva giustificata per garantire massimamente il libero esercizio della funzione legislativa, cui tutti gli atti parlamentari erano ritenuti strettamente preordinati. Poiché tutte le attività delle Camere concorrevano organicamente all'adozione della legge, quelle stesse funzioni dovevano rimanere insindacabili per non pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza di indirizzo degli organi rappresentativi<sup>117</sup>.

Nel periodo statutario, il problema relativo alla natura giuridica e alla conseguente giustiziabilità dei provvedimenti con cui le Camere regolamentavano i propri rapporti con quei soggetti diversi dai Parlamentari, che entravano in rapporto con le Assemblee elettive, fu risolto sulla base di argomentazioni eminentemente formali. Tutte le delibere del Parlamento difettavano in radice del carattere di atti amministrativi e, pertanto, non avrebbero potuto essere impugnate di fronte a nessuna giurisdizione. Quando provvedevano alla propria organizzazione interna, le Camere non compivano alcuna attività amministrativa in senso tecnico e, anche qualora avessero leso i diritti dei terzi, i provvedimenti da esse adottati non avrebbero mai potuto essere sottoposti alla cognizione di

---

<sup>116</sup> D. ZANICHELLI, *I privilegi parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1/1890, p. 74 ss.; V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in ID., *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940, p. 345 e ss.; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, 1988, p. 76 ss. *Contra* si veda però C. LESSONA, *Non costituisce atto amministrativo impugnabile davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato una deliberazione della Camera dei Deputati in comitato segreto relativa alla gestione economica della Camera stessa*, in *Foro italiano*, 1/1898, III, c. 105 ss. secondo cui qualificando come atto del potere politico il licenziamento di un impiegato della Camera o del Senato si avrebbe "una ridicola contorsione sul significato delle parole".

<sup>117</sup> In particolare, con riferimento alla strumentalità delle delibere interne delle Assemblee elettive rispetto all'adozione della legge, si vedano O. SCALVANTI, *Onnipotenza parlamentare*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1896, p. 165 ss.; E. PAGLIANO, *Rassegna di diritto parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1909, p. 81 ss.; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1877. In termini analoghi si confrontino pure C.F. GABBA, *Nota a sentenza Corte di cassazione di Roma, 28 giugno 1886*, in *Foro italiano*, 4/1886, I, c. 705 ss.; G.B. UGO, *Sistemi circa il giudizio dell'estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 2/1887, p. 237 ss.

un organo diverso dal Parlamento. Di conseguenza, eventuali lesioni agli interessi individuali prodotte con l'adozione di quelle delibere non avrebbero potuto essere sottoposte alla cognizione del giudice amministrativo né avrebbero potuto farsi valere dinanzi al giudice ordinario, competente solo in materia di diritti soggettivi, in forza degli articoli 2 e 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, che aveva abolito il contenzioso amministrativo<sup>118</sup>.

Eppure, una parte della dottrina rilevò con estrema chiarezza come non tutti gli atti interni delle Camere si risolvessero immediatamente in un'attività preparatoria della legislazione. In particolare, i provvedimenti organizzatori, attraverso cui le singole articolazioni del Parlamento si strutturavano gerarchicamente, regolavano i rispettivi lavori e gestivano i propri rapporti con il personale non si sarebbero poi concretate nell'adozione di uno specifico atto legislativo. Anche tra le delibere parlamentari, quindi, esistevano alcune manifestazioni che, per forma e contenuto, non avrebbero mai potuto essere utilmente distinte dagli atti amministrativi propriamente intesi. Per questi particolari provvedimenti la competenza dei giudici – ordinari o amministrativi che fossero – non era affatto da escludersi, anche perché quegli stessi atti erano suscettibili di riverberarsi sugli interessi dei terzi e, per questa ragione, erano ben lungi dal produrre effetti solo ed esclusivamente all'interno delle mura parlamentari<sup>119</sup>.

Ciò nonostante, la successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato consolidò nel tempo un orientamento difforme. La IV Sezione, a cui la legge n. 5992 del 1889 aveva affidato la tutela degli interessi dei cittadini eventualmente lesi dagli atti della Pubblica Amministrazione, declinò continuamente la propria competenza a giudicare sui provvedimenti amministrativi delle Camere, soprattutto se relativi ai rapporti d'impiego tra un ramo del Parlamento e i suoi dipendenti<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Per una ricostruzione più generale si legga G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 2/1918, p. 232 ss.; G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, 1978; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*. Firenze, 1905, p. 135 ss.; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, 1904, p. 804 ss.

<sup>119</sup> Obiezioni in questo senso vengono formulate, ad esempio, da S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899, p. 77 ss.; e L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *La legge*, 1/1899, p. 33 ss..

<sup>120</sup> Alla tradizionale suddivisione in tre Sezioni del Consiglio di Stato si aggiungeva dunque una Quarta Sezione, con il compito "di decidere su ricorsi per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria né si tratti di materia spettante alla giurisdizione o alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali". Per un commento G.

Secondo l'interpretazione comunemente invalsa nella prassi, nel definire quali fossero gli atti ricorribili di fronte al giudice, la legislazione dell'epoca ebbe presente non già il punto di vista materiale del loro contenuto, ma assunse a propria base un criterio che riconduceva la sindacabilità dei singoli provvedimenti soltanto agli enti da cui essi promanavano. Tali organi erano solo quelli che costituivano il potere esecutivo e la IV sezione del Consiglio di Stato restava a tutti gli effetti un organo amministrativo, costituito all'interno del Governo per difendere gli interessi pregiudicati dall'Amministrazione<sup>121</sup>. Le due Camere, invece, pur essendo organi dello Stato, attendevano a una funzione diversa – separata e distinta da quella dell'Esecutivo – e per quanto riguardava l'esercizio delle loro attribuzioni vedevano riconosciuta dallo Statuto la piena indipendenza dalla Corona, con il correlativo diritto di provvedere in modo autonomo alla propria gestione. Pertanto, quand'anche avessero compiuto atti che, per il loro contenuto, potevano qualificarsi come provvedimenti amministrativi in senso sostanziale, le Assemblee legislative non avrebbero comunque potuto considerarsi alla stregua di qualsiasi altra autorità pubblica e le loro deliberazioni sarebbero state insindacabili da parte di tutti gli organi esterni al Parlamento. La competenza del Consiglio di Stato doveva ritenersi circoscritta ai soli atti adottati dal potere esecutivo, mentre eventuali deliberazioni a contenuto amministrativo delle Camere non avrebbero mai potuto essere sottoposte ad alcuna forma di controllo esterno<sup>122</sup>.

Ne discendeva una particolarissima regola ermeneutica, secondo cui tutte le disposizioni di diritto positivo che fissavano la competenza giurisdizionale dovevano essere lette tenendo in considerazione unicamente la qualificazione e le funzioni dell'organo da cui derivavano i provvedimenti impugnati<sup>123</sup>. Se da un

---

D'AGOSTINI, *Sezione IV*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, vol. II, Milano, 2006, p. 2337 ss.

<sup>121</sup> Una più accurata rassegna giurisprudenziale si ritrova in P. CHIMIENTI, *Gli atti interni delle Assemblee politiche in rapporto al diritto comune*, in ID., *Saggi: diritto costituzionale e politica*, vol. I, Napoli, 1915, p. 79 ss.; E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1948, p. 455 ss.; N. COCO, *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1927, p. 277 ss.

<sup>122</sup> Sulle differenze strutturali, che, già nel sistema liberale, distinguevano il Parlamento dagli altri organi della Pubblica Amministrazione si vedano, *ex plurimis*, V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in ID. (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1901, p. 900 ss.; F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1903, c. 177 ss.

<sup>123</sup> Circa la distinzione teorica tra atti amministrativi in senso formale e atti amministrativi in senso sostanziale, si rimanda, tra gli scritti di epoca liberale, ad A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa* cit. Per un superamento di tale nozione, invece, si vedano esemplarmente M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, p. 145 ss. e tra le opere più recenti E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2015, p. 83 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, p. 73 ss.

lato, dunque, gli atti organizzatori delle Assemblee politiche potenzialmente lesivi degli interessi dei terzi, estranei all'esercizio delle funzioni parlamentari, non potevano essere giudicati dalla IV Sezione, poiché a tale organo era affidata la competenza a conoscere soltanto dei provvedimenti emanati dal potere esecutivo, dall'altro, questi stessi atti non potevano neppure essere sottoposti alla cognizione del giudice ordinario, per le ben note e già chiarite interessenze che la Magistratura manifestava con il Governo e con il Sovrano, che nominava direttamente i giudici. Sottoporre l'azione del Parlamento, anche per una parte minima della sua attività, al sindacato di un organo strettamente dipendente dalla Corona costituiva un'ingerenza intollerabile, che ne avrebbe irrimediabilmente pregiudicato l'autonomia e l'indipendenza: l'unico giudice ammesso erano le stesse Assemblee politiche che, in questo modo, vedevano valorizzata la loro funzione para-giurisdizionale<sup>124</sup>.

Ancora una volta, quindi, la consuetudine che sottraeva il Parlamento ai principi generali dello Stato di diritto in tema di giurisdizione veniva giustificata in virtù della necessità di assicurare agli organi rappresentativi la completa autonomia decisionale. In questa logica, anche la disciplina dei rapporti tra le Assemblee elettive e il proprio personale dipendente doveva rientrare a pieno titolo tra le prerogative ordinariamente spettanti alle Camere. Per meglio dire, le norme attributive dell'autodichia esprimevano un valore meramente dichiarativo, giacché quella stessa competenza trovava il proprio fondamento nei principi generali, che imponevano di garantire a tutti gli organi supremi dello Stato, nell'esercizio delle loro funzioni, l'indipendenza da tutti gli altri poteri costituzionali<sup>125</sup>.

Seguendo questa direttrice, la decisione che intervenne più compiutamente a sistematizzare l'esercizio dell'autodichia da parte del Parlamento nei riguardi del proprio personale dipendente, fu la sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato n. 490 del 1927, che optò definitivamente per l'inammissibilità del sindacato del giudice amministrativo sugli atti interni delle Camere. In quell'occasione, pur inquadrando le Assemblee legislative tra gli organi statali, la IV sezione evidenziò nuovamente le peculiari funzioni svolte delle Camere in seno all'ordinamento. A partire da questo schema teorico, che postulava la piena corrispondenza tra organi e funzioni, il giudice amministrativo ascrisse completamente l'azione del Parlamento all'area del potere legislativo. Di conseguenza, tutte le deliberazioni adottate dalle Camere – e dunque anche quelle provenienti

<sup>124</sup> Cfr. V. MICELI, *Principi fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, 1898, p. 125 ss.

<sup>125</sup> Per un'analisi più dettagliata delle decisioni assunte dalla IV Sezione del Consiglio di Stato in materia di atti di amministrazione interna delle Camere si vedano S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità*, cit.; F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione*, cit.; G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative*; C. LESSONA, *Non costituisce atto amministrativo*, cit.

dai loro organi interni relativamente al rapporto di impiego con i propri dipendenti – si sarebbero sempre rivelate strumentali all'esercizio della funzione parlamentare primaria. Il giudice amministrativo fondò così la propria incompetenza a giudicare sui rapporti di impiego relativi ai dipendenti delle Camere, in forza di un costante ampliamento dei confini riconducibili all'esercizio della funzione legislativa, arrivando a ricomprendervi qualunque attività svolta dal Parlamento anche tramite gli uffici di Questura e il Consiglio di Presidenza. In questo modo, l'ordinamento costruì dei meccanismi di giurisdizione parlamentare esclusiva, che sottraeva alla competenza ordinaria degli organi giudiziari tutte le vicende interne alle Assemblee politiche<sup>126</sup>.

### 3.2. *Le norme dei regolamenti parlamentari in tema di autodichia*

A fronte di questa sintetica ricostruzione delle tappe principali che hanno condotto all'affermazione della giustizia domestica per entrambe le Camere, escludendo i dipendenti delle Assemblee legislative dalla possibilità di accedere alla giurisdizione ordinaria per tutelare i propri diritti e interessi legittimi, occorre ora ripercorrere le alterne vicende che hanno sostanzialmente riconfermato tale assetto, anche dopo l'approvazione della Costituzione repubblicana, estendendolo addirittura ad altri organi istituzionali<sup>127</sup>.

Alla base della scelta di mantenere i meccanismi di giustizia domestica si situa, invero, una concezione del Parlamento come organo statutale che trae la propria legittimazione direttamente dalla Costituzione e che svolge attribuzioni coesenziali al mantenimento dell'ordine instauratosi con l'avvento dello Stato costituzionale di diritto<sup>128</sup>. Questo sviluppo, però, non deriva da un disegno normativo organico, giacché le regole che disciplinano la materia sono scarse e

---

<sup>126</sup> Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 217 ss.; V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.; E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Archivio di diritto pubblico*, 2/1937, p. 265 ss.

<sup>127</sup> Sulle differenze storico-giuridiche tra il sistema costituzionale e l'ordinamento statutario in tema di giustizia domestica, si veda S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *www.amministrativamente.com*, 1/2014, p. 1 ss. Più in particolare sull'autodichia degli altri organi costituzionali si rinvia, per esempio, a P. CARLUCCIO, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011, p. 54 ss.; S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970, p. 90 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1997, p. 399 ss.

<sup>128</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 526 ss. Riprendono in parte questa suggestione anche A. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giurisprudenza di merito*, 2/2008, p. 544 ss. e F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/2011, p. 25 ss.



di rango diverso. Per le Camere, infatti, le fonti attributive dell'autodichia si rinvencono tanto nei regolamenti generali, adottati ai sensi dell'autonomia normativa che l'art. 64 Cost. conferisce a ciascun ramo del Parlamento, quanto nelle c.d. "disposizioni di diritto parlamentare amministrativo"<sup>129</sup>.

A questo riguardo, l'art. 12, comma 3, reg. Cam. prescrive che l'Ufficio di Presidenza decida "*in via definitiva sui ricorsi che attengono allo status e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti*", mentre l'art. 12, comma 1, reg. Sen prevede più laconicamente che, nei casi previsti dai regolamenti interni, il Consiglio di Presidenza adotti tutti i provvedimenti relativi al personale. Se assunte nella loro formulazione letterale, nessuna delle norme richiamate riconosce esplicitamente un valore giurisdizionale all'autodichia delle Assemblee elettive. Le disposizioni contenute nel regolamento generale della Camera adottano infatti le locuzioni normalmente riferibili ai ricorsi amministrativi, così come la disciplina valevole per il Senato richiama soltanto la potestà di emanare provvedimenti nei confronti del proprio personale. Questa impostazione, tesa a qualificare la giustizia domestica come un rimedio classicamente non-giurisdizionale, viene corroborata anche dai regolamenti interni, che strutturano le relative impugnazioni sulla falsariga dei ricorsi gerarchici<sup>130</sup>.

Più dettagliatamente, alla Camera la materia è disciplinata dal regolamento

---

<sup>129</sup> Sulla natura composita della disciplina relativa alla giustizia domestica si confrontino R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 309 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/1988, p. 491 ss. nonché M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale e "giustizia domestica": gli organi del contenzioso in Senato*, in AA.VV., *Atti del 1 corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica: Roma, 9 marzo-1 aprile 1992*, Roma, 1992, p. 381 ss.

<sup>130</sup> Potrebbe quindi dedursene che sussistano anche alcune ipotesi in cui l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale delle Camere debba spettare ai giudici ordinari o amministrativi. Al riguardo G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali di autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della repubblica italiana*, 1/2011 p. 245 ss.; F. BASILICA, *Il punto delle Sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giustizia civile*, 11/2003, p. 2043 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione ... imprudente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2008, p. 2695 ss. Tuttavia, la costante giurisprudenza della Cassazione, anziché interpretare le disposizioni dei regolamenti parlamentari relative all'autodichia come norme che prevedono rimedi amministrativi interni, in base ai quali sarebbe anche astrattamente possibile ricorrere alla tutela giurisdizionale ordinaria, ha affermato che i rimedi previsti dalla disciplina regolamentare di amministrazione hanno natura giurisdizionale, poiché attribuiscono una vera e propria "*giurisdizione speciale*". La Suprema Corte ha così negato in radice la possibilità di adire il giudice comune, preferendo, fin dall'inizio, investire della relativa questione il giudice costituzionale. In questo senso si vedano, *ex multis*, Cass., S.U., sent. 12614/1998; Cass., S.U., sent. 1933/1963; Cass., S.U., sent. 8/1975; Cass., sent. 2546/1986; Cass., sent. 2861/1986; Cass., sent. 6241/1988; Cass., sent. 1993/1992; Cass., sent. 317/1999; Cass., sent. 16267/2002; Cass., sent. 11019/2004; Cass., sent. 14085/2004.

dei servizi e del personale, dal regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e dal regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti; al Senato, l'autodichia è sistematizzata dal regolamento degli uffici e del personale e dal regolamento interno del personale, ora confluiti nel "Testo unico sulle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica".

Per quanto concerne la Camera dei Deputati, al giudizio dell'Ufficio di Presidenza si perviene attraverso una serie ordinata di ricorsi, che affidano alla competenza dell'organo collegiale le deliberazioni relative alla condizione giuridica ed economica del Segretario generale e dei Consiglieri, l'adozione degli atti che determinano in via definitiva la posizione disciplinare dei dipendenti, le decisioni concernenti il personale con qualifica inferiore a quella di Consigliere della Camera e i ricorsi di primo grado contro i ruoli di anzianità e le note di qualifica<sup>131</sup>.

Ai sensi di quanto previsto dal regolamento dei servizi e del personale, l'assunzione dei funzionari parlamentari della Camera dei Deputati avviene a seguito di concorso pubblico in conformità con i programmi indicati in un'apposita tabella emanata con decreto del Presidente di Assemblea<sup>132</sup>. I vincitori sono sottoposti a un periodo di prova della durata di un anno<sup>133</sup>, al termine del quale conseguono la nomina in ruolo, con determinazione del Segretario generale, sentito il Consiglio dei Capi servizio<sup>134</sup>. Tutti i funzionari sono periodicamente sottoposti a verifiche di professionalità<sup>135</sup>, che si concludono con un giudizio di idoneità, espresso da una commissione nominata dal Presidente della Camera all'inizio di ogni legislatura. La commissione, che comunica le proprie deliberazioni definitive all'Ufficio di Presidenza<sup>136</sup>, è diretta dal Presidente di Assemblea o da un Vicepresidente da lui delegato ed è composta dai Questori, dal Segretario generale, dai Vicesegretari generali e dal Capo del

---

<sup>131</sup> Alla rubrica "Attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza", l'art. 2, comma 1, lett. b) e lett. c) reg. serv. pers. Cam. dispone che "All'Ufficio di Presidenza spettano [...] b. le deliberazioni su quanto attiene alla posizione giuridica ed economica del Segretario generale, dei Vicesegretari generali e dei Consiglieri della Camera che abbiano superato la verifica di incremento di professionalità di cui all'articolo 57, comma 4, nonché le decisioni definitive concernenti la posizione disciplinare dei dipendenti della Camera; c. le decisioni sui ricorsi presentati dai dipendenti ai sensi del presente regolamento e dei regolamenti speciali".

<sup>132</sup> Art. 51, comma 1, reg. serv. pers. Cam.

<sup>133</sup> Art. 53, comma 1, reg. serv. pers. Cam.

<sup>134</sup> Art. 53, comma 3, reg. serv. pers. Cam. e art. 53, comma 4, reg. serv. pers. Cam., ai sensi del quale "Il periodo di prova può essere prorogato di un anno con determinazione del Segretario generale".

<sup>135</sup> Art. 57, commi da 1 a 8, reg. serv. pers. Cam.

<sup>136</sup> Art. 57, comma 11, reg. serv. pers. Cam.

Servizio del personale, che svolge anche le funzioni di segretario<sup>137</sup>.

L'Amministrazione della Camera valuta annualmente anche le prestazioni professionali dei propri dipendenti<sup>138</sup>. Una volta completato il procedimento di redazione e verifica, i rapporti di valutazione sono comunicati agli interessati entro quindici giorni e il dipendente può formulare le proprie osservazioni in un'apposita sezione del rapporto<sup>139</sup>. Il c.d. "ruolo di anzianità", redatto secondo i livelli e le qualifiche per ciascuna professionalità, è pubblicato ogni biennio. Entro trenta giorni dalla loro comunicazione, i dipendenti interessati possono impugnare in via amministrativa i relativi rapporti di valutazione ed entro trenta giorni dalla comunicazione della decisione sul ricorso amministrativo possono ricorrere in sede giurisdizionale per gli stessi motivi di legittimità<sup>140</sup>.

Il ricorso in via amministrativa, corredato dal parere motivato del soggetto che ha approvato il rapporto di valutazione, è sottoposto a una commissione, presieduta dal Segretario generale e composta da un Vicesegretario generale, da tre consiglieri Capi servizio e da altrettanti membri supplenti, estratti a sorte ogni tre anni. La commissione ha l'obbligo di deliberare entro trenta giorni ed è integrata altresì da un rappresentante sindacale, anch'egli estratto a sorte ogni tre anni da un elenco di nominativi designati da ciascuna organizzazione di categoria<sup>141</sup>.

Quanto alla sede giurisdizionale, l'art. 1 del regolamento per la tutela dei dipendenti dispone che per la difesa dei propri diritti e interessi legittimi, i funzionari della Camera possono ricorrere contro tutti gli atti relativi al proprio *status* adottati dall'Amministrazione parlamentare<sup>142</sup>. La medesima facoltà è ammessa anche a favore dei terzi interessati dalle decisioni degli organismi interni riferibili alle procedure concorsuali per l'assunzione in ruolo<sup>143</sup>. Tali ricorsi possono essere proposti per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge<sup>144</sup>. La richiesta deve essere presentata entro trenta giorni dalla comunicazio-

<sup>137</sup> Art. 57, comma 9, reg. serv. pers. Cam. e art. 57, comma 10, reg. serv. pers. Cam. secondo cui "All'inizio di ogni legislatura viene stabilito, mediante sorteggio, l'ordine secondo il quale le organizzazioni sindacali del personale della Camera hanno, a rotazione, la facoltà di designare dipendenti chiamati ad assistere ai lavori della commissione. In ogni sessione di verifica, la facoltà di designazione è attribuita a due organizzazioni sindacali per ciascun livello funzionale-retributivo a cui appartengono i candidati interessati alle verifiche. Ciascuna delle due organizzazioni sindacali designa un dipendente, il quale deve appartenere ad un livello funzionale-retributivo non inferiore a quello dei candidati. I dipendenti designati possono chiedere di far mettere a verbale le proprie osservazioni".

<sup>138</sup> Art. 59, comma 1, reg. serv. pers. Cam.

<sup>139</sup> Art. 59, comma 2, lett. e), reg. serv. pers. Cam.

<sup>140</sup> Art. 85, comma 1, reg. serv. pers. Cam.

<sup>141</sup> Art. 59, comma 2, lett. f), reg. serv. pers. Cam.

<sup>142</sup> Art. 1, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>143</sup> Art. 1, comma 2, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>144</sup> Art. 2, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

ne dell'atto ovvero dalla data in cui il destinatario ha avuto piena conoscenza del provvedimento che intende impugnare<sup>145</sup>.

L'organo competente a decidere in primo grado sui ricorsi dei dipendenti è la Commissione giurisdizionale per il personale<sup>146</sup>, nominata, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura con decreto del Presidente della Camera e composta da sei membri sorteggiati all'interno di un elenco di Deputati in carica, formato sulla base di una lista di venti soggetti designati dal Presidente di Assemblea, dal Segretario generale e dalle organizzazioni sindacali<sup>147</sup>, tra i soggetti che siano in possesso di uno dei seguenti requisiti: magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; Professore universitario in materie giuridiche; Avvocato o Procuratore presso l'Avvocatura dello Stato<sup>148</sup>. Non possono invece far parte della Commissione i componenti già in carica presso l'Ufficio di Presidenza, i membri del Governo e i componenti del Consiglio di giurisdizione<sup>149</sup>. Il Presidente della Commissione è infine designato dal Presidente della Camera tra gli stessi componenti della Commissione, che eleggeranno anche un Vicepresidente<sup>150</sup>.

Nel termine di dieci giorni dal relativo deposito, la Segreteria della Commissione comunica il ricorso ai controinteressati e al Segretario generale. Entro lo stesso termine la Segreteria provvede a formare un fascicolo contenente gli atti che si riferiscono all'impugnazione. Tali atti devono sempre restare a disposizione degli interessati, affinché possano esaminarli o estrarne copia<sup>151</sup>. Nei dieci giorni successivi alla formazione del fascicolo, le parti possono presentare memorie e documenti<sup>152</sup>. A questo punto il Presidente della Commissione nomina un relatore, al quale è affidato il compito di procedere all'istruttoria<sup>153</sup>, compiuto

<sup>145</sup> Art. 4, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam. L'art. 4, comma 2, del medesimo regolamento precisa poi che: *"In caso di silenzio tenuto dall'Amministrazione su istanza sulla quale essa abbia il dovere di provvedere, il termine [...] decorre trascorsi sessanta giorni dalla data di notificazione dell'istanza stessa"*. Analogamente l'art. 85, comma 2, dispone che *"Entro trenta giorni dalla pubblicazione può essere proposto ricorso all'Ufficio di Presidenza o al Consiglio dei Capi Servizio, secondo le rispettive competenze, avverso le indicazioni contenute nel ruolo"*. Il successivo comma 4 precisa altresì che *"L'istanza, opportunamente sottoscritta, dovrà contenere il nome, il cognome e il recapito del ricorrente, gli estremi del provvedimento impugnato e infine l'esposizione sommaria dei fatti e dei motivi su cui il ricorso si fonda"*.

<sup>146</sup> Art. 3, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>147</sup> Art. 3, comma 2, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>148</sup> Art. 3, comma 6, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>149</sup> Art. 3, comma 2, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>150</sup> Art. 3, comma 3, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>151</sup> Art. 4, comma 5, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>152</sup> Art. 4, comma 6, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>153</sup> Art. 4, comma 10, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam. *"se rileva che il ricorso non sia stato comunicato a tutti gli interessati il relatore attiva la Segreteria affinché provveda a tale adempimento"*. Allo stesso modo l'art. 4, comma 10, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam. stabilisce che *"Il relatore, se ritiene"*

ta la quale, il Presidente convoca la Commissione<sup>154</sup>. Alle udienze sono ammessi con diritto di interloquire soltanto i soggetti che ne abbiano fatto richiesta<sup>155</sup>. Su istanza di una delle parti può anche essere disposta la pubblicità dell'udienza<sup>156</sup>. La decisione motivata deve essere adottata entro sessanta giorni dal deposito del ricorso<sup>157</sup> e l'accoglimento dei motivi di gravame comporta l'annullamento del provvedimento impugnato<sup>158</sup>.

Prima delle modifiche apportate, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 77 del 6 ottobre 2009, per armonizzare il sistema interno con le statuizioni contenute nella decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso "*Savino contro Italia*", l'organo al quale ricorrere contro le decisioni adottate in primo grado dalla Commissione era la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, composta dal Presidente di Assemblea e da quattro membri, nominati dal medesimo Ufficio di Presidenza fra i propri componenti, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura, su proposta dello stesso Presidente della Camera. Oggi, invece, le delibere adottate dalla Commissione giurisdizionale sono ricorribili di fronte al Collegio d'appello, che giudica in via definitiva sulla controversia, sostituendo a tutti gli effetti la Sezione giurisdizionale<sup>159</sup>.

Il Collegio è nominato dal Presidente della Camera, entro quarantacinque giorni dall'inizio della legislatura, ed è composto da cinque Deputati che possiedano gli usuali requisiti già descritti per la Commissione giurisdizionale. Allo stesso modo sono nominati pure tre membri supplenti, che subentrano nel Collegio in ordine di nomina, nelle ipotesi di dimissioni, impedimento permanente o decadenza dei membri effettivi. In caso di astensione o *ricusazione*, il supplente sostituisce il titolare per il procedimento cui esse si riferiscono. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte del Collegio d'appello<sup>160</sup>. Il Presidente del Collegio d'appello è nominato dal Presidente della Camera<sup>161</sup>. Il procedimento in esame si svolge nelle stesse forme e con le medesime modalità previste per il giudizio di fronte alla Commissione giurisdizionale di primo grado<sup>162</sup>.

---

*che occorra acquisire altri documenti o compiere qualche atto istruttorio, ordina che vi si proceda, stabilendo i termini ed i modi per l'esecuzione".*

<sup>154</sup> Art. 5, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>155</sup> Art. 5, comma 4, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>156</sup> Art. 5, comma 5, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>157</sup> Art. 5, comma 9, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>158</sup> Art. 5, comma 8, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>159</sup> Art. 6, comma 1, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>160</sup> Si veda in proposito l'art. 6, comma 1-*ter*, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam., a mente del quale l'incarico di componente del Collegio d'appello è incompatibile altresì con quelli di membro del Governo, del Consiglio di giurisdizione e della Commissione giurisdizionale per il personale.

<sup>161</sup> Art. 6, comma 1-*quater*, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

<sup>162</sup> Art. 6-*bis*, reg. tut. giurisdiz. dip. Cam.

In questa stessa logica, il regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti ha istituito il Consiglio di giurisdizione al quale è affidato il giudizio di primo grado sui ricorsi presentati dai soggetti estranei alla Camera avverso gli atti di amministrazione della stessa Assemblea legislativa<sup>163</sup>. Il Consiglio viene nominato dal Presidente della Camera, entro sessanta giorni dall'inizio di ogni legislatura, ed è composto da tre membri scelti tra i Deputati in carica in possesso degli stessi requisiti previsti per i membri della Commissione giurisdizionale<sup>164</sup>.

Il Presidente del Consiglio di giurisdizione è designato dal Presidente della Camera tra i componenti dell'organo medesimo<sup>165</sup>. Contro tutte le decisioni assunte dal Consiglio è possibile ricorrere al Collegio d'appello di cui all'art. 6 del regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti<sup>166</sup>. Le regole procedurali per i giudizi dinanzi agli organi interni, che assicurano la protezione giurisdizionale avverso gli atti di amministrazione della Camera non concernenti i dipendenti, sono mutate integralmente dalle disposizioni previste per i ricorsi che attengono alla tutela del personale interno dell'Assemblea<sup>167</sup>.

Per quanto concerne il Senato il principio di autodichia si trova attualmente declinato, con modalità analoghe a quelle già analizzate per la Camera dei Deputati, all'interno del "Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica".

Le disposizioni dei regolamenti minori stabiliscono anzitutto che il personale di ruolo venga nominato con decreto del Presidente del Senato, esclusivamente a seguito del superamento di un concorso pubblico<sup>168</sup>. La consistenza numerica

---

<sup>163</sup> Art. 2, comma 1, reg. tut. giurisdiz. non dip. Cam.

<sup>164</sup> Cfr. art. 2, comma 2, reg. tut. giurisdiz. non dip. Cam., ai sensi del quale anche l'ufficio di componente del Consiglio è incompatibile con l'incarico di componente dell'Ufficio di Presidenza, di membro del Governo e di componente della Commissione per il personale. Il successivo quarto comma stabilisce inoltre che con il medesimo meccanismo siano nominati anche tre membri supplenti, in possesso dei medesimi requisiti richiesti per i componenti effettivi, i quali subentrano, in caso di dimissioni, impedimento permanente o decadenza degli effettivi. In caso di astensione o ricusazione, invece, i membri supplenti sostituiscono i titolari limitatamente al solo procedimento cui l'astensione o la ricusazione si riferiscono.

<sup>165</sup> Art. 2, comma 3, reg. tut. giurisdiz. non dip. Cam.

<sup>166</sup> Art. 5, comma 3, reg. tut. giurisdiz. non dip. Cam.

<sup>167</sup> Al riguardo si confrontino più diffusamente gli artt. 3, 4, 6 e 8 reg. tut. giurisdiz. non dip. Cam.

<sup>168</sup> Art. 12, comma 1, T.U. Senato. Una parziale eccezione a questo principio è definita dall'art. 13, commi 1 e 2 del medesimo Testo unico, a mente del quale "Nei bandi di concorso pubblico nazionale per l'accesso alla qualifica di Consigliere parlamentare è stabilita a favore dei dipendenti delle carriere degli Stenografi parlamentari e dei Segretari parlamentari, che appartengano almeno alla seconda fascia stipendiale, la riserva di un decimo dei posti messi a concorso per coloro che risultino idonei e riportino un punteggio finale almeno pari alla media dei punteggi finali conseguiti dagli idonei [...] Le assunzioni alla prima fascia stipendiale della qualifica di Stenografo parlamenta-

delle posizioni bandite nonché i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle prove concorsuali sono stabiliti dal Consiglio di Presidenza<sup>169</sup>. Ogni biennio, lo stesso Consiglio di Presidenza procede alla revisione della pianta organica contenente le dotazioni di personale necessarie alle aree, ai servizi e alle altre strutture, sulla base delle esigenze evidenziate nell'ultima relazione predisposta dal Segretario generale<sup>170</sup>. La tabella contenente la pianta organica viene concertata con le organizzazioni sindacali ed è approvata con decreto del Presidente del Senato, previa deliberazione del Consiglio di Presidenza<sup>171</sup>.

Il personale assunto è quindi sottoposto a un periodo di esperimento della durata di un anno, rinnovabile una sola volta, ed è accreditato in ruolo soltanto se supera positivamente la prova. La conferma è disposta dal Segretario generale, acquisiti i pareri del Direttore dei servizi del personale, del Vicesegretario generale e del Direttore del servizio al quale il funzionario è stato assegnato. Il personale afferente alle strutture non facenti parte di Servizi è confermato in ruolo dal Segretario generale, acquisito il parere del responsabile della struttura medesima e del Direttore dei servizi del personale<sup>172</sup>. Il ruolo di anzianità, redatto e aggiornato annualmente è approvato e pubblicato dal Segretario generale<sup>173</sup>.

Avverso i rapporti di valutazione è ammesso ricorso a una Commissione composta dal Segretario generale e dai Vicesegretari generali, entro trenta giorni dalla comunicazione. Per quanto riguarda le relazioni concernenti i Direttori di servizio, il ricorso dà luogo al riesame da parte della suddetta Commissione. Nel caso, invece, di valutazioni concernenti i Vicesegretari generali, il relativo riesame viene effettuato direttamente dal Segretario generale. Entro trenta giorni dalla comunicazione della decisione, è ammesso ricorso per motivi di legittimità agli organi della giurisdizione interna<sup>174</sup>.

Di norma, la promozione alla seconda fascia stipendiale è disposta dal Segretario generale dopo dodici anni di permanenza del dipendente nella prima fascia della propria qualifica. È promosso il dipendente che durante questo lasso tem-

---

*re, di Segretario parlamentare e di Coadiutore parlamentare possono avere luogo anche mediante apposite procedure concorsuali – le cui modalità sono stabilite dal Consiglio di Presidenza, fra dipendenti di ruolo del Senato appartenenti almeno alla seconda fascia stipendiale delle qualifiche delle carriere inferiori”.*

<sup>169</sup> Art. 12, comma 4, T.U. Senato.

<sup>170</sup> Art. 12, comma 3, T.U. Senato.

<sup>171</sup> Art. 17, comma 1, T.U. Senato.

<sup>172</sup> Cfr. art. 15, comma 1, T.U. Senato il quale stabilisce altresì che: *“a questo fine, trascorsi sei mesi dall'inizio dell'esperimento, il Direttore del Servizio o il responsabile della struttura redigono, per il Segretario generale, una relazione sull'attività e il comportamento del dipendente”.*

<sup>173</sup> Art. 18, comma 1, T.U. Senato.

<sup>174</sup> Art. 20, comma 3, T.U. Senato; art. 20, comma 4, T.U. Senato.

porale abbia conseguito una valutazione media almeno pari a "buono"<sup>175</sup>. Allo stesso modo, la promozione alla terza fascia stipendiale è disposta dal Segretario generale dopo dodici anni di permanenza del dipendente nella seconda fascia della propria qualifica. Anche in questa ipotesi viene disposto l'avanzamento di coloro i quali abbiano conseguito una valutazione media almeno pari a "buono"<sup>176</sup>.

I dipendenti del Senato e il Segretario generale possono ricorrere contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione per la salvaguardia dei propri diritti ed interessi legittimi. Il ricorso è ammesso solo per motivi di legittimità<sup>177</sup>. Analoga tutela si applica anche ai candidati ai concorsi per l'ammissione nei ruoli dell'Amministrazione parlamentare<sup>178</sup>. Il ricorso deve essere presentato entro trenta giorni dalla comunicazione dell'atto ovvero dalla data in cui il ricorrente abbia avuto piena cognizione del provvedimento<sup>179</sup>. Il reclamo deve contenere l'indicazione del nome e del cognome del ricorrente; il suo recapito; gli estremi del provvedimento impugnato e l'esposizione sommaria dei fatti e dei motivi su cui il gravame si fonda<sup>180</sup>. Ai fini delle presentazioni delle proprie deduzioni, i ricorrenti, a seguito di istanza motivata, possono anche estrarre copia degli atti contro i quali sono interessati a promuovere la propria impugnazione<sup>181</sup>.

I ricorsi in primo grado vengono decisi da una Commissione contenziosa nominata all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del Senato e composta da tre Senatori, un Consigliere parlamentare appartenente almeno alla seconda fascia stipendiale e un dipendente scelto dallo stesso Presidente del Senato sulla base di una terna eletta da tutti i dipendenti in ruolo. La Commissione nomina

---

<sup>175</sup> Art. 21, comma 1, T.U. Senato. Il relativo sistema di valutazione è disciplinato da un apposito protocollo allegato al Testo unico. Il secondo comma precisa poi che "*Coloro che non siano stati promossi alla seconda fascia stipendiale ai sensi del comma 1, possono esserlo se, nei due anni successivi all'ultimo diniego, riportano una valutazione almeno pari a "buono", per ciascuno dei due anni in questione*".

<sup>176</sup> Art. 22, comma 1, T.U. Senato. Anche in questo caso il relativo sistema di valutazione è disciplinato da un apposito protocollo e il comma 2 del medesimo articolo dispone che "*Coloro che non siano stati promossi alla terza fascia stipendiale ai sensi del comma 1, potranno esserlo se, nei due anni successivi all'ultimo diniego, avranno riportato una valutazione almeno pari a "buono", come risultante dalla media delle valutazioni dell'ultimo biennio*".

<sup>177</sup> Art. 72, comma 1, T.U. Senato; art. 72, comma 3, T.U. Senato.

<sup>178</sup> Art. 72, comma 2, T.U. Senato.

<sup>179</sup> Art. 72, comma 5, T.U. Senato; art. 72, comma 6, T.U. Senato "*In caso di silenzio tenuto dall'Amministrazione su istanza sulla quale essa abbia il dovere di provvedere, il termine di cui al comma 5 decorre trascorsi sessanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza stessa*".

<sup>180</sup> Art. 73, comma 2, T.U. Senato.

<sup>181</sup> Art. 72, comma 4, T.U. Senato; art. 72, comma 7, T.U. Senato "*In caso di ricorso contro le deliberazioni degli organi competenti che escludono da promozioni, l'interessato ha diritto ad ottenere copia del verbale contenente le valutazioni motivate sui propri titoli, entro dieci giorni dalla comunicazione dell'esito dello scrutinio*".



fra i Senatori il proprio Presidente e il proprio Vicepresidente<sup>182</sup>. I Senatori membri della Commissione devono essere magistrati, anche a riposo, appartenenti alle Magistrature ordinaria e amministrativa; Professori universitari, ordinari o associati; Avvocati o Avvocati dello Stato, tutti esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro<sup>183</sup>. Non possono far parte dell'organo i componenti del Consiglio di Presidenza, i componenti del Consiglio dell'amministrazione, del Consiglio di garanzia e del Consiglio di disciplina, i dipendenti assegnati al Servizio del personale o agli Uffici di segreteria della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia<sup>184</sup>.

Nel termine di dieci giorni dal suo deposito, l'Ufficio di segreteria della Commissione contenziosa comunica il ricorso ai controinteressati e al Segretario generale. Entro lo stesso termine, l'Ufficio provvede anche a formare un fascicolo che deve sempre restare a disposizione degli interessati<sup>185</sup>. Nei dieci giorni successivi, il ricorrente e i controinteressati possono presentare memorie e documenti e prendere visione di tutti gli altri atti depositati, anche a mezzo di mandatarî speciali<sup>186</sup>. Scaduto il termine, l'Ufficio di segreteria della Commissione contenziosa trasmette gli atti al Presidente, il quale incarica uno dei componenti dell'istruzione e della relazione<sup>187</sup>. La seduta della Commissione non è pubblica, sono ammesse soltanto le parti che ne abbiano fatto richiesta, le quali possono presentarsi personalmente oppure farsi assistere da un difensore di fiducia<sup>188</sup>. La decisione motivata sull'impugnazione dell'atto deve essere adottata entro centottanta giorni dal deposito del ricorso ed è resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato<sup>189</sup>. Tale atto è successivamente depositato, a cura dell'Ufficio di segreteria della Commissione contenziosa, presso l'Ufficio per l'amministrazione e la valutazione, che ne dà comunicazione alle parti entro dieci giorni dalla data di deposito<sup>190</sup>. L'accoglimento del ricorso produce l'annullamento dell'atto impugnato<sup>191</sup>.

Contro le decisioni della Commissione contenziosa è ammesso ricorso al

---

<sup>182</sup> Art. 72, comma 8, T.U. Sen. e art. 72, comma 9, T.U. Sen. "*Insieme ai membri effettivi sono nominati come membri supplenti tre Senatori, un Consigliere parlamentare almeno di seconda fascia stipendiale ed un dipendente*".

<sup>183</sup> Art. 85-bis T.U. Sen.

<sup>184</sup> Art. 72, comma 13, T.U. Sen.

<sup>185</sup> Art. 73, comma 3, T.U. Sen.

<sup>186</sup> Art. 73, comma 4, T.U. Sen.

<sup>187</sup> Art. 73, comma 8, T.U. Sen.

<sup>188</sup> Art. 74, comma 3, T.U. Sen.

<sup>189</sup> Art. 74, comma 7, T.U. Sen.

<sup>190</sup> Art. 74, comma 8, T.U. Sen.

<sup>191</sup> Art. 74, comma 6, T.U. Sen.

Consiglio di garanzia<sup>192</sup>, composto da cinque Senatori, in possesso degli stessi requisiti previsti per i membri della Commissione, anch'essi nominati direttamente dal Presidente del Senato all'inizio di ogni legislatura e tra i quali vengono poi eletti il Presidente e il Vicepresidente. I membri del Consiglio di garanzia durano in carica tutta la legislatura e non sono immediatamente riconfermabili. Il relativo incarico è incompatibile con quello di membro del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa e del Consiglio di disciplina<sup>193</sup>. Per la presentazione, l'istruttoria e la decisione dei ricorsi proposti al Consiglio di garanzia si applicano tutte le disposizioni relative alla procedura di fronte alla Commissione contenziosa<sup>194</sup>. Contro le delibere assunte dal Consiglio non è ammesso alcun ulteriore gravame<sup>195</sup>.

Avverso i provvedimenti emanati dai Vicesegretari generali, dai Direttori di servizio e dai Capi ufficio, l'interessato deve preventivamente presentare ricorso al Segretario generale, per motivi di legittimità e di merito, entro trenta giorni dalla comunicazione dell'atto. Tale ricorso deve essere depositato entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento o dalla data in cui il ricorrente ne abbia avuto piena cognizione<sup>196</sup>. Il Segretario generale decide entro sessanta giorni. Decorso inutilmente tale termine o in caso di reiezione, l'interessato può impugnare, entro trenta giorni, di fronte alla Commissione contenziosa<sup>197</sup>.

### 3.3. La giustizia domestica alla prova della Costituzione

Il principio posto a fondamento della giustizia domestica, secondo cui alcuni provvedimenti parlamentari devono restare sottratti alle regole dell'ordinamento generale, costituisce, ancora oggi, il sintomo più significativo della necessità di individuare alcune aree materiali, che restino fuori dagli schemi dello Stato di diritto. In questa stessa logica, quindi, i meccanismi che escludono le attività interne delle Camere dal sindacato degli altri organi istituzionali potrebbero anche risultare ammissibili nell'ipotesi in cui contribuiscano all'attuazione di altri principi parimenti sanciti in Costituzione o esprimano un qualche collegamento

---

<sup>192</sup> Art. 75, comma 1, T.U. Sen.

<sup>193</sup> Art. 75, comma 2, T.U. Sen. e art. 75, comma 3, T.U. Sen. "*Congiuntamente ai membri effettivi sono nominati, con eguale procedura, cinque membri supplenti anch'essi scelti tra Senatori esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro. Quanto previsto al secondo e terzo periodo del comma 2 per i membri effettivi, circa la durata della carica, il divieto di immediata riconferma e le incompatibilità si applica anche i membri supplenti*".

<sup>194</sup> Art. 76 T.U. Sen.

<sup>195</sup> Art. 75 T.U. Sen.

<sup>196</sup> Art. 78, comma 1, T.U. Sen.

<sup>197</sup> Art. 78, comma 2, T.U. Sen.

con le attività principali riconducibili alle Assemblee politiche<sup>198</sup>.

In altre parole, sebbene il mantenimento della giustizia domestica impedisca di agire davanti a un giudice indipendente e imparziale, questa stessa circostanza potrebbe anche non finire per comportare l'illegittimità della relativa disciplina, a patto, però, che si individuino elementi altrettanto validi che giustifichino tale eccezione e che le relative norme siano disposte direttamente dalla Costituzione o contribuiscano all'attuazione del dettato costituzionale, con la conseguenza che eventuali "zone franche" del diritto parlamentare non sembrano implicitamente desumibili dal sistema né possono fondarsi su comportamenti consuetudinari<sup>199</sup>. Se così non fosse, infatti, si creerebbero dei privilegi non necessari capaci di compromettere irrimediabilmente l'effettività della tutela giurisdizionale, realizzando una situazione di disparità fra i cittadini, contraria al principio di uguaglianza<sup>200</sup>.

Tradizionalmente, queste esigenze sono state individuate nella necessità di salvaguardare l'indipendenza funzionale delle Camere attraverso una protezione rafforzata della loro autonomia organizzativa, cosicché, nei diversi casi di giustizia domestica, i singoli, qualora fossero entrati in rapporto con l'amministrazione interna delle Assemblee legislative, non avrebbero potuto vantare una posizione giuridicamente protetta, ma avrebbero goduto soltanto di una tutela politica, nel senso che la loro protezione sarebbe derivata direttamente da un'autoli-

---

<sup>198</sup> Tra gli altri, evidenziano questa necessità C. MEZZANOTTE, *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 225 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, Roma, 1988, p. 3 ss.; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 4/1997, I, c. 2362 ss.

<sup>199</sup> In assenza di precise disposizioni costituzionali non risulta possibile per l'interprete ricavare unitariamente elementi utili per ammettere un regime giuridico speciale sottratto alle regole di diritto comune. Fanno eccezione, in questo senso, i provvedimenti disciplinari e di polizia che, tuttavia, come si è già avuto occasione di dimostrare in precedenza, difficilmente si pongono in contrasto con le norme costituzionali.

<sup>200</sup> Le limitazioni alla regola generale in base a cui "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi" dovrebbero essere espressamente previste dalla stessa Costituzione, così come avviene con l'art. 66. Così G. ROEHRSEN, *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 4/1976, p. 837 ss. il quale afferma esplicitamente che non dovrebbero esistere settori di attività pubbliche sottratte al sindacato giurisdizionale e ritiene altresì che in tutte le discussioni sul tema ci si sia sempre basati troppo su elementi di ordine formale, quali il carattere dell'organo, autonomo e indipendente, cui l'atto è imputato, e troppo poco sulle esigenze di tutela del cittadino "che si è così trovato in una posizione negativa, di diniego di giustizia". In questo senso si confronti pure G. DE VERGOTTINI, *Limitazioni alla tutela giurisdizionale nei diritti e inchieste parlamentari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, vol. I, Milano, 1987, p. 316 ss.

mitazione da parte dello stesso Parlamento<sup>201</sup>.

Anche se, per quanto riguarda gli atti posti in essere dagli organi costituzionali nei confronti del proprio personale interno, non si tratta di operare scelte politiche in senso stretto, l'azione e le attribuzioni delle Camere, per loro natura, sono sempre state considerate tali da non poter essere sottoposte al vaglio di un giudice esterno. Come si è avuto modo di argomentare, si tratta di una teorizzazione sviluppatasi in età liberale secondo cui, nell'esercizio delle loro funzioni tipiche, gli organi parlamentari debbono essere sempre liberi di assumere le proprie scelte e, per questo, non possono essere sottoposti a nessun vincolo giuridico. Per continuare a giustificare i presidi tipici della giustizia domestica si è cioè ciclicamente riproposta la tesi che qualifica ogni delibera del Parlamento come atto politico, attraverso cui l'Assemblea legislativa esercita sempre un potere di indirizzo<sup>202</sup>.

Resta allora da verificare se l'argomentazione per cui l'amministrazione della giustizia domestica configura l'esercizio di un potere, che impone di trattare i relativi atti in modo sostanzialmente diverso rispetto agli altri provvedimenti assunti in seno alle Camere, sia ancora spendibile in un sistema a Costituzione rigida, in cui la protezione giurisdizionale dei diritti individuali integra un principio supremo dell'ordinamento<sup>203</sup>, oppure se le forme di autodichia presenti attualmente nel sistema costituiscano il retaggio delle molteplici fasi organizzative attraversate dalla compagine statutale, che, tuttavia, riflettono esigenze non più attuali e interessano organi assai diversi per natura, posizione e funzioni<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> Così A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, p. 122 ss. Al riguardo, però, si veda anche quanto sostenuto da C. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Papaldo. Scritti di diritto amministrativo*, Milano, 1975, p. 575 ss.

<sup>202</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 30 ss.; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1989, p. 32 ss.; G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015, p. 218 ss.

<sup>203</sup> Sui rapporti tra autonomia interna delle Camere e rigidità costituzionale, si vedano, ad esempio, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 109 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 373 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 156 ss.; G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>204</sup> Valutazioni in senso analogo sono formulate anche da A. TANDA, *Tutela giurisdizionale del personale dipendente delle Camere*, in AA.VV., *I dipendenti degli organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale*, Roma, 1991, p. 65 ss.; A. GERARDI-I. TESTA, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, 2013, p. 53 ss.; P. DI MUCCIO, *L'autonomia in questione*, in *Città e Regione*, 4/1980, p. 137 ss.

### 3.3.1. Autodichia e Stato costituzionale di diritto

Da un esame seppur sommario delle previsioni regolamentari che attualmente disciplinano l'amministrazione della giustizia domestica da parte delle Camere, emerge in maniera piuttosto evidente come l'elemento di maggiore frizione rispetto ai parametri che caratterizzano gli Stati costituzionali di diritto sia rappresentato da una vistosa deroga al principio generale espresso nel brocardo “*nemo iudex in causa propria*”<sup>205</sup>.

Infatti, anche a seguito dei progressivi adeguamenti normativi apportati per eliminare le aporie più lampanti – che per alcune fattispecie facevano addirittura coincidere l'organo che adottava il provvedimento impugnato dal dipendente con lo stesso collegio che avrebbe poi giudicato sul relativo ricorso – non si può certo negare che il Parlamento manifesti comunque un interesse diretto in tutte le controversie che contrappongono le Assemblee elettive ai loro funzionari. In queste ipotesi è chiaro che gli organismi interni chiamati a giudicare sui ricorsi presentati dai soggetti eventualmente lesi da un provvedimento adottato dagli uffici amministrativi delle Camere non presenteranno mai quei requisiti di imparzialità e terzietà, che dovrebbero caratterizzare qualsiasi giudice. Gli stessi termini previsti per l'impugnativa appaiono di gran lunga inferiori ai canonici sessanta giorni riconosciuti agli altri dipendenti pubblici per proporre i propri ricorsi in materia di impiego. Per di più, fino alle modifiche introdotte a seguito della pronuncia della Corte europea dei Diritti dell'uomo sul caso “*Savino*”, le norme regolamentari in materia di autodichia non prevedevano né gli istituti processuali dell'astensione e della ricusazione né tantomeno adottavano i consueti meccanismi giurisdizionali in tema di pubblicità, contraddittorio e diritto di difesa<sup>206</sup>.

Se questo è il quadro normativo entro cui si sviluppa la giustizia domestica delle Assemblee politiche, deve anzitutto segnalarsi che la Costituzione repubblicana ha di fatto invertito le priorità e gli obiettivi dell'ordinamento, antepo-

---

<sup>205</sup> Sull'interesse diretto del Parlamento nelle vicende che interessano l'amministrazione della giustizia domestica si veda anzitutto U. POTOTSCHNIG, *Il giudice interessato non è indipendente*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/1969, c. 1299 ss. a giudizio del quale “*a contrastare col principio di indipendenza sarebbe la figura del giudice la cui posizione sia istituzionalmente interessata*”. Più di recente si leggano anche F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, cit.; G. MALINCONICO, I “*codici di procedura*” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte Europea dei diritti dell'uomo: guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale, in *www.federalismi.it*, 4/2009.

<sup>206</sup> Così, tra gli altri, S. BARTOLE, *La “posizione” rispettiva dei consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1968, p. 580 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 291 ss.; A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, 6/2015, p. 845 ss.

nendo alle ragioni dello Stato la protezione (specialmente giurisdizionale) delle libertà individuali. In linea generale, quindi, mentre in epoca statutaria i diritti dei singoli venivano concepiti come semplici interessi da ponderare in chiave recessiva o comunque secondaria rispetto alle esigenze e agli affari prevalenti del Regno, l'assetto costituzionale opera una sostanziale parificazione tra la posizione dei cittadini e le vicende dell'Amministrazione e dello Stato<sup>207</sup>.

Per come sono stati congegnati in quasi tutte le Costituzioni moderne, i diritti fungono come limite estremo all'azione dei pubblici poteri, suggerendo l'idea che la protezione delle prerogative istituzionali non possa mai arrivare a snaturare le libertà fondamentali degli individui. D'altra parte, gli articoli 24 e 113 della Costituzione, garantendo universalmente la possibilità di agire in giudizio, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, senza che questa forma di protezione possa essere totalmente esclusa o limitata, codificano proprio questa rinnovata impostazione<sup>208</sup>. Ma vi è di più. Al fine di assicurare che i diritti dei singoli siano valutati alla stregua delle ragioni dello Stato – e forse perfino in via prioritaria rispetto a queste ultime – la stessa Costituzione prescrive che la difesa della posizione dei cittadini debba avvenire dinanzi a un organo terzo, indipendente e imparziale, che non sia cioè parte attiva del rapporto in cui il suo giudizio è destinato a operare e che sia parimenti sottratto a qualsiasi forma di condizionamento o di subordinazione da parte degli altri soggetti coinvolti<sup>209</sup>. In altre termini, affinché la nuova imposta-

---

<sup>207</sup> Parla di vera e propria inversione delle priorità G. BOGNETTI, *Diritti fondamentali nell'esperienza costituzionale*, Milano, 1977, p. 24 ss. In una prospettiva non dissimile si veda V. BACHELET, *L'art. 113 della Costituzione e le restrizioni giurisprudenziali alla tutela giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1971, p. 1744 ss. Per un ulteriore approfondimento sul sistema liberale G. VACCHELLI, *La difesa giurisdizionale sui diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1902, p. 333 ss.; L. COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione nel processo civile*, Padova, 1970, p. 44 ss.

<sup>208</sup> Con particolare riguardo alla possibilità offerta dall'ordinamento repubblicano di agire in giudizio anche nei confronti di tutti gli atti della Pubblica Amministrazione si leggano L. CARLASARE, *L'applicabilità dell'art. 113 della Costituzione agli atti normativi di autorità amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1964, p. 525 ss.; G. BERTI, *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1972, p. 1864 ss.; G. AZZARITI, *Applicabilità immediata dell'art. 113 della Costituzione*, in *Id.*, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 120 ss.

<sup>209</sup> Per un approfondimento sulle caratteristiche di terzietà e imparzialità del giudice, anche in relazione all'autodichia, si confrontino, *ex plurimis*, M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994, p. 667 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto a un giudice "indipendente e imparziale"*, cit.; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, p. 61 ss.; G. CAMPANELLI, *L'evoluzione, l'involuzione e la difesa del principio di indipendenza della Magistratura tra modifiche normative e ipotesi di riforma*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, 2010, p. 279 ss.; P. PERLINGIERI-F. CRISCUOLO, *Art. 24 Cost.*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, p. 129 ss.

zione dei rapporti tra cittadino e pubblici poteri sia rigorosamente rispettata, è necessario che l'organo giudicante non abbia alcun interesse nella causa e sia assolutamente estraneo rispetto al *thema decidendum*, poiché nessun soggetto coinvolto anche solo limitatamente in una controversia può essere davvero imparziale<sup>210</sup>.

A prescindere dall'esatta configurazione dell'istituto, il punto essenziale della vicenda diventa allora stabilire se le norme che attualmente confermano la giustizia domestica nel nostro sistema giuridico trovino ancora qualche giustificazione costituzionale, in deroga a quelle disposizioni che rideterminano i canoni complessivi della tutela giurisdizionale. Se le argomentazioni relative all'insindacabilità degli atti organizzatori delle Camere potevano cioè avere un senso alla luce dei principi contenuti nello Statuto albertino, nei moderni Stati di diritto quelle stesse motivazioni non sembrano più accettabili o devono comunque essere sottoposte a un vaglio critico, informato a criteri assai diversi rispetto a quelli comunemente accolti negli ordinamenti liberali. Che alle Assemblee legislative debba essere garantita una peculiare posizione di indipendenza, in modo tale che le Camere, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano libere da vincoli esterni che possano condizionarne l'azione, è un dato di tutta evidenza, che deriva dalla posizione via via assunta dai Parlamenti nei sistemi costituzionali; che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria per tutelare l'autonomia funzionale degli organi legislativi e per scongiurare eventuali condizionamenti provenienti dagli altri poteri dello Stato è invece un'affermazione tutt'altro che pacifica<sup>211</sup>.

La stessa distinzione fra atti amministrativi in senso formale e atti amministrativi in senso sostanziale, impiegata anche successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, al fine di escludere la sindacabilità di alcuni provvedimenti delle Camere, non sembra affatto convincente, soprattutto alla luce del fatto che, ormai, i giudici (ordinari e amministrativi) non sono più inquadrabili tra gli organi afferenti al potere esecutivo<sup>212</sup>. A questo proposito, si deve segnalare che

---

<sup>210</sup> In questo senso si rinvia a P. CALAMANDREI, *Processo e democrazia*, Padova, 1954, p. 147 ss. secondo cui l'art. 24 della Costituzione innova rispetto ai tradizionali principi dell'attività processuale, poiché "contribuisce a realizzare l'uguaglianza sostanziale delle parti nel processo". Sull'argomento si vedano anche P. PERLINGIERI, *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, Napoli, 2010, p. 20 ss.; L. COMOGGIO, *La garanzia costituzionale dell'azione nel processo civile*, Padova, 1970, p. 44 ss.; M. CAPPELLETTI, *Dritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1961, p. 1282 ss. e F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969, p. 85 ss.

<sup>211</sup> Si leggano ad esempio G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amministrativo*, 3/1995, p. 787 ss.; C. CHIO-  
LA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2000, p. 3492 ss.; P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1971, p. 35 ss.

<sup>212</sup> Sulle garanzie di indipendenza e imparzialità della Magistratura dal potere esecutivo si

i provvedimenti degli organi costituzionali possono dispiegare una molteplicità di funzioni e quindi assumere una valenza, di volta in volta, differente a seconda della propria natura. Ne discende che, come già perspicuamente rilevato dalla dottrina liberale, anche il Parlamento, durante l'esercizio delle proprie attribuzioni, possa adottare provvedimenti marcatamente amministrativi, non contrassegnati cioè da alcuna valenza politica. Questi atti di organizzazione interna, tra i quali rientrano a pieno titolo le delibere concernenti lo *status* giuridico ed economico dei dipendenti e dei funzionari delle Camere, soggiacciono interamente ai principi costituzionali e si espongono a tutti i controlli comunemente previsti per quel tipo di provvedimenti. Al contrario, mantenendo la giustizia domestica anche nei casi in cui il Parlamento adotti una delibera di amministrazione, non si sottrarrebbero al sindacato giurisdizionale le attività di indirizzo delle Assemblee rappresentative, ma si escluderebbe un controllo sugli atti degli organi eletti anche quando questi esercitano funzioni che molto difficilmente possono definirsi politiche<sup>213</sup>.

In tema di autodichia, quindi, ciò che determina un contrasto con i principi costituzionali non è altro che l'estensione automatica del regime previsto per i provvedimenti di natura politica ad atti che, pur essendo adottati da organismi che appartengono al circuito parlamentare, non possiedono affatto questa caratterizzazione. Contro l'opinione correntemente diffusa secondo cui la giustizia domestica troverebbe la propria giustificazione teorica nella necessità di preservare l'indipendenza degli organi costituzionali, si deve allora riconoscere che, nei moderni ordinamenti a Costituzione rigida, il principio di separazione dei poteri non può arrivare ad escludere un sindacato giurisdizionale (esterno) sugli atti delle Camere che non siano formalmente riconducibili alle funzioni primarie del Parlamento.

L'esistenza stessa dello Stato costituzionale di diritto postula forme di reciproco controllo tra poteri anche per quanto concerne le attribuzioni caratteristiche degli organi costituzionali. Mentre infatti le prerogative parlamentari fissate

---

confrontino più dettagliatamente anche le osservazioni proposte da R. ROMBOLI, *Il giudice naturale*, Milano, 1981; V. CERULLI IRELLI, *La giurisdizione amministrativa nella Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 20/2009; G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e Magistratura*, in ID., *La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, p. 14 ss.

<sup>213</sup> Cfr. G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, in *Corriere giuridico*, 8/1999, p. 1137 ss. il quale precisa che: "solo gli atti collegati strettamente al funzionamento delle Camere come corpi politici sono sottratti alla giurisdizione ordinaria [...] quando si tratta di controversie concernenti il rapporto d'impiego del personale degli organi costituzionali non viene affatto in questione l'esercizio della funzione sovrana, essendo interessata soltanto l'attività della gestione del personale, la quale, avendo carattere puramente strumentale all'espletamento delle funzioni primarie dell'organo, non può non essere considerata un'attività meramente amministrativa". Così anche A. RAFFI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4/2010, p. 882 ss.; A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, 6/2015, p. 848 ss.



in Costituzione sono tutte finalizzate a salvaguardare l'indipendenza delle Assemblee elettive, poiché rilevano nell'esercizio delle attribuzioni politiche del Parlamento, l'autodichia costituisce un'attività accessoria, nella quale non è dato riscontrare, *ex art. 68 Cost.*, alcun "nesso funzionale" con le competenze istituzionali dei collegi rappresentativi né potrebbe istituirsi un collegamento tra giustizia domestica e autonomia organizzativa delle Camere, di cui all'art. 64 Cost., poiché pure quest'ultima riguarda l'esercizio delle funzioni politiche affidate agli organi parlamentari<sup>214</sup>.

In sostanza, l'autodichia non costituisce un'implicazione funzionalmente necessaria per preservare la posizione di autonomia del Parlamento né rappresenta uno strumento di tutela della sua indipendenza. Tutto al più, essa potrebbe configurarsi come un presidio utile per consolidare indirettamente il prestigio dell'organo, ma, per come è stata congegnata dai regolamenti parlamentari, essa appare difficilmente inquadrabile tra i poteri di autorganizzazione delle Assemblee legislative. Se infatti è già problematico parlare di autarchia in senso tecnico, quando un organo politico dispone in merito allo *status* dei propri componenti ai sensi dell'art. 64 Cost., è certo che non possa trattarsi di un potere autonomo allorché la disciplina dettata dalle Camere riguardi i propri dipendenti, ossia dei soggetti la cui condizione giuridica non incide sulla natura politica dell'organo<sup>215</sup>.

La difesa della giustizia domestica sembra basarsi, pertanto, su una concezione obsoleta del principio di separazione dei poteri, che traeva la propria giustificazione storico-giuridica dalla circostanza secondo cui, anteriormente all'affermazione dell'ordinamento repubblicano, i poteri dello Stato erano espressione di istanze e orientamenti politici contrastanti e il potere giudiziario era concepito come la *longa manus* della Corona<sup>216</sup>. Nella Carta costituzionale re-

---

<sup>214</sup> Tra gli altri G. ROEHRSEN, *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, cit. sostiene espressamente che l'autodichia non possa essere qualificata come un "necessario corollario del principio di separazione dei poteri, che nei moderni assetti costituzionali non può essere interpretato nel senso di dover assicurare l'impenetrabilità tra i vari organi e le rispettive funzioni primarie, ma è anzi attuato attraverso forme di reciproco controllo".

<sup>215</sup> C. C. POSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 77 ss. a giudizio del quale "il prestigio del Parlamento si può e si deve acquistare in altri modi: non trincerandosi dietro ad anacronistici privilegi" ed anzi ammettere un controllo esterno sull'attività delle Assemblee politiche potrebbe addirittura contribuire a fugare le sensazioni di sospetto e di diffidenza che troppo spesso circondano gli organi rappresentativi e che certo non giovano ad accrescere il prestigio. Per porre le istituzioni al riparo da attacchi e critiche qualunquistiche sarebbe cioè opportuno circondare i pubblici uffici con "mura di vetro".

<sup>216</sup> Senza pretesa di esaustività, in ordine all'evoluzione del principio di separazione dei poteri, si vedano E. BONAUDI, *Il potere politico e la divisione dei poteri*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. 1, Padova, 1940, p. 511 ss.; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966, p. 472 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 379 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica ammini-*

pubblicana tale contrapposizione assume un valore solamente tendenziale, senza considerare che, al momento, il nostro ordinamento non contiene alcuna norma che riconosca positivamente l'indipendenza di qualche organo rispetto al potere giudiziario, anzi, la stessa Costituzione prevede espressamente che gli atti più rilevanti di ciascun organo siano sempre sottoposti a qualche forma di controllo<sup>217</sup>. *A fortiori*, non ci sarebbe alcuna ragione per ritenere che le funzioni accessorie e serventi rispetto all'azione principale dei pubblici poteri debbano essere sottratte al sindacato giurisdizionale: se l'autonomia del Parlamento non è contraddetta neppure dal controllo di legittimità costituzionale sulle leggi e la sua indipendenza non è menomata dalla possibilità di essere parte in un conflitto di attribuzione di fronte a un organo (tecnico-politico) esterno come la Corte costituzionale, non sarà certo una valutazione giurisdizionale sulle controversie d'impiego tra le Camere e i loro dipendenti a violarne l'autonomia e l'indipendenza. Al limite, la cognizione di un giudice sugli atti interni delle Camere potrebbe risolversi in una diminuzione del prestigio esteriore del Parlamento, ma una simile ragione non può assumere una rilevanza sistemica tale da giustificare, *sic et simpliciter*, la lesione permanente dei principi costituzionali che assicurano la salvaguardia dei diritti individuali<sup>218</sup>.

Può così risponderci in termini più esaurienti alla domanda precedentemente posta riguardo l'estensione dell'autonomia regolamentare spettante al Parlamento: tale facoltà non è affatto comprensiva del potere di stabilire norme contrarie alla Costituzione e, in particolare, essa non può menomare il principio costituzionale che concede a tutti di agire e difendersi in giudizio. Se l'elaborazione concettuale che teorizzava la sottrazione delle controversie tra le Camere e il proprio personale dipendente appariva già largamente criticabile sotto la vigenza dello Statuto albertino, essa presenta ulteriori motivi di cen-

---

strazione, Milano, 1966, p. 178 ss.; E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 194 ss.; U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1/2005, p. 93 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, p. 670 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIII, Roma, 1990, p. 771 ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1994; E. DE MARCO, *Democrazia maggioritaria e principio della divisione dei poteri: spunti per una problematica "rilettura" del principio in un mutato scenario istituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 701 ss.

<sup>217</sup> G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 304 ss.

<sup>218</sup> In estrema sintesi, l'autonomia e l'indipendenza degli organi politici sembrerebbe non valere nei confronti dell'ordine giudiziario. Così, ad esempio, G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Rivista di diritto processuale*, 1/2015, p. 232 ss.; A. PACE, *Atti coattivi esterni delle commissioni parlamentari di inchiesta e sindacato giurisdizionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1984, p. 669 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teoria della sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1986, p. 426 ss.

sura al cospetto di una Costituzione assai più garantista per il cittadino, nella quale la sovranità non è più attribuita al Parlamento, ma al popolo – per di più – nelle forme e nei limiti stabiliti dalle stesse norme costituzionali. Si tratta cioè di una forma di intangibilità ormai priva di senso, non essendovi oggi alcun bisogno di sancire la supremazia assoluta del Parlamento, come accadeva in età liberale o negli anni immediatamente successivi alla caduta della Monarchia. Come si accennava, infatti, la Costituzione non contiene alcuna norma che sottragga in via generale gli atti amministrativi degli organi apicali dello Stato al controllo giurisdizionale, ma contempla espressamente disposizioni che, garantendo a tutti i cittadini la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, non consentono che particolari categorie di individui possano restare sguarniti degli ordinari strumenti di giustizia<sup>219</sup>.

### 3.3.2. *Gli orientamenti della Corte costituzionale*

Per lungo tempo, però, la netta cesura rispetto ai parametri e alle logiche statutarie, impressa con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, non è stata recepita dal giudice costituzionale. Almeno fino al 2014, la giurisprudenza della Corte in materia di autodichia delle Camere si è mostrata piuttosto ondivaga e, anche quando ha formulato un giudizio fondamentalmente sfavorevole in ordine alla permanenza dell'istituto nel nostro ordinamento, si è quasi sempre posta in sostanziale continuità rispetto ai principi invalsi sotto la vigenza dello Statuto albertino, recuperando e riadattando molte giustificazioni addotte in epoca liberale, che di fatto hanno consolidato un'area di “*interna corporis*”, tendenzialmente refrattaria a qualsiasi forma di sindacato<sup>220</sup>.

Deve però riconoscersi che, almeno inizialmente, il giudice delle leggi, con la sentenza n. 66 del 1964 e con la sentenza n. 14 del 1965, aveva manifestato un atteggiamento, se non di sfavore, quanto meno di fondata perplessità, circa la conformità a Costituzione dei diversi tipi di autodichia ancora presenti nel nostro ordinamento. Infatti, pur riconoscendo nei confronti della Camera dei De-

---

<sup>219</sup> C. TREVES, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1959, p. 399 ss. Una presa di posizione ancor più decisa circa la non necessarietà di un nesso tra indipendenza e insindacabilità degli atti appare dalla sentenza n. 44 del 1968 con cui la Corte costituzionale ha negato l'insindacabilità degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura, affermando proprio che, nel sistema vigente, vi sono numerosi casi in cui atti di organi indubbiamente costituzionali sono assoggettati al controllo giurisdizionale di legittimità. Nell'annotare tale decisione L. ELIA, *Postilla alla sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1968*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1968, p. 709 ss. ribadisce come, nel nostro ordinamento, esistano ipotesi in cui gli atti tipici degli organi costituzionali sono comunque assoggettati a un controllo giurisdizionale esterno e l'esistenza di una simile verifica non ne lede in alcun modo l'autonomia o l'indipendenza.

<sup>220</sup> A titolo di esempio si vedano C. cost. ord. 366/1977; C. cost. ord. 135/1981; C. cost. ord. 136/1981.

putati e del Senato della Repubblica un compiuto e ampio sistema di garanzie, che non ha paragoni nelle norme riguardanti gli altri organi dello Stato, la Corte aveva comunque escluso che la concreta applicazione delle guarentigie delineate dagli articoli 64, 66 e 68 della Costituzione potesse limitare il diritto inviolabile ad agire in giudizio<sup>221</sup>. Analogamente, con la sentenza n. 1 del 1967, il giudice costituzionale è sembrato ricondurre l'autodichia a esigenze "non tutte attuali", indicando così indirettamente la necessità di ripensare i meccanismi dell'istituto. Il percorso argomentativo seguito dalla Corte sembrò suggerire che, nell'evoluzione dei moderni regimi parlamentari, una volta che il Parlamento avesse raggiunto una certa solidità istituzionale, l'originaria necessità di circondare le Camere di una serie di guarentigie, che ne preservassero l'autonomia e l'indipendenza, dovesse considerarsi progressivamente recessiva<sup>222</sup>.

Tuttavia, già a partire dalla sentenza n. 135 del 1975, il giudice costituzionale ha decisamente mitigato la propria posizione di partenza, affermando che il sistema normativo risultante dagli artt. 102 e 103, comma 2, Cost. letto in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale, giustifica ancora oggi alcune forme di autodichia in deroga alla disciplina costituzionale sulla giurisdizione. Sebbene con tale pronuncia la Corte abbia rimodulato il proprio assunto iniziale, orientativamente contrario alla conservazione della giustizia domestica nel nostro ordinamento, una parte della dottrina ha comunque osservato che una simile decisione non potesse costituire un valido precedente con riferimento alle Camere, dal momento che, mantenendo in vita l'autodichia della Corte dei conti, il giudice delle leggi non si era basato su un principio costituzionale implicito, ma si era riferito ad una norma derogatoria espressamente contenuta in Costituzione<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> In proposito si consultino F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969, p. 85 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo di costituzionalità della legge*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanolini*, III, Milano, 1965, p. 105 ss.; S. CHIARLONI, *Principio di terzietà e imparzialità del giudice e invasioni di campo della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003, p. 2183 ss.

<sup>222</sup> Così G. LOMBARDI, *L'autonomia degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981, p. 1283 ss. il quale, però, osserva incidentalmente che la sentenza citata non pare di per sé idonea a fugare completamente i dubbi di costituzionalità sollevati in relazione all'esistenza di una giustizia domestica interna alle Camere. Peraltro, l'autodichia della Corte dei conti, prevista dagli articoli 3 e 65 del T.U. 12 luglio 1934 n. 1214 e dall'articolo 2, comma 1, della legge 21 marzo 1954 n. 161, è stata definitivamente abrogata dalla legge 6 agosto 1984 n. 425, che ha demandato alla giurisdizione dei Tribunali Amministrativi Regionali i ricorsi in materia di rapporti di impiego dei dipendenti in servizio presso la Magistratura contabile.

<sup>223</sup> Per un commento F. MODUGNO, *Postilla*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1977, p. 1337 ss.; R. ROMBOLI, *Nota a ordinanza della Corte di cassazione 14 luglio 1977*, in *Foro italiano*, 4/1978, II, c. 198 ss.; V. PARESCHE, *Interna corporis e Costituzione*, in *Nuovi studi politici*, 4/1979, p. 17 ss.; V. CAIANIELLO, *Considerazioni preliminari in tema di contratti stipulati dalle Camere*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, 5/1981, p. 167 ss.; A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984, p. 174 ss.

I presupposti già contenuti *in nuce* nelle pronunce dianzi richiamate, sono stati compiutamente sviluppati con la sentenza n. 154 del 1985, attraverso cui la Corte costituzionale ha affrontato diffusamente la giustizia domestica delle Assemblee politiche, riconnettendola indissolubilmente alle ragioni giuridiche che sorreggono l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari<sup>224</sup>. In assoluta coerenza con i meccanismi dello Stato liberale, il percorso argomentativo seguito dalla Corte pone ancora una volta in rapporto di stretta consequenzialità l'autonomia delle Camere con il controllo interno sul proprio personale dipendente, quasi che l'una costituisse una garanzia per il mantenimento dell'altra e viceversa. Come il Parlamento, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, compartecipa direttamente a tale attribuzione, così anche i regolamenti delle Camere, in quanto svolgimento diretto del dettato costituzionale, assumono una dimensione peculiare, che ne impedisce la sindacabilità in virtù della riserva di competenza disposta dalla Costituzione medesima, per assicurare l'indipendenza delle Assemblee elettive<sup>225</sup>.

Al fine di giustificare la permanenza di una qualche forma di autodichia anche nel moderno sistema costituzionale, il giudice delle leggi si appella ancora alla qualificazione del Parlamento come organo "*superiorem non recognoscens*" ricorrendo, in sostanza, alla medesima motivazione addotta dalla dottrina e dalla giurisprudenza liberali per sottrarre al sindacato giurisdizionale gli "*atti amministrativi emanati da autorità non amministrative*", quasi che l'entrata in vigore della Costituzione non avesse modificato nulla nei rapporti tra poteri<sup>226</sup>.

Benché ammetta una sorta di incompatibilità tra l'autodichia e i principi costituzionali in tema di giurisdizione, ritenendo l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante elementi indefettibili nella definizione di qualsiasi con-

---

<sup>224</sup> Riguardo al collegamento tra giustizia domestica e insindacabilità dei regolamenti parlamentari nella giurisprudenza della Corte costituzionale si confrontino *ex multis*, le riflessioni di R. IANNOTTA, *Osservazioni a Corte costituzionale 23 maggio 1985*, in *Foro amministrativo*, 4/1985, p. 1571 ss.; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, 10/1985, p. 1467 ss.; G. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile: aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi di autorità non amministrative*, Milano, 1990, p. 154 ss.

<sup>225</sup> Cfr. S.M. CICONETTI, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1985, p. 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1985, p. 1774 ss.; M. MODENA, *Giurisdizione domestica delle assemblee parlamentari*, cit.

<sup>226</sup> Sul concetto di sovranità parlamentare in rapporto all'autodichia si rimanda, per tutti, a quanto sostenuto da V. CRISAFULLI, *La sovranità nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 91 ss.; N. OCCHIOCUPO, "*Sovranità delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*", in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 245 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, p. 3 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997.

troveria e coesenziali a una tutela effettiva, la Corte non ritiene di poter intervenire sulla questione poiché l'istituto appare in larga parte previsto dai regolamenti parlamentari e censurarlo o anche solo tentare armonizzarlo con i principi definiti dalla Costituzione equivarrebbe a menomare l'autonomia delle Assemblee politico-rappresentative. La dichiarazione di inammissibilità è dunque fondata su elementi di ordine puramente formale che, ribadendo l'assenza dei regolamenti parlamentari dall'elenco delle norme impugnabili ai sensi dell'art. 134 Cost., inducono a ragionare in astratto sulla centralità che il Parlamento dovrebbe continuare a mantenere anche nell'ordinamento repubblicano<sup>227</sup>.

La matrice teorica dell'autodichia è stata individuata nel potere delle Camere di decidere autonomamente quali porzioni dell'ordinamento giuridico generale disciplinare con i propri atti. In sintesi, è a partire da una lettura estensiva dell'art. 64 Cost. che il giudice delle leggi ha continuato a legittimare la giurisdizione domestica delle Assemblee politiche rispetto alle controversie interne attinenti ai profili più specificamente amministrativi dei rapporti di lavoro e dei contratti con i terzi<sup>228</sup>. Sulla base di queste argomentazioni, tra autonomia normativa e autodichia esisterebbe un nesso particolarissimo, che riconnette l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari alla sovranità del potere politico, anche quando gli atti di organizzazione interna delle Assemblee legislative sembrano contraddire apertamente le norme costituzionali<sup>229</sup>. Secondo la Corte, la giustizia domestica è sempre legata alle specificità del potere a cui appartiene, nel senso che negli ordinamenti a Costituzione rigida non può esistere un principio generale implicito che estenda a tutti gli atti degli organi supremi dello Stato il regime di insindacabilità previsto solo per alcune delibere. Il riferimento all'autodichia per taluni poteri assume, dunque, un manifesto carattere di eccezionali-

---

<sup>227</sup> Sul punto R. FOGLIA, *Rapporti di lavoro con organi costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXV, Roma, 1991, p. 1 ss.; S.M. CICONETTI, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1993, p. 3662 ss.; S. GATTAMELATA, *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4/1991, p. 778 ss.; S. TRAVERSA, *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del quorum di maggioranza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1977, p. 1316 ss.

<sup>228</sup> In tal senso F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1/1969, p. 197 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato: Stati Uniti, Germania federale, Italia*, Padova, 1979; V. VICO, *In tema di "interna corporis acta" e di documentazioni e pubblicazioni delle Camere*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 2/1970, p. 152 ss.

<sup>229</sup> Sul nesso tra autocrinia e giustizia domestica si vedano P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014, p. 2110 ss.; A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 4/1960, p. 626 ss. nonché S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1984, p. 1208 ss.

tà, che deve ricondursi al soddisfacimento di alcune esigenze specifiche previste dalla Costituzione<sup>230</sup>.

In questa logica, il contrasto che la giurisdizione domestica esprime rispetto ai presupposti costitutivi dello Stato di diritto sarebbe solo apparente, dal momento che la compressione dei diritti individuali è momentanea e si rivela funzionale alla salvaguardia degli altri valori recepiti in Costituzione<sup>231</sup>. Questo tipo di giurisprudenza certifica, insomma, che i principi fondamentali dello Stato costituzionale di diritto sono tra loro in continua tensione e che la loro divergenza non può risolversi una volta per tutte in termini assoluti. In questa chiave, la tutela giurisdizionale dei diritti e l'indipendenza delle Camere esprimerebbero due principi da temperare di volta in volta a seconda delle istanze dell'ordinamento: qualora prevalga l'esigenza di garantire l'autonomia del Parlamento, gli atti del potere politico saranno insindacabili e le libertà individuali subiranno, di conseguenza, una temporanea limitazione, se fosse invece necessario assicurare una maggiore protezione alle ragioni individuali, gli atti delle Camere dovranno necessariamente aprirsi a una qualche forma di controllo e le garanzie processuali saranno destinate a riespandersi<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> L'ampiezza riconosciuta all'autonomia normativa *ex art. 64 Cost.* è considerata dalla maggior parte della dottrina il vero nodo controverso della specialità del regime parlamentare, giacché la difficoltà di circoscrivere sulla base di parametri oggettivi tale sfera di autodeterminazione non consente di definire *a priori* l'ambito geografico dell'autodichia. Così S.M. CICONETTI, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit.; D. NOCILLA, *Nota a Cassazione Sezioni Unite 23 marzo 1981, n. 1667*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1981, p. 987 ss.; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit. Questo aspetto risulta particolarmente evidente nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale, già a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite 1933/1963, ha negato l'autodichia dell'Assemblea regionale siciliana nelle controversie di impiego relative ai propri dipendenti, affidandone la competenza esclusiva al giudice amministrativo. Le stesse Sezioni Unite con la sent. 674/1971 hanno poi escluso che il sistema di verifica sui titoli di ammissione dei propri componenti previsto per le Camere potesse estendersi alla stessa ARS. A tal proposito, si veda in dottrina S. ORLANDO CASCIO, *L'autocrazia nell'ordinamento regionale siciliano*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, 1973, p. 1563 ss. La negazione dell'autodichia per l'Assemblea regionale siciliana in materia di trattamento di quiescenza dei dipendenti è stata ribadita, infine, con la sentenza delle Sezioni Unite 8/1975. Allo stesso modo la convalida delle elezioni dei propri membri fu negata anche al Consiglio Superiore della Magistratura con la sentenza 2918/1972, sostenendo che la verifica dei poteri fosse limitata ai soli organi che esercitano in concreto un potere politico. Analogamente, con la sentenza 2979/1975, la Cassazione ha negato l'autodichia anche alla Presidenza della Repubblica relativamente alle controversie di impiego dei propri dipendenti, dichiarando la competenza del TAR. Per un commento si rinvia a S.M. CICONETTI, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *www.rivistaic.it*, 7/2010.

<sup>231</sup> L. BRUNETTI, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, in *Jus*, 1/2014, p. 163 ss.; G. DE LEO, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2/1989, p. 17 ss.; A. PLACANICA, *Autodichia delle Assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1994, p. 189 ss.

<sup>232</sup> Concetti simili furono già espressi da S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico; studi sul concet-*

A corroborare questa impostazione, volta a sottolineare l'eccezionalità dell'istituto, concorre pure la sentenza n. 288 del 1987, relativa all'autocrazia del Consiglio Superiore della Magistratura. Secondo la Corte, benché anche il C.S.M. occupi una posizione peculiare all'interno dell'ordinamento, esso non gode comunque di una garanzia assimilabile alla giustizia domestica, poiché nei moderni Stati di diritto non sussiste un principio generale, applicabile senza distinzione a tutti gli organi che la Costituzione colloca in una posizione di indipendenza e autonomia, idoneo, di per sé, a sottrarre al controllo della Magistratura i provvedimenti emanati dagli enti apicali, soprattutto quando quegli atti incidono sulle situazioni soggettive dei terzi<sup>233</sup>. Se ne deduce che la competenza esclusiva dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza di Camera e Senato a decidere sui ricorsi in materia di impiego del personale dipendente delle Assemblee parlamentari debba essere interpretata unicamente come una particolare limitazione alla portata delle norme generali sulla tutela giurisdizionale. Le disposizioni che affidano alle articolazioni interne delle Camere le controversie relative ai rapporti di impiego con i propri dipendenti istituiscono una sorta di giurisdizione specializzata, creata appositamente per rispondere alle esigenze degli organi politici<sup>234</sup>.

---

*to, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917 p. 43 ss. secondo cui: "la grande regola è quella della competenza giudiziaria nei diritti civili e politici e i numerosi e gravi casi nei quali tale regola non trova applicazione rientrano nella categoria delle eccezioni che non bisogna presumere, ma che occorre di volta in volta giustificare con motivazioni fondate [...] motivi che non sembra ci sia modo di trovare, anzi, da qualche indizio può desumersene l'assoluta inesistenza".

<sup>233</sup> In effetti, la Corte costituzionale aveva già avuto modo di soffermarsi approfonditamente sulla posizione del C.S.M. con la sentenza n. 44 del 1968, ritenendolo un "organo che, pur espletando funzioni solamente di indole amministrativa, non è parte della Pubblica Amministrazione, in quanto estraneo al complesso organizzativo che fa capo direttamente o al Governo dello Stato o a quello delle Regioni e a cui dà vita l'amministrazione indiretta". Allo stesso modo, con la sentenza n. 148 del 1983 il giudice delle leggi ha precisato ulteriormente la natura e le funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura affermando che "comunque si voglia qualificarlo in sede dogmatica, si tratta di un organo di garanzia di sicuro rilievo costituzionale" che, però, soggiace alla regola accolta dall'articolo 24 della Costituzione, il quale offre tutela generalizzata ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi. Per un commento si veda E. BRUTI-LIBERATI, *Ruolo, funzioni e composizione del Consiglio Superiore della Magistratura: il dibattito attuale*, in AA.VV., *Il ruolo e l'attività del C.S.M. Celebrazione del venticinquennale dell'istituzione*, Roma, 1985, p. 209 ss.

<sup>234</sup> Una parte della dottrina ha così qualificato l'autodichia come una forma di giurisdizione speciale, affidata alle Camere già anteriormente all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 e dunque in grado di operare anche nell'ordinamento repubblicano in virtù della VI disposizione transitoria e finale. In questo senso si vedano, ad esempio, A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1960, p. 771 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 276 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, cit. p. 491 ss. In giurisprudenza si confrontino C. cost. ord. 209/1989; C. cost. sent. 220/1994; C. cost. ord. 479/1994; C. cost. sent. 379 del 1996; C. cost. sent. 259/2009. Altri commentatori, invece, a partire dall'obbligo nascente dall'art. 108 Cost. di garantire l'indipendenza dei giudici speciali, hanno sostenuto che il dovere di



Tuttavia, adottando una pronuncia di tipo processuale, la Corte costituzionale non ha affatto sancito la legittimità dell'autodichia, ma ha lasciato aperta la propria futura giurisprudenza anche a sviluppi potenzialmente difformi<sup>235</sup>. Ed effettivamente, il radicamento che la giustizia domestica ha conosciuto nel parlamentarismo italiano ha subito un primo ripensamento a partire dalla sentenza n. 120 del 2014, con cui il giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dalla Corte di cassazione con riferimento all'art. 12 del regolamento del Senato. In questa pronuncia, pur rigettando formalmente le ipotesi di una sindacabilità diretta dei regolamenti parlamentari, il giudice costituzionale si è però concretamente interrogato sull'estensione dell'autodichia delle Camere<sup>236</sup>. Anche senza entrare nel merito della problematica giuridica sottesa alla *quaestio legitimitatis*, la Corte ha infatti riconosciuto che l'inclusione nella sfera dell'autodichia dei rapporti di lavoro dei dipendenti e dei contratti con i terzi costituisce un tema “*controverso che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri*”, indicando anche lo strumento di tutela per riavvicinare l'istituto ai principi dello Stato costituzionale di diritto<sup>237</sup>.

Nelle sintetiche motivazioni che accompagnano la decisione, è agevole riconoscere una potenziale apertura della Corte rispetto alla fissazione di alcuni limiti contenutistici da contrapporre all'autonomia normativa delle Camere e.

---

imparzialità costituzionalmente imposto debba estendersi a tutti i giudici – e di conseguenza anche al Parlamento – essendo stato concepito dai Costituenti a garanzia dei cittadini non soltanto di fronte all'Esecutivo, ma pure nei confronti dell'organo legislativo, qualora le Assemblee politiche esercitino legittimamente una qualche forma di giurisdizione. Così SATTA, *Astensione e ricusazione del giudice*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958, p. 948 ss.; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria*, cit. e G. MICHELI, *In tema di indipendenza dei giudici speciali e sui limiti del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato avanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1963, p. 1475 ss. secondo cui la posizione di terzietà, indipendenza e imparzialità sarebbe da considerarsi un “*elemento essenziale per la stessa essenza della giurisdizione*”.

<sup>235</sup> Tecnicamente si tratta di una pronuncia di inammissibilità, giustificata sulla base dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in cui la Corte afferma espressamente che “*quanto al dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, non può non convenirsi col giudice a quo [...] che indipendenza e imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa e tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di tutela effettiva, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia*”.

<sup>236</sup> Valutazioni in questo senso erano già state formulate, tra gli altri, da S. GALEOTTI, *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'articolo 134 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1981, p. 1111 ss.

<sup>237</sup> Cfr. C. cost. sent. 120/2014, punto 4.4 del considerato in diritto: “*se altrettanto valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi è questione controversa che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto fra i poteri; infatti, anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili*”.

quindi. anche all’ambito di efficacia dell’autodichia<sup>238</sup>. Solo apparentemente, il giudice delle leggi riconferma negli artt. 64 e 72 Cost. il fondamento dello statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, poiché, riprendendo in parte le argomentazioni già esposte nella sentenza n. 379 del 1996, specifica che tali parametri costituzionali sono stati codificati non solo – e non tanto – per definire le prerogative degli organi elettivi, ma soprattutto per delimitarne l’esercizio. In questo modo, la Corte avanza alcuni dubbi circa la possibilità di ricondurre ai presidi di indipendenza delle Camere quei meccanismi che non ineriscono alle funzioni primarie del Parlamento, quali appunto le vicende relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti e ai contratti con i terzi<sup>239</sup>.

Per quanto nella sentenza non venga indicato alcun particolare criterio che possa orientare univocamente il giudice costituzionale nel valutare cosa realmente esuli dalla capacità definitoria dei regolamenti parlamentari, il richiamo esplicito alla sussistenza di un “nesso funzionale” con l’attività politico-istituzionale delle due Camere sembra comunque designare un parametro sufficientemente solido per la definizione delle future controversie: solo le norme regolamentari che presentano un collegamento diretto con le attività del Parlamento possono impedire l’accesso a un giudice esterno<sup>240</sup>.

Stante il peculiare regime di insindacabilità degli atti e dei comportamenti interni adottati dalle Assemblee politiche, lo strumento individuato dalla Corte costituzionale per garantire la tutela delle situazioni giuridiche lese sotto la vigenza del diritto parlamentare esclude tendenzialmente la possibilità di affidare il relativo sindacato a un’articolazione interna alle Camere, ma opta per un ricorso più puntuale al sistema previsto nei casi di conflitto di attribuzione

---

<sup>238</sup> C. cost. sent. 120/2014, punto 4.2 del considerato in diritto: “*ancorché i regolamenti parlamentari non rientrino espressamente tra le fonti-atto indicate nell’art. 134, prima alinea, Cost. [...] che costituiscono oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte [...] la ratio dell’insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, ma ciò non comporta che essi siano fonti puramente interne, come nel lontano passato. Essi, al contrario, appartengono all’ordinamento generale della Repubblica e producono norme che, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, devono essere sottoposte agli ordinari canoni interpretativi*”.

<sup>239</sup> In questo senso C. cost. sent. 120/2014, punto 4.3 del considerato in diritto “*su queste basi si colloca il tema dell’estensione dell’autodichia e conseguentemente della sua legittimità. Gli articoli 64 e 72 della Costituzione assolvono alla funzione di definire e, al tempo stesso, di delimitare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari. È dunque all’interno di questo statuto di garanzia che viene stabilito l’ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari avente ad oggetto l’organizzazione interna*”.

<sup>240</sup> Sulla sussistenza di un particolare nesso tra la funzione qualificatoria dei regolamenti parlamentari e le attività politiche delle Assemblee legislative si vedano M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014, p. 2103 ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7/2014; P. PASSAGLIA, *Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit.

tra poteri dello Stato. Ne discende che, per quanto concerne la protezione dei diritti patrimoniali o personali dei componenti delle Assemblee elettive, dei loro dipendenti o degli estranei che entrino in relazione, diretta o indiretta, con gli organi politici, al di fuori dei casi in cui si esaurisce la capacità di qualificazione dei regolamenti parlamentari, si riepande la competenza generale del giudice ordinario, il quale potrà rivolgersi direttamente alla Corte per riappropriarsi delle competenze che gli sono state sottratte dalle Camere nell'esercizio della giustizia domestica<sup>241</sup>.

Secondo questo *iter* – che dovrebbe anche consentire di sindacare indirettamente i regolamenti parlamentari viziati da incompetenza assoluta – l'impiegato o il dipendente della Camera che si ritenga danneggiato da un provvedimento assunto in autodichia potrà rivolgersi alla Magistratura ordinaria. A questo punto, il giudice comune, nel caso in cui ravvisi una lesione o una menomazione delle proprie attribuzioni derivante da un procedimento interno alle Assemblee legislative, sarà abilitato a sollevare il relativo conflitto davanti alla Corte, invocando come oggetto del giudizio l'errata applicazione delle disposizioni regolamentari a partire dalle quali il Parlamento ha ritenuto sussistere un "nesso funzionale" tra il giudizio domestico e le attività tipiche dei collegi politici. A questo punto, il giudice costituzionale deciderà se in tale ipotesi quella particolare interpretazione delle norme regolamentari menomi o escluda in radice la cognizione del potere giudiziario in tema di diritti e interessi legittimi<sup>242</sup>.

Ciò che sembra emergere dalla sentenza è l'intento di considerare distintamente le materie soggette ad autodichia, a seconda del rapporto di attinenza stabilito con gli artt. 64, 66 e 72 Cost. In base a questa lettura, si pongono le condizioni per un'interpretazione differenziata della giustizia domestica, variabile a seconda della materia trattata, per cui la riespansione della giurisdizione comune sarà tanto più accentuata per quelle materie, come i contratti con i terzi o i rapporti di lavoro con i dipendenti, che non trovano alcuna copertura da parte della Costituzione oppure che godono di una protezione costituzionale soltanto indiretta<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> In questo senso, si confrontino le osservazioni di S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?*, in *www.amministrativamente.com*, 1/2014; A. LO CALZO, *Il destino "a breve termine" dell'autodichia delle Camere: a proposito di un recente questionario sottoposto agli studiosi di diritto costituzionale*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 1/2016 e G. CANALE, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, *www.forumcostituzionale.it*, 8/2015.

<sup>242</sup> Così, ad esempio, si esprimono R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 10/2014, M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 10/2014.

<sup>243</sup> In presenza di eventuali forme esterne di controllo giurisdizionale, la necessità più immediata per le Camere e per gli altri organi costituzionali si traduce nel tentativo di salvaguardare comunque la propria autonomia normativa, proteggendo in questo modo anche la specialità del

Nel ragionamento della Corte, all'arretramento dell'autodichia corrisponde un contestuale e simultaneo ripensamento dell'autonomia normativa degli organi elettivi. Di conseguenza, davanti a quanto sarà giudicato estraneo allo statuto di garanzia delle due Camere dovranno sempre applicarsi le regole auree dello Stato costituzionale di diritto e dovrà trovare piena attuazione anche il regime giurisdizionale cui sono normalmente sottoposti tutti i beni giuridici e tutti i diritti<sup>244</sup>.

Per i rapporti di lavoro con i dipendenti e con i terzi la questione controversa può dar luogo a un conflitto fra poteri sulla base del fatto che anche – e forse soprattutto – le norme non sindacabili possono ledere i diritti individuali. L'apertura giurisprudenziale più significativa concerne infatti la statuizione secondo cui il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti le competenze conferite dalla Costituzione ad altre autorità deve sempre ritenersi soggetto a verifica. L'indipendenza delle Camere non può pregiudicare l'attuazione dei principi inderogabili dell'ordinamento né compromettere l'esercizio dei diritti fondamentali e la sede naturale in cui le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati al Parlamento trovano la propria soluzione è quella del conflitto fra poteri dello Stato.

Ancora una volta, dunque, di fronte alla necessità di sindacare la legittimità delle "zone franche" di cui gode il potere legislativo, la Consulta ricorre alla giurisdizionalizzazione del circuito politico-parlamentare, decidendo sempre di più sui singoli casi concreti. Il confine tra i distinti valori dell'autonomia delle Camere e della legalità-giurisdizione, intesa come rispetto dei diritti fondamentali, viene infatti tracciato dalla stessa Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni. Anche alla luce di queste considerazioni, però, questo strumento per la ridefinizione dei confini dell'autodichia deve essere riguardato come un rimedio di natura soltanto transitoria, a meno di non voler trasformare il sindacato di fronte alla Corte in un nuovo grado di giudizio sul merito della controversia. Se si decidesse di stabilizzare questo sistema per valutare la legittimità costituzionale dei meccanismi che attualmente regolano la giustizia domestica si rischierebbe di snaturare la competenza del giudice costituzionale<sup>245</sup>.

---

proprio assetto organizzativo. Così M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014.

<sup>244</sup> Sui rapporti tra autodichia, autonomia normativa delle Camere e tutela dei diritti costituzionali si rinvia, *ex plurimis*, a G. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflaging dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2015; I. TESTA, *Sotto il tappeto: autocrinia e altri misteri di palazzo*, Roma, 2016, p. 74 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6/2014 e A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *www.gruppo dipisa.it*, 2015;

<sup>245</sup> In questo caso peraltro si tratterebbe di un conflitto di attribuzione tra due organi giurisdizi-

In quest’ottica, le più recenti tendenze giurisprudenziali in tema di autodichia sembrano testimoniare una rinnovata propensione verso la ricerca di un nuovo equilibrio tra la giurisdizione parlamentare interna e la giurisdizione comune, ispirato a un diverso bilanciamento tra autonomia e indipendenza delle Camere, da un lato, e tutela dei diritti e dei beni protetti dallo Stato di diritto, dall’altro. La riqualificazione della giustizia domestica non appare finalizzata a negare in radice la legittimità del sistema del contenzioso interno – che, oltretutto, sembra aver trovato il proprio riconoscimento anche nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo – quanto piuttosto a censurare l’esclusività di quella giurisdizione e quindi l’ambito di efficacia e la definitività delle relative decisioni<sup>246</sup>. Questo nuovo approccio abbandona la tradizionale immagine dell’autodichia come sistema chiuso e in sé compiuto evidenziando due possibili aperture. La prima consiste nella possibilità di configurare una legittimazione passiva delle Camere presso la giurisdizione ordinaria, la seconda relativa all’ipotesi di una disapplicazione degli atti dell’amministrazione parlamentare da parte del giudice comune<sup>247</sup>.

Sembra così delinearsi un’ipotesi di integrazione tra autodichia e giurisdizione ordinaria, fondata sull’interlocuzione tra gli organi del contenzioso interno e i giudici comuni, per la risoluzione del medesimo caso. In queste circostanze, però, il sistema interno rischia di caratterizzarsi come un mero adempimento amministrativo che – seppur obbligatorio – sarebbe solamente prodromico al ricorso vero e proprio dinanzi al giudice comune<sup>248</sup>. In conclusione, il giudice

---

zionali, almeno in senso funzionale, dovendosi comunque ricondurre il potere di autodichia alla giurisdizione speciale delle Assemblee politiche nei particolari casi ammessi dalla Costituzione. Cfr. A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 10/2014.

<sup>246</sup> In tal senso si consultino anche C. cost. ord. 137/2015; C. cost. ord. 138/2015; C. cost. ord. 91/2016. In dottrina, si veda L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull’autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2014.

<sup>247</sup> Così G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull’autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2014, p. 1 ss. secondo cui l’amministrativizzazione dei rimedi interni rischierebbe di risolversi in una attenuazione dei presupposti di indipendenza, terzietà e imparzialità che accompagnano l’azione del giudice domestico, con conseguente stravolgimento delle garanzie introdotte a margine della pronuncia sul “caso Savino” e relativa trasformazione del meccanismo di autodichia in un mero adempimento che, anziché ampliare la tutela giurisdizionale, rischierebbe di comprometterla.

<sup>248</sup> In piena continuità con la giurisprudenza della Corte costituzionale, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con l’ordinanza n. 26934 del 2014, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato, invocando, in via principale, una riespansione della giurisdizione comune e prefigurando, in via subordinata, la ricorribilità in Cassazione delle decisioni definitive assunte dagli organi parlamentari in autodichia. Per un commento sulla pronuncia, si leggano R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali «giudici a quo»? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015, p. 169 ss.; A. MASTAN-

delle leggi intende sempre riservarsi la possibilità di vagliare la tenuta della giurisdizione domestica rispetto all'ipotesi di una loro integrazione con i giudizi ordinari. Il presupposto di questa particolare cooperazione è determinato dall'esigenza di superare il criterio dell'esclusività dell'autodichia, ritenendo che per garantire una protezione effettiva ai diritti dei dipendenti parlamentari sia necessario superare il monopolio del contenzioso interno e passare, se non a un regime di affidamento integrale alla giurisdizione comune, almeno a una commistione dei diversi sistemi di tutela, in chiave di rafforzamento delle singole garanzie<sup>249</sup>.

È quindi su questo terreno che la Corte costituzionale sarà chiamata a chiarire se e in che modo i giudici comuni potranno intervenire nel contenzioso interno alle Camere, non più in un regime di autodichia, bensì in un sistema basato sulla compresenza di più organi giurisdizionali, con ruoli e funzioni diverse e non sovrapponibili, nei limiti di quanto consentito dal principio del *ne bis in idem*. La realizzazione di un simile regime non presuppone soltanto un'equilibrata ponderazione tra l'autonomia speciale che caratterizza le Assemblee parlamentari e le norme che comunemente regolano la giurisdizione, ma, prima ancora, richiede una "leale collaborazione" tra tutti i poteri coinvolti, non già in chiave di difesa delle relative attribuzioni, ma di fattiva cooperazione nella risoluzione di fattispecie che, pur prevedendo l'intervento delle Camere, coinvolgono i limiti delle garanzie costituzionali riconosciute agli organi politici<sup>250</sup>.

### 3.4. *Le soluzioni adottate nei principali ordinamenti stranieri e gli indirizzi della Corte europea dei diritti dell'uomo*

Anche se le controversie approdate davanti al giudice costituzionale e alla Corte di Strasburgo hanno riguardato esclusivamente i rapporti di impiego con i

---

TUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, 6/2015, p. 845 ss. nonché C. MEOLI, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere: (brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. ord. n. 26934/2014)*, in *www.giustamm.it*, 1/2015.

<sup>249</sup> In ordine alla collaborazione tra giudici ordinari e Corte costituzionale, con riferimento alla possibilità di sindacare gli atti emanati in sede di autodichia dalle Camere, si confrontino F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014, p. 2091 ss.; E. GRIGLIO, *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *www.osservatorio.sullefonti.it*, 1/2015, p. 18 ss.; G. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1/2015, p. 141 ss.

<sup>250</sup> Sulle possibili prospettive del meccanismo promosso dalla Corte costituzionale per vagliare le pronunce degli organi parlamentari in sede di autodichia, si veda M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative: un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, p. 1 ss.

personale dipendente dei colleghi politici, per cui i reali limiti dell'autodichia non sono quasi mai stati dettagliati né in sede di controllo di costituzionalità né quando si è trattato di proteggere direttamente i diritti individuali previsti dalla CEDU, questa considerevole apertura da parte del giudice costituzionale italiano di fronte alle ipotesi di autodichia parlamentare certifica una sostanziale convergenza tra i meccanismi di protezione delle posizioni giuridiche soggettive attualmente previsti nel nostro ordinamento e le soluzioni escogitate nei principali sistemi europei per salvaguardare la posizione dei singoli che, occasionalmente o stabilmente, entrino in rapporto con le Camere<sup>251</sup>.

### 3.4.1. Alcuni riferimenti comparati

Fino all'affermazione della V Repubblica, anche nell'ordinamento francese lo statuto del personale delle Assemblee politiche era integralmente sottratto alle regole di diritto comune. In base alle norme dettate dai regolamenti interni per la loro assunzione, la loro carriera e il loro regime pensionistico i funzionari parlamentari dipendevano unicamente dall'Ufficio di Presidenza della rispettiva Camera<sup>252</sup>. Si trattava di un retaggio risalente addirittura al periodo rivoluzionario, a partire dal quale le Assemblee elettive beneficiarono sempre di un'organizzazione autonoma. I provvedimenti adottati dagli organi amministrativi delle Camere dispiegavano così i propri effetti esclusivamente all'interno del Parlamento e il potere giudiziario non era in grado di esercitare alcuna competenza

---

<sup>251</sup> Prima della decisione del 2014, la dottrina prevalente riteneva che nei confronti della giustizia domestica l'esperienza italiana si collocasse su posizioni arretrate, legate a paradigmi ormai non più compatibili con i moderni Stati di diritto, che concepivano il Parlamento come unico organo sovrano, autore di taluni atti di fronte ai quali la difesa dei diritti dei cittadini dovesse necessariamente recedere ogni qualvolta fossero in gioco le attività del potere politico. In questo senso, la permanenza nell'ordinamento costituzionale dell'autodichia era ritenuto il risultato di un contegno non sempre rigoroso anche da parte del giudice delle leggi, il quale in numerose circostanze aveva giudicato insindacabili i regolamenti parlamentari. Pertanto, forti anche dell'atteggiamento spesso neghittoso della Corte, le Camere si erano limitate a conferire una semplice patina di presentabilità ai propri organi interni, di fatto, ampliando al massimo l'area della giustizia domestica. Così G. DE LEO, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, cit.; T.F. GIUPPONI, *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2003, p. 3882 ss.; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, cit.; S.M. CICCONE, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit.

<sup>252</sup> Si confronti C. BERGEAL, *Le contrôle de la passation des marchés des Assemblées parlementaires*, in *Revue française de droit administratif*, 1999, p. 333 ss. In giurisprudenza si vedano *Conseil d'État* sent. n. 87801 del 3 febbraio 1899 "*Héritiers de Joly*" e *Conseil d'État* sent. n. 57186 del 20 gennaio 1921, "*Chambre des députés et sieur Buquet*". Fin dal 1899, infatti, il Consiglio di Stato si è riconosciuto competente a decidere, per esempio, sulla richiesta per il pagamento dell'onorario relativo alla redazione di due progetti per la costruzione di una nuova aula del Parlamento avanzata dagli eredi di un architetto assunto dalla Camera dei Deputati.

nelle controversie che coinvolgessero gli organi legislativi<sup>253</sup>.

La parziale attrazione di questi istituti verso la giurisdizione comune fu impressa nel 1957 dalla giurisprudenza del *Conseil d'État* sul caso "Girard"<sup>254</sup>. In relazione a questo precedente, l'art. 8 dell'*ordonnance* n. 58-1100 del 17 novembre 1958 ha introdotto un criterio di classificazione materiale degli atti del Parlamento, riconoscendo carattere amministrativo anche agli atti di gestione delle Camere. Sono state così affidate alla giurisdizione comune le controversie di impiego concernenti i dipendenti delle Assemblee politiche, aprendo successivamente anche alla possibilità di esperire azioni di responsabilità di fronte alla giurisdizione ordinaria nei confronti dello Stato per i danni provocati dai servizi del Parlamento. La legge 23 febbraio 1963 ha poi completato il quadro normativo, da una parte, riconoscendo ai dipendenti delle Camere la qualifica di *fonctionnaires de l'État*, dall'altra, limitando il controllo giurisdizionale ai soli dipendenti in ruolo<sup>255</sup>.

Alla luce di queste disposizioni, pur con alcune differenze determinate dalla specificità del lavoro parlamentare, le regole fissate dall'Ufficio di Presidenza assumono la forma di regolamenti interni sull'organizzazione dei servizi che, insieme alle ordinanze applicative emanate dal Presidente e dai Questori, disciplinano lo statuto del personale in servizio presso l'Assemblea nazionale e il Senato. Gli Uffici di Presidenza di entrambe le Camere sono quindi liberi di organizzare la carriera e la remunerazione degli impiegati in Parlamento, tuttavia, nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative, le articolazioni interne delle Assemblee politiche non potranno mai porsi in contrasto con le garanzie fondamentali riconosciute al resto dei pubblici funzionari<sup>256</sup>.

Va però osservato che, nel quadro degli ordinamenti europei, il sistema in-

---

<sup>253</sup> Per una ricostruzione della prerogativa, anche in una prospettiva storica, si leggano M. PRELOT, *Droit parlementaire français: introduction*, Parigi, 1958; V.E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Moulins, 1902, p. 404 ss.; Y. GUCHET, *Histoire constitutionnelle de la France. 1789-1974*, Parigi, 1993, p. 190 ss.

<sup>254</sup> Nella fattispecie, uno dei Segretari dei servizi dell'Assemblea nazionale, pur avendo ottenuto l'annullamento della sanzione inflittagli nel 1945 nell'ambito delle politiche di "epurazione", non era tuttavia stato reintegrato dalle autorità dell'Assemblea, dal momento che contro la relativa ordinanza di radiazione l'ordinamento non offriva la possibilità di esperire alcun ricorso per eccesso di potere. Alla base del rifiuto era stato argomentato che il provvedimento sottoscritto dal Presidente di Assemblea non costituiva un atto emanato da un'autorità amministrativa in senso organico.

<sup>255</sup> Più diffusamente si rinvia a M.C. PRAYER, *La protection du fonctionnaire par l'Etat*, Grenoble, 2010, p. 253 ss.

<sup>256</sup> In questo senso si rimanda a J.L. GIRARDI-L. RENOARD, *Evolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, in *Actualité juridique: Droit administratif*, 2012, p. 536 ss.; F. DONNAT-D. CASAS, *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des Assemblées parlementaires*, in *Actualité juridique: Droit administratif*, 4/2003, p. 1603 ss.; X. PRETOT, *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail*, in *Droit Social*, 1/1986, p. 431 ss.



stauratosi in Francia dopo la riforma del 1958 occupa un posto a sé stante, dal momento che la nuova Costituzione ha generalmente indebolito la posizione del Parlamento, conferendo prevalenza al Governo e al Presidente della Repubblica. La progressiva eliminazione delle garanzie di indipendenza riconosciute alle Assemblee legislative, anche mediante il sindacato da parte della Magistratura sulle controversie di impiego relative al personale dipendente delle Camere, deve considerarsi quindi come una conseguenza implicita della rinnovata impostazione costituzionale che, tra l'altro, prevede pure il controllo preventivo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari<sup>257</sup>.

Per tali motivi, il paradigma francese potrebbe forse apparire non sufficientemente probante per dimostrare l'inattualità dell'autodichia nei moderni Stati di diritto e in questo senso si deve leggere anche la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che, con le decisioni del 24 settembre 2010 e del 28 gennaio 2011, si è rifiutato di trasmettere al *Conseil constitutionnel* la questione prioritaria di costituzionalità, sollevata con riferimento alla posizione di alcuni ex funzionari dell'Assemblea nazionale, che eccepivano la violazione il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo, in quanto il meccanismo prefigurato dall'ordinanza 58-1100 prevede che la giurisdizione amministrativa possa risolvere solo le controversie riguardanti i funzionari delle Assemblee, senza che sia possibile esperire anche un'azione diretta contro le decisioni degli Uffici di Presidenza in materia di *status*. In tali circostanze, infatti, il giudice amministrativo, invocando a sostegno della propria pronuncia anche la consolidata interpretazione dell'art. 6 CEDU, ha ritenuto che la possibilità già riconosciuta ai singoli dipendenti di contestare le decisioni interne delle Camere con un ricorso incidentale fosse di per sé sufficiente a garantire il diritto a un giusto processo<sup>258</sup>.

Successivamente, lo stesso Consiglio di Stato, ritenendo che l'art. 8 della già citata ordinanza n. 1100 del 1958, nella parte in cui riserva soltanto ad alcune categorie la possibilità di impugnare le decisioni delle Camere parlamentari, si ponesse in contrasto con l'art. 16 della "*Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*", che garantisce il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, ha invece deciso di sollevare questione prioritaria di costituzionalità. Il *Conseil constitutionnel* ha però considerato che, se l'accesso ai tribunali è più limitato per i dipendenti parlamentari rispetto agli altri impiegati pubblici, in ogni caso essi

---

<sup>257</sup> Sulle specificità del sistema parlamentare francese si vedano *passim* J. KRYNEN, *L'État de justice France, XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle, L'emprise contemporaine des juges*, Parigi, 2012; J. BARTHELEMY-P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, 2004; P. AVRIL-J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Parigi, 2010.

<sup>258</sup> Cfr. B. DAUGERON, *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel: la "vérification des pouvoirs", histoire et théorie*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 4/2013, p. 17 ss.; B. DAUGERON, *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel: la "vérification des pouvoirs", histoire et théorie*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 4/2013, p. 17 ss.

non sono totalmente privi della possibilità di impugnare le decisioni prese dalle Camere in violazione dei loro diritti e questo elemento deve ritenersi sufficiente per giudicare la disposizione indubbiata compatibile con Costituzione<sup>259</sup>.

Anche nella Germania federale, i funzionari del *Bundestag* e del *Bundesrat* sono qualificati dal "*Bundesbeamtengesetz*" come impiegati dello Stato, benché, per tutto quel che riguarda il loro rapporto di servizio, si pongano alle dirette dipendenze dei Presidenti degli organi costituzionali a cui afferiscono. In questa stessa prospettiva, il "*Beamtenrechtsrahmengesetz*" ha deferito alla giurisdizione amministrativa tutti i ricorsi concernenti le controversie in materia di pubblico impiego. In tal modo, pur garantendo alle Camere la necessaria autonomia organizzativa, poiché lascia alla competenza dei rispettivi Presidenti, coadiuvati dai Vicepresidenti, le più importanti decisioni riguardanti il proprio personale, ivi compresa la nomina, la decadenza e il collocamento a riposo dei dipendenti, la legislazione di settore ha comunque salvaguardato i diritti dei funzionari parlamentari, prevedendo la possibilità di ricorrere a un giudice esterno<sup>260</sup>.

Nel sistema tedesco, dunque, per le questioni attinenti al personale variamente incardinato presso il Parlamento non si riscontrano forme particolari di giurisdizione domestica<sup>261</sup>. La mancata adozione dell'autodichia può essere verosimilmente spiegata sia con il rifiuto delle sue origini aristocratiche sia con gli strascichi negativi lasciati dalla previgente applicazione del "*Parlamentsjustiz*", a cui devono aggiungersi le obiezioni in ordine a una possibile introduzione dell'istituto ricavabili dai principi costituzionali e in particolar modo dalla garanzia di

---

<sup>259</sup> Così *Conseil constitutionnel* decisione n. 2011/129 del 13 maggio 2011

<sup>260</sup> Per un approfondimento sull'inquadramento dei dipendenti pubblici nella legge tedesca sui funzionari federali si veda per tutti D. SCHEFOLD, *Le garanzie di imparzialità degli addetti alla funzione pubblica. Un problema dell'etica pubblica in Germania*, in F. MERLONI-R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009, p. 373 ss.

<sup>261</sup> Al riguardo, va ricordata, innanzitutto, la disciplina dettata dalla legge sui funzionari dell'Impero germanico del 1873, secondo cui "I funzionari della Dieta imperiale hanno i diritti e i doveri dei funzionari dell'Impero. L'immissione in ruolo dei funzionari della Dieta imperiale avviene tramite il Presidente che costituisce l'autorità gerarchicamente sovra-ordinata". Tale disciplina fu integrata dal regolamento della Dieta, ai sensi del quale "Il Presidente decide sull'immissione in ruolo e sulla destituzione del personale amministrativo e di servizio necessario alla Dieta imperiale nonché sulle spese per la copertura dei bisogni della dieta imperiale nei limiti dello stanziamento stabilito dalla legge". Per le controversie di carattere patrimoniale tra i funzionari e il fisco, ad esempio, in ordine all'applicazione delle norme sull'indennità di anzianità, era competente il giudice ordinario. A quest'ultimo era però precluso ogni sindacato in relazione alle decisioni sull'immissione in ruolo, sul congedo, sulla sospensione o sulle sanzioni nei confronti di funzionari. Per le controversie relative ai provvedimenti disciplinari, la legge in questione aveva anche istituito apposite "Camere di disciplina" e una "Suprema Corte di disciplina", composte in maggioranza da giudici eletti dalla Camera bassa. L'art. 31 della Costituzione di Weimar autorizzò invece l'istituzione presso la Dieta di un Tribunale elettorale imperiale, ma pur sempre senza introdurre meccanismi di giustizia domestica. Per alcune ulteriori notazioni storiche F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Bologna, 2009.

accesso alla giustizia di cui art. 19, comma 4, del *Grundgesetz*. L'attribuzione di funzioni giurisdizionali al Parlamento è stata giudicata incompatibile con l'assetto delle competenze stabilito dalla Legge fondamentale. L'organo cui spetta la cognizione sul caso può variare a seconda dell'inquadramento ovvero dello *status* dei dipendenti interessati dal provvedimento: le questioni riguardanti i funzionari del *Bundestag* e del *Bundesrat*, in quanto funzionari federali, sono devolute al giudice amministrativo, legislativamente competente a valutare tutte le fattispecie non risolte nell'ambito delle procedure interne, mentre le controversie con gli altri dipendenti pubblici rientrano nella competenza del giudice del lavoro<sup>262</sup>.

Anche in merito al rapporto contenzioso tra le Camere e i soggetti estranei alla competenza del *Bundestag* non si ravvisano particolarità significative. Non esiste cioè un'autodichia parlamentare nemmeno in relazione ai rapporti con terzi. Tuttavia, i soggetti eventualmente lesi dai servizi del Parlamento potranno presentare azioni di responsabilità nei confronti dello Stato come se si trattasse di un danno causato da un qualsiasi altro organo federale. Anche in simili eventualità i rimedi legali e la giurisdizione dipenderanno dai fatti specifici e dai rapporti concretamente dedotti in giudizio. A questo riguardo, si può infine segnalare la possibilità per i soggetti terzi di rivolgersi al *Bundestag* con petizioni e reclami indirizzati ad un'apposita Commissione, istituita in base all'art. 45c della Legge fondamentale<sup>263</sup>.

Per quanto concerne il sistema inglese, l'applicabilità degli ordinari rimedi giurisdizionali al Parlamento di *Westminster* e ai suoi funzionari ha rappresentato una questione largamente dibattuta anche in epoca piuttosto recente. Del resto, nell'ordinamento britannico, sulla base di quanto espresso nella sentenza "*Rex vs. Graham-Campbell*" del 1935, si è sempre ritenuto che le regole caratterizzanti dell'ordinamento generale potessero applicarsi alle Camere soltanto nella misura in cui queste ultime avessero accettato volontariamente di sottoporvisi<sup>264</sup>. Tuttavia, alla luce dei successivi sviluppi abbracciati nel Regno Unito,

---

<sup>262</sup> Cfr. D.P. KOMMERS-R.A. MILLER, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, 2012, p. 109 ss.; M. CACIAGLI, *Germania: una "democrazia del Cancelliere?"*, Bologna, 2005, p. 73 ss.; P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, 2003, p. 88 ss.

<sup>263</sup> Art. 45 Legge fondamentale per la Repubblica federale tedesca "*Il Bundestag istituisce una commissione per le petizioni cui spetta la trattazione delle petizioni e dei ricorsi rivolti al Bundestag a norma dell'articolo 17. La legge federale disciplina le competenze della commissione per l'esame dei ricorsi*". Per un commento A.B. GUNLICKS, *The Lander and German Federalism*, Manchester, 2003, p. 86 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983. Più in generale si veda F. PALERMO, *Germania*, Bologna, 2005.

<sup>264</sup> Del resto, già una delle formulazioni essenziali della sovranità parlamentare aveva determinato la consuetudine costituzionale secondo cui le Assemblee legislative, a differenza di tutti gli altri organi dello Stato, non potessero ritenersi vincolate per il futuro.

l'orientamento secondo cui il Parlamento sarebbe esente dall'applicazione della legge può dirsi definitivamente superato sul piano normativo anche perché, a decorrere dal 1975, la Gran Bretagna, con l'adozione del "*Employment Protection Act*", ha esteso ai dipendenti della *House of Commons* tutte le garanzie previste per i lavoratori pubblici, ivi comprese quelle relative all'eguaglianza nella retribuzione e alla parità tra i sessi<sup>265</sup>. In conformità con questo impianto, lo *Speaker* è considerato il datore di lavoro di tutto il personale presente in Parlamento. Al Presidente di Assemblea spetta, pertanto, il compito di nominare, trasferire o sospendere i dipendenti, tuttavia, contro gli atti assunti nei loro riguardi, i funzionari coinvolti possono, a seconda dei casi, presentare ricorso di fronte all'*Industrial Tribunal*, alla *High Court* o alla *County Court*. A tal proposito, il successivo "*Employment Protection Consolidation Act*" del 1978, ha avuto modo di precisare che la continuità dell'impiego presso l'Assemblea non è interrotta dal cambiamento dello *Speaker* e soprattutto che nessuna legge e nessuna consuetudine potranno impedire ai dipendenti della Camera dei Comuni di difendere i propri diritti dinanzi a un giudice<sup>266</sup>.

Più di recente, sia la *Supreme Court*, con la sentenza "*R v Chaytor*" del 2010, sia il Governo, con l'approvazione del "*Green Paper on Parliamentary Privileges*" del 2012, sia le Assemblee legislative, con l'adozione del "*Parliamentary Privilege Report*" del 2013, sia infine i manuali del personale predisposti da entrambe Camere hanno rafforzato la possibilità per i funzionari parlamentari soggetti a licenziamento o a pensionamento anticipato di agire in giudizio presso gli *Employment Tribunals*, oltre che di esperire le varie procedure di ricorso interne. Più nel dettaglio, entrambi gli "*Staff Handbooks*" fanno espresso riferimento all'applicabilità della normativa sulle pari opportunità e sull'impiego. Così, mentre il testo adottato dalla Camera dei Comuni afferma che le condizioni di servizio del personale interno sono tutelate dalle norme generali e dal c.d. "*House of Commons Management Code*", la regolamentazione approntata dalla Camera dei Lord estende ai propri membri l'applicabilità di molteplici misure legislative ordinarie, nel tentativo di parificare il più possibile il trattamento pre-

---

<sup>265</sup> In particolare, per quanto concerne la definizione dello *status* dei funzionari parlamentari l'art. 122 del "*Employment Protection Act*" contiene un rimando esplicito alle previsioni già contenute nel "*Equal Pay Act*" del 1970 e nel "*Sex Discrimination Act*" del 1975.

<sup>266</sup> Queste particolarità hanno trovato riscontro anche in altri testi legislativi. Secondo la *section 277.2* del "*Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act*" del 1992, "*Nothing in any rule of law or the law or practice of Parliament prevents a person from bringing a civil employment claim before the court or from bringing before an employment tribunal proceedings of any description which could be brought before such a tribunal in relation to other employment*". Da menzionare è anche la prassi adottata dalle due *Houses* secondo cui, laddove norme di rango primario o secondario, di origine sia nazionale che europea, diano luogo a diritti individuali e influiscano sulle attività del Parlamento, si estende alle Camere la normativa applicabile alla Corona e ai suoi *servants*. Cfr. più specificamente "*Parliamentary Privilege, First Report*", cap. 8, par. 222.

visto per i funzionari parlamentari con lo *status* degli altri *civil servants*<sup>267</sup>.

A riprova della soggezione delle Assemblee politiche alla giurisdizione ordinaria per tutte le questioni non legate ai “*proceedings*”, la regolamentazione interna delle Camere prescrive che ai dipendenti del Parlamento sarà fornita assistenza legale, qualora siano stati denunciati per i danni risultanti dalle azioni intraprese nel corso della loro attività istituzionale. Il diritto all’assistenza legale non si applica se i funzionari hanno agito al di fuori delle loro attribuzioni o si sono rifiutati di informare il difensore legale nei termini richiesti dalla *House of Commons*. Agli impiegati che abbiano agito onestamente e in buona fede non sarà richiesto alcun risarcimento, a meno che non sia stato commesso un illecito disciplinare<sup>268</sup>.

Nel diritto anglosassone, le Assemblee elettive hanno mantenuto il diritto di gestire i loro rapporti interni, tuttavia, questa facoltà non consente al Parlamento di sottrarsi alla cognizione della giurisdizione ordinaria<sup>269</sup>. Nell’ambito del diritto di ciascuna Camera di amministrare le proprie questioni, è necessario differenziare le attività che richiedono una tutela specifica da quelle che invece non ne hanno bisogno. Questa distinzione è stata formalmente riconosciuta dal “*Parliamentary Corporate Bodies Act*”, sulla base del quale ciascuna *House* ha istituito un *Corporate officer* abilitato a firmare i contratti con il personale e ad agire in giudizio per conto del Parlamento. Certo, il confine tra le diverse attività degli organi rappresentativi non è agevole da definire, in linea di massima, si può però ritenere che gli ambiti esclusi dal sindacato giurisdizionale non siano soltanto quelli direttamente riconducibili ai “*proceedings in Parliament*”, ma ricomprendano anche quelle aree strettamente collegate agli atti di amministrazione in cui l’intervento di qualsiasi altro potere dello Stato lederebbe la sovranità delle Assemblee politiche<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup> Tra le disposizioni più significative allargate legislativamente anche ai funzionari parlamentari si segnalano quelle contenute nel “*Equalities Act*” del 2010, nel “*Working Time Regulations*” del 1998, nel “*Health and Safety at Work Act*” del 1974, nel “*Official Secrets Act*” del 1989 e nel “*Data Protection Act*” del 1998.

<sup>268</sup> Così dispongono gli “*Staff Handbooks*” del 2012, par. 13, parte 5, cap. 18.

<sup>269</sup> Sulla base di quanto affermato dal “*Joint Committee On Parliamentary Privilege*” nel proprio “*Parliamentary Privilege, First Report*” del 1999, cap. 5, paragrafi da 246 a 248, “*Il palazzo di Westminster è un edificio che richiede una manutenzione considerevole. Le Camere infatti forniscono un’ampia gamma di servizi per i parlamentari, impiegando e curandosi di un alto numero di funzionari e visitatori. Queste prestazioni richiedono personale, forniture ed appaltatori e per la maggior parte, essi non sono giustamente ritenuti tutelati dal privilegio. È difficile vedere buoni motivi affinché, ad esempio, i ricorsi per violazione dei contratti relativi al catering o ai servizi edili debbano essere esclusi dalla giurisdizione delle Corti o perché un individuo che soffra un danno fisico nella sede parlamentare non debba poter agire in giudizio per ottenere un risarcimento per negligenza*”.

<sup>270</sup> Il confine non è netto: ad esempio, sono coperte da “*privilege*” le iniziative intraprese dalle biblioteche delle due Camere per l’aggiornamento dei Parlamentari sulle questioni di significativo interesse politico e il fondo pensioni della *House of Commons*, mentre non sono generalmente

Con riguardo, infine, all'ordinamento spagnolo, pur in assenza di specifiche disposizioni costituzionali, la logica interna al sistema sembra comunque far propendere per l'ammissibilità di un ricorso alla Magistratura ordinaria anche per quanto riguarda le controversie di impiego dei dipendenti delle Camere<sup>271</sup>. La Costituzione si limita infatti a riconoscere ai due rami del Parlamento solo alcune forme caratteristiche di autonomia normativa, finanziaria e funzionale mentre rinvia alla competenza interna per l'approvazione degli statuti relativi al personale delle *Cortes generales*. Di conseguenza, l'autonomia amministrativa del Parlamento si traduce nel fatto che le Assemblee elettive sono le uniche autorità competenti a determinare la propria struttura burocratica, ivi compreso il regime dei dipendenti<sup>272</sup>.

Come si vede, l'autonomia delle *Cortes* non include la giurisdizione domestica. A questa notazione deve pure aggiungersi che l'art. 24, comma 2, Cost. sancisce, il diritto fondamentale a un giudice precostituito per legge, mentre l'art. 117 Cost. stabilisce il principio di unità della giurisdizione, vietando in questo modo anche l'istituzione di giurisdizioni speciali<sup>273</sup>. La graduale e sempre più frequente sottoposizione degli atti del Parlamento e dei suoi membri al controllo giurisdizionale si è pertanto qualificata come il corollario più diretto della nuova identità democratica riconosciuta all'istituzione parlamentare che se, da un lato, ha collocato le *Cortes* al centro dello Stato di diritto in una posizione di autonomia e di indipendenza rispetto a tutti gli altri poteri, dall'altro, ne ha pur sempre sancito la subordinazione rispetto ai principi costituzionali. Come era

---

soggette a un regime garantito la gestione e l'amministrazione dei Dipartimenti all'interno delle Camere. Per tutti I. LOVELAND, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford, 2012, p. 228 ss.

<sup>271</sup> Per una lettura sistematica delle disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere si rinvia *ex multis* a J. CANO BUESO-A. PORRAS NADALES, *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1994, p. 92 ss.; P. BRACHO GRAND, *Fundamentos de derecho público: una estrategia para su estudio*, 1991, p. 31 ss. e L.E. DELGADO DEL RINCÓN, *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, 2002, p. 84 ss. Nella giurisprudenza del *Tribunal constitucional* si veda esemplarmente la sentenza n. 139/1988 che riconosce valore di legge agli Statuti dei dipendenti approvati dagli Uffici di Presidenza di entrambe le Camere riuniti in sessione congiunta.

<sup>272</sup> Così R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Cortes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009, p. 121 ss.; V. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, in *Revista Española de Derecho Político*, 9/1981, p. 84 ss.; P.L. BRACHO GRAND, *Fundamentos de derecho público: una estrategia para su estudio*, 1991, p. 31 ss.

<sup>273</sup> Per un approfondimento E. GRECIET GARCÍA, *Parlamento e infracciones disciplinarias de los funcionarios: el final de algunas perplejidades?*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009, p. 77 ss.; D. MÁRQUEZ GÓMEZ, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Città del Messico, 2002, p. 51 ss.; E. MATÍA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009, p. 179 ss.

forse logico attendersi, però, la portata del controllo giudiziario sugli atti parlamentari è stata piuttosto controversa e anche in questo caso si sono riscontrate notevoli oscillazioni, che hanno lentamente condotto il giudice costituzionale ad intervenire quando si tratti di delibere riguardanti i diritti dei terzi<sup>274</sup>.

Sebbene inizialmente il Tribunale Supremo si fosse dichiarato incompetente a giudicare sulle decisioni riguardanti il personale delle *Cortes generales*, allo stato attuale, in forza della legge n. 29 del 1998, il controllo sugli "interna corporis" relativi al rapporto di lavoro tra le Camere e i propri dipendenti è inequivocabilmente devoluto alla giurisdizione contenziosa amministrativa. La competenza in materia spetta, quindi, alla cognizione di un organo esterno: unicamente il *Tribunal Supremo* è competente per conoscere dei ricorsi contro gli atti degli organi amministrativi delle Camere<sup>275</sup>.

Resta solo da ribadire che contro le decisioni e gli atti non aventi forza di legge emanati dalle Camere o dai loro organi, che violino i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini è comunque possibile presentare *recurso de amparo* dinanzi al Tribunale costituzionale<sup>276</sup>. A questo proposito, la sentenza del *Tribunal con-*

<sup>274</sup> Cfr. Tribunal constitucional sent. 118/1988. A. GORDILLO, *La administración paralela. El parasistema jurídico administrativo*, Madrid, 1995, p. 55 ss.; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de práctica forense administrativa*, Madrid, 1999, p. 194 ss.

<sup>275</sup> Dispone in questo senso l'art. 58, primo comma, della *ley orgánica* sul potere giudiziario 6/1985, novellato dalla legge *orgánica* 6/1998, secondo cui "La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá: a) En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley. b) De los recursos de casación y revisión en los términos que establezca la Ley". In questa stessa direzione si pone anche l'art. 1, comma 3, della *ley* 29/1998 sulla giurisdizione contenziosa amministrativa, ai sensi del quale: "Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo [...] conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". In dottrina si confrontino per tutti R. PUNSET BLANCO, *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1/1990, p. 111 ss. e X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009, p. 209 ss.

<sup>276</sup> A questo riguardo si rinvia alle previsioni dell'art. 42 della *ley orgánica* 2/1979 sul Tribunale costituzionale secondo cui "Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de

*stitucional* n. 121 del 1997 afferma chiaramente che non sussiste alcun dubbio circa il fatto che una disposizione generale delle Camere in materia di impiego possa essere oggetto di impugnazione da parte dei soggetti lesi, attraverso un ricorso diretto di fronte al giudice costituzionale<sup>277</sup>.

### 3.4.2. La giurisprudenza CEDU

Diversamente da quanto si è avuto modo di constatare con riguardo alle sanzioni disciplinari e alle immunità parlamentari, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di autodichia sembra essersi sviluppata in sensibile controtendenza rispetto ai più recenti approdi raggiunti dal giudice costituzionale italiano e ai paradigmi invalsi nei sistemi giuridici assunti in comparazione. Rispetto all'obiezione più rilevante rivolta ai meccanismi che ancora oggi regolano l'autodichia nel nostro ordinamento, tale per cui gli organi decidenti delle Camere non presentano ancora quelle caratteristiche di indipendenza, imparzialità e terzietà che dovrebbero caratterizzare qualsiasi giudice, l'atteggiamento assunto dalla Corte di Strasburgo con la sentenza "*Savino contro Italia*" del 2009 appare, per certi versi, sorprendente<sup>278</sup>.

---

*cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*". In dottrina, per un commento P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. VI, 1996, p. 392 ss.; E. GÓMEZ CORONA, *La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 3/2007, p. 189 ss.

<sup>277</sup> Nella fattispecie, l'atto impugnato era una "*resolución*" dei Presidenti delle Camere recante le norme regolatrici delle elezioni alla "*Junta de Personal de las Cortes Generales*" che, ad avviso del sindacato ricorrente, violava il principio di eguaglianza e la libertà sindacale. Il "*recurso de amparo*" è stato peraltro rigettato nel merito. Più approfonditamente si leggano F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, Pamplona, 1997, p. 337 ss.; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 2013, p. 182 ss.; J.A. MARTÍNEZ CORRAL, *El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 17/2006; S. NAVOT, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2/2006, p. 153 ss.

<sup>278</sup> Nella fattispecie, i giudici di Strasburgo erano chiamati a decidere su tre ricorsi distinti presentati da alcuni dipendenti in servizio presso la Camera dei Deputati e dai partecipanti a un concorso per l'assunzione alla carica di Commesso parlamentare, che non avevano superato le prove previste. Nei tre casi, con altrettante risoluzioni separate, la Commissione giurisdizionale interna aveva accolto, in prima istanza, le eccezioni sollevate dalla parte attrice, mentre in grado di appello la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza aveva annullato tali decisioni, confermando l'esclusione dei ricorrenti. I dipendenti avevano quindi adito la Corte di Cassazione, la quale, però, aveva ritenuto irricevibili i ricorsi sulla base di una lettura restrittiva dell'art. 64 Cost. mutuata in larga parte da quanto precedentemente statuito dal giudice costituzionale con la già citata sen-



I giudici europei hanno infatti ritenuto che le articolazioni interne della Camera possono serenamente qualificarsi come giudici poiché, ai sensi della costante giurisprudenza convenzionale relativa all'art. 6, comma 1, CEDU, con il termine "tribunale" non deve necessariamente intendersi una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle ordinarie strutture giudiziarie degli Stati membri, ma è sufficiente trovarsi di fronte a una qualsiasi autorità competente a decidere su una qualsiasi questione devoluta alla propria competenza, in attuazione di precise norme diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata. Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte, nell'impianto definito dalla Convenzione, i giudici in senso materiale si caratterizzerebbero soltanto a partire dalla facoltà di riformulare, in fatto e in diritto, le deliberazioni di un qualsiasi organo amministrativo, emettendo una decisione vincolante, che non può cioè essere modificata ad opera di un'autorità non giudiziaria<sup>279</sup>.

Ricollegandosi a questa nozione, la Corte EDU aggiunge poi che il sistema convenzionale non impone affatto un modello univoco per regolare le interazioni tra poteri dello Stato. Di conseguenza, anche la scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, riconoscendogli una particolare forma di immunità di fronte alla giurisdizioni ordinaria, non costituisce, di per sé, una violazione delle norme di cui all'art. 6 della Convenzione, anche perché l'adozione di tali meccanismi esprime una scelta, apprezzabile sul piano giuridico, tesa a tutelare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna. Il rafforzamento dei meccanismi che regolamentano la giustizia domestica all'interno delle Assemblee politiche deriva proprio dall'assunto secondo cui "il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera siano scelti tra gli stessi Deputati non può far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni"<sup>280</sup>.

---

tenza n. 154 del 1985. I dipendenti della Camera si sono a questo punto rivolti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sostenendo che i due organi decidenti interni al Parlamento non fossero tribunali indipendenti e imparziali, costituiti per legge, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione secondo cui "Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente [...] da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile".

<sup>279</sup> Così *Savino e altri c. Italia* del 28 aprile 2009, par. 73, ma si leggano anche *Sramek c. Austria* del 22 ottobre 1984, par. 36, *Beaumartin c. Francia* del 24 novembre 1994, par. 38 e *Van de Hurk c. Paesi Bassi* del 19 aprile 1994, par. 45. Per una critica G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 9/2009. Valutazioni analoghe erano già state formulate anteriormente alla decisione della Corte europea da U. FRAGOLA, *Gli impiegati degli organi costituzionali. (Studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Il Consiglio di Stato*, 1/1997, p. 115 ss.; B. CONFORTI, *Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2005, p. 1886 ss.; F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2000, p. 1153 ss.

<sup>280</sup> *Savino c. Italia*, par. 104. In dottrina si confronti G. PELELLA, *La giurisdizione interna della*

Detto diversamente, la Corte ha inteso escludere qualsiasi tipo di automatismo tra autodichia e presunta parzialità degli organismi che sono concretamente chiamati ad esercitare la giurisdizione all'interno del Parlamento. Ciò che sembra potersi ricavare in proposito è che sia sempre necessario vagliare in concreto le conseguenze rilevanti sui diritti individuali prodotte dai congegni nei quali si articola la giustizia domestica. Questo approccio, caratteristico invero di tutta la giurisprudenza CEDU, parametrando i riflessi pratici degli istituti nei singoli casi legittima tutti gli organi che, all'interno del Parlamento italiano, operano in autodichia, a maggior ragione a seguito delle modifiche regolamentari introdotte con le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza 77 e 78 del 6 ottobre 2009<sup>281</sup>.

Sulla base di queste premesse la Corte EDU ritiene quindi di doversi limitare a verificare se le Sezioni interne della Camera, alle quali non può rifiutarsi la qualifica di tribunali, siano anche giudici costituiti per legge, indipendenti e imparziali. Quanto al primo aspetto, i giudici di Strasburgo sostengono che il "Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei Deputati" presenti nei fatti caratteristiche di accessibilità e di prevedibilità del tutto assimilabili a quelle che connotano la legge ordinaria. Similmente, la composizione degli organi interni della Camera che agiscono in autodichia, benché integrata dai soli Deputati, non può far sorgere, automaticamente, dei dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni<sup>282</sup>.

Al di là dell'esito processuale favorevole ai ricorrenti, la pronuncia sul "caso

---

*camera dei Deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Il Parlamento della repubblica, Organi procedure e appunti*, Roma, 2009. In senso analogo si erano peraltro già espressi E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2008, p. 175 ss. e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo*, in *Giustizia Civile*, 3/2005, p. 681 ss.

<sup>281</sup> Si rimanda a quanto osservato da N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010, p. 397 ss. a giudizio del quale l'applicazione dello stesso criterio giustificherebbe pure la presenza degli organi giurisdizionali di primo e secondo grado della Corte costituzionale, ad eccezione del caso in cui la Corte giudichi in appello ricorsi contro provvedimenti adottati dal medesimo giudice in composizione plenaria

<sup>282</sup> Così Savino e altri c. Italia del 28 aprile 2009, par. 105 "La Corte comprende i timori dei ricorrenti quanto all'imparzialità della Sezione [...] il fatto che l'organo amministrativo con competenze simili a quelle dell'Ufficio di presidenza sia lo stesso organo giurisdizionale competente a decidere ogni contenzioso amministrativo può essere sufficiente a far sorgere dubbi in merito all'imparzialità dell'organo giurisdizionale così formato. D'altra parte [...] non si può mettere in dubbio il legame stretto esistente tra l'oggetto dei procedimenti giurisdizionali avviati dinanzi alla Sezione e gli atti adottati dall'Ufficio di presidenza nell'ambito delle sue funzioni [...] La Corte osserva di non avere il compito di indicare agli Stati, tra le numerose possibilità immaginabili, la soluzione da adottare per conformarsi all'articolo 6, comma 1, della Convenzione. Tuttavia, essa ribadisce l'assoluta importanza che le corti ed i tribunali siano indipendenti ed imparziali e che ispirino fiducia alle parti in causa".

*Savino*” parrebbe dunque consolidare l’autodichia delle Camere per tutta una serie di ragioni contestuali ai presidi di indipendenza delle Assemblee legislative.

Con riguardo all’autocrazia conferita a ciascun ramo del Parlamento, i giudici di Strasburgo riconoscono innanzitutto la compatibilità dell’articolo 64 della Costituzione italiana con la Convenzione, allineandosi in questo senso a quanto già diffusamente sostenuto dalla giurisprudenza interna e dalla dottrina<sup>283</sup>.

Secondariamente, la Corte europea interpreta il sintagma “*tribunale costituito per legge*” in modo sostanzialmente corrispondente all’espressione “*tribunale costituito sulla base di norme giuridiche*”<sup>284</sup>. A questo proposito, non vi è dubbio che le disposizioni dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti minori contengano norme giuridiche e per questo i giudici di Strasburgo riconoscono agli organi di autodichia delle Camere natura di organi giurisdizionali, salvo poi chiedersi se tali articolazioni interne siano effettivamente indipendenti e imparziali, discostandosi su questo punto da quanto asserito dalla Corte costituzionale e dalla Corte di Cassazione secondo cui il concetto stesso di giurisdizione postula necessariamente la terzietà del giudice<sup>285</sup>.

È evidente che, accettando il presupposto della natura giurisdizionale degli organi amministrativi interni alle Camere, la questione si riduce alla valutazione sull’esistenza o meno dei requisiti di indipendenza e imparzialità in capo alla Commissione e alla Sezione parlamentare competente. A prescindere dall’esito di tale valutazione, sarebbe comunque superfluo verificare se l’autodichia violi

<sup>283</sup> Si consultino, ad esempio, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, p. 163 ss. Più specificamente si leggano B. RANDAZZO, *L’autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2009, p. 1051 ss.; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell’autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell’istituzione parlamentare*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 315 ss.

<sup>284</sup> Cfr. *Savino e altri c. Italia*, par. 101: “*Quanto al requisito dell’imparzialità, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della Convenzione, esso riveste due aspetti. Occorre innanzitutto che il tribunale non manifesti soggettivamente alcun partito preso né pregiudizio personale. Il tribunale deve essere poi oggettivamente imparziale, vale a dire offrire garanzie sufficienti ad escludere ogni legittimo dubbio al riguardo. All’atto pratico, si tratta di chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale dei giudici, alcuni fatti verificabili autorizzano a sospettare l’imparzialità di questi ultimi. In questo campo, persino le apparenze possono rivelarsi importanti. È in gioco la fiducia che i tribunali di una società democratica sono tenuti ad ispirare alle parti in giudizio, a cominciare dalle parti nel procedimento*”. Conformemente nella stessa giurisprudenza CEDU si leggano anche *Steel e Morris c. Regno Unito* del 15 maggio 2005, par. 58; *Hertel c. Svizzera* del 25 agosto 1998, par. 46 e *Feldek c. Slovacchia* del 12 ottobre 2001, par. 75.

<sup>285</sup> Così F. BUFFA, *Il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari e la giurisdizione relativa*, in *Giustizia civile*, 12/2009, p. 2691 ss.; M. MIDIRI, *I poteri di garanzia dell’autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2013, p. 241 ss.; G. COGO *Spunti sull’autodichia di Camera e Senato all’indomani dell’ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *www.federalismi.it*, 6/2013.

gli articoli 24, 111 e 113 Cost., poiché o gli organi delle Assemblee politiche sono indipendenti e imparziali e, quindi, in quanto organi giurisdizionali, assicurano una tutela sufficiente ai ricorrenti, senza porre alcuna questione in ordine alla loro ipotetica illegittimità costituzionale, oppure essi risultano privi dei suddetti requisiti e allora si determinerà una violazione dell'art. 6, comma 1, CEDU in cui verrà assorbita anche l'inosservanza delle norme costituzionali interne<sup>286</sup>.

Nonostante queste considerazioni, sembra tuttavia opportuno ridimensionare, almeno in parte, la portata delle statuizioni formulate dalla Corte europea, non solo in ragione dell'esito processuale della controversia, ma anche e soprattutto in virtù della natura sussidiaria del giudizio convenzionale che, come noto, si sviluppa a partire da una fattispecie specifica e tende a risolvere primariamente il caso concreto sottoposto alla cognizione del giudice. Dalla decisione sul caso "Savino" non sembra cioè possibile trarre delle conseguenze sistemiche che coinvolgano l'intera disciplina regolamentare sull'autodichia, anche perché la Corte di Strasburgo ha comunque proceduto alla condanna dell'Italia, ammettendo indirettamente la violazione dei principi costituzionali in tema di giusto processo e diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, allorché ha ritenuto che gli organi interni delle Camere chiamati a giudicare in autodichia difettano palesemente dei requisiti di equidistanza, terzietà, imparzialità e sostanziale indipendenza che devono caratterizzare tutti gli organi giurisdizionali. Secondo la giurisprudenza sovranazionale la circostanza che la Sezione dell'Ufficio di Presidenza, ossia l'articolazione interna che delibera in via definitiva sulle principali questioni amministrative della Camera, sia interamente costituita dai funzionari del medesimo organo che ha assunto l'atto impugnato, compromette certamente l'indipendenza e l'imparzialità del giudizio, violando le prescrizioni contenute nell'art. 6, comma 1, CEDU<sup>287</sup>.

Ma pur con questi *caveat*, il principio illustrato dalla Corte europea non sembra comunque convincente. La regola individuata non tiene infatti in debita considerazione l'ambito "*squisitamente politico*" in cui operano i membri del

---

<sup>286</sup> In ordine ai requisiti di indipendenza e imparzialità degli organi giurisdizionali interni delle Camere, soprattutto a seguito della decisione sul "caso Savino", si vedano G. DI MARTINO, *Autonomia amministrativa (o organizzativa) e di gestione delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2010, p. 389 ss.; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2009, p. 1074 ss.; P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, 2010, p. 85 ss.

<sup>287</sup> Riflessioni sulla composizione degli organi parlamentari che giudicano in autodichia alla luce dei principi stabiliti dalla Corte EDU sono stati formulate, per esempio, da G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 5/2011, p. 245 ss.; F.G. SCOGA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit.; A. MAGRO, *Brevi note sul potere d'ordine e disciplinare nell'ordinamento della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012, p. 367 ss.

Parlamento, che, in quanto tale, determina situazioni e comportamenti non inquadrabili in rigidi meccanismi giuridici<sup>288</sup>. In altre parole, è plausibile che, soprattutto quando si tratta di decidere in merito a controversie che in caso di soccombenza delle Camere possano implicare conseguenze finanziarie eccessivamente gravose per l'amministrazione delle Assemblee legislative, la serenità di giudizio dei parlamentari facenti parte delle Commissioni interne venga pregiudicata. Il condizionamento deriva, pertanto, da un dato oggettivo identificabile, *prima facie*, con l'appartenenza all'istituzione che ha adottato l'atto impugnato di tutti i soggetti chiamati a giudicare<sup>289</sup>. La sola eventualità che una simile influenza si possa manifestare esclude in radice l'indipendenza e l'imparzialità dei collegi parlamentari giudicanti. La conclusione sarebbe diversa se le articolazioni delle Camere che decidono sui ricorsi dei funzionari e dei terzi, pur rimanendo organi interni dotati di una giurisdizione esclusiva, fossero composti da soggetti che non fanno parte ad alcun titolo del Parlamento o che non hanno né possono avere in futuro un rapporto professionale con le Assemblee legislative<sup>290</sup>.

#### 4. L'autonomia finanziaria e contabile

L'autonomia finanziaria e contabile delle Camere si è sempre razionalmente fondata sulla necessità di preservare il regolare svolgimento dei lavori interni alle Assemblee elettive, cercando di evitare che una parte cospicua delle attività prodromiche e coesenziali all'approvazione di una legge fosse subordinata a forme di controllo o di convalida da parte di poteri estranei agli organi rappresentativi<sup>291</sup>. Tale guarentigia, dunque, ha storicamente espresso una valenza

---

<sup>288</sup> Circa la natura prettamente politica del contesto in cui operano i membri del Parlamento nello svolgimento delle proprie attività si vedano, *ex plurimis*, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit.; M. MODENA, *L'autodichia' delle Camere e degli altri organi*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione: disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, Firenze, 1987, p. 145 ss.

<sup>289</sup> Pone questo problema S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, p. 928 ss. il quale estende l'ipotesi di condizionamenti anche alla situazione, ancor più delicata, nella quale si trovavano i due dipendenti che facevano parte della Commissione contenziosa del Senato.

<sup>290</sup> Così G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2009, p. 1077 ss.; V. VANACORE, *Ancora sulla giurisdizione domestica delle Camere*, in *Regioni e comunità locali*, 1/2009, p. 5 ss. e F. MODUGNO, *In margine al "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>291</sup> In questa prospettiva si leggano G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, p. 408 ss.; N. OCCHIOCUPO, *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1980,

eminentemente pratica, tesa a scongiurare che l'azione di indirizzo politico del Parlamento fosse continuamente esposta a disservizi, che avrebbero anche potuto paralizzarne l'attività, sia nei casi in cui le spese necessarie per il funzionamento delle Assemblee venissero effettuate anche solo con il concorso, diretto o indiretto, di altri organi statali sia nelle ipotesi in cui i lavori preparatori alla legislazione – dalla redazione dei processi verbali e dei resoconti ufficiali delle discussioni e delle deliberazioni alla custodia degli atti e del materiale d'archivio – fossero stati affidati a funzionari, che non dipendevano esclusivamente dalle Camere<sup>292</sup>.

Nel nostro ordinamento, questa particolare forma di autonomia trova attualmente la propria consacrazione nei soli regolamenti di Camera e Senato, come specificazione delle norme relative al conferimento e all'esercizio dell'autocrazia. Dunque, per quanto nessuna disposizione costituzionale attribuisca esplicitamente al Parlamento la potestà esclusiva di approvare il proprio bilancio interno, l'autonomia finanziaria e contabile delle Assemblee politiche è sempre stata estensivamente ricondotta entro l'alveo dell'autonomia normativa di cui all'art. 64 Cost.<sup>293</sup>.

Tuttavia, tale classificazione pone ancora una volta le prerogative delle Camere in rapporto diretto con i principi costituzionali. Da una parte, infatti, la rilevanza esterna dei bilanci parlamentari esclude che i relativi provvedimenti possano essere classificati come semplici "*interna corporis*", dall'altra, la nozione di contabilità pubblica richiamata dall'art. 103 Cost. offre un ulteriore parametro attraverso cui valutare giuridicamente la legittimità della prerogativa che esenta gli agenti contabili del Parlamento dalla presentazione dei rendiconti concernenti la propria attività di gestione ponendola in correlazione con le funzioni della Corte dei conti. In questo senso, i problemi che attengono all'autonomia organizzativa delle Camere non devono essere affrontati soltanto alla luce della particolare collocazione istituzionale delle Assemblee politiche, ma devono essere approcciati considerando anche le caratteristiche della normativa contabile nel suo complesso<sup>294</sup>.

---

p. 1432 ss.; C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, p. 77 ss. A. BARETTONI-ARLERI, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma, 1986, p. 45 ss. e M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 74 ss.

<sup>292</sup> Segnalano questa differenza rispetto alle altre prerogative parlamentari V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 343 ss. Tra le opere più risalenti si rimanda a C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 13 ss.

<sup>293</sup> Si confrontino, a titolo di esempio, le osservazioni di S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1968, p. 15 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, p. 737 ss.

<sup>294</sup> Per un'iniziale panoramica sui rapporti tra autonomia amministrativa delle Camere e giurisdizione della Corte dei conti, si leggano V. DI CIOLO, *Problemi costituzionali connessi alla responsabilità amministrativa degli amministratori di enti pubblici*, in *Foro amministrativo*, 3/1967, p. 133

Si tratta allora di verificare se la sopravvivenza di una prerogativa che presenta origini remote e giustificazioni storiche di indubbia validità sia adeguatamente bilanciata con le competenze assegnate dalla Costituzione agli altri poteri dello Stato. Come si è già avuto modo di constatare, infatti, nello Stato costituzionale di diritto le guarentigie di cui sono circondati i vari organi debbono essere sì considerate come presidi diretti ad assicurare a ciascun potere la rispettiva integrità, ma devono anche collocarsi in un contesto improntato a una "leale collaborazione" tra corpi dello Stato, che sia sempre in grado di garantire la concreta attuazione dei precetti trasfusi in Costituzione.

#### 4.1. *Le basi storiche della prerogativa e l'esperienza statutaria*

Seppure in forme del tutto particolari, anche la guarentigia che salvaguarda l'indipendenza economica delle Assemblee legislative attraverso la creazione di organismi amministrativi e contabili interni alla struttura delle Camere, prende le mosse dal sistema britannico, per poi diffondersi, secondo vari modelli di funzionamento, in quasi tutti i regimi parlamentari democratici<sup>295</sup>.

Come noto, infatti, a differenza di quanto avvenne per gli Stati Generali in Francia, per le *Cortes* in Spagna o per le Diete e le altre istituzioni consimili nei Paesi germanici, in Inghilterra non si verificò mai un vero e proprio iato tra le Assemblee medioevali e il Parlamento moderno, ma già a partire dall'adozione del cosiddetto "*Instrument of government*" (con cui Oliver Cromwell stabilì ufficialmente le regole del suo protettorato) Camera dei Comuni e Camera dei Lord cominciarono a esercitare un potere per larghi tratti paragonabile a quello di cui esse godono ancora oggi. In tale contesto, l'autonomia finanziaria e contabile si affermò quasi naturalmente come corollario della raggiunta rappresentanza unitaria dei corpi sociali e come conseguenza di un'incipiente divisione funzionale tra gli organi dello Stato. Nel Regno Unito, dunque, i principi che attualmente regolamentano l'amministrazione dei bilanci parlamentari si sono sviluppati in parallelo rispetto alle regole che, nel corso dei secoli, hanno organizzato in via consuetudinaria i rapporti istituzionali tra il Gabinetto, la Corona e le Camere<sup>296</sup>.

---

ss.; F.G. COCA, *Il contenzioso contabile dopo la dichiarazione di incostituzionalità dei Consigli di prefettura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1966, p. 1484 ss.; E. CANNADA-BARTOLI, *Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Foro amministrativo*, 2/1967, p. 61 ss.

<sup>295</sup> Già secondo G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, p. 12 ss. gli ordinamenti che non contemplano in modo esplicito l'autonomia finanziaria e contabile dei propri Parlamenti, attraverso i regolamenti interni delle Assemblee elettive oppure tramite un riconoscimento formale da parte delle rispettive Costituzioni, si presentano come vere e proprie eccezioni. Similmente C. CAGLI, *Del controllo preventivo costituzionale esercitato dalla Corte dei conti*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1895, p. 361 ss.

<sup>296</sup> A differenza di quanto avvenne nei sistemi giuridici europeo-continentali, nei quali il vuoto

Tuttavia, specie con riguardo alle forme con cui tale guarentigia si esplica in concreto, il Parlamento inglese non ha mai fruito di un'autonomia paragonabile a quella di cui anche attualmente godono le altre Assemblee politiche. Certo, l'organizzazione amministrativa ed economica della *House of Commons* e della *House of Lords* sono state progressivamente sottratte alle ingerenze portate dagli altri poteri dello Stato, vista anche la ben nota tenacia con cui soprattutto i Comuni hanno lottato per salvaguardare ed estendere le proprie competenze, ma sul piano pratico la gestione finanziaria del Parlamento britannico non si è mai perfettamente svincolata dal controllo del Re e del potere esecutivo. Nel sistema inglese, l'autonomia contabile delle Assemblee politiche ha sempre fatto parte di quelle prerogative "costantemente disputate, prese e riprese, circa le quali una frontiera non è mai stata legalmente fissata"<sup>297</sup>.

L'impostazione di massima che giustifica l'autonomia finanziaria delle Camere ha però richiesto un progressivo adattamento alle specificità dei sistemi eurocontinentali. In questo senso, l'esperienza francese post-rivoluzionaria ha fornito un contributo decisivo alla rielaborazione dei precetti posti come fondamento logico-giuridico dell'indipendenza amministrativa delle Assemblee politiche.

In Francia, a partire dal 1789, tutti gli organi rappresentativi si dotarono spontaneamente di un'amministrazione interna indipendente, al fine di sottrarre le fasi preparatorie della legislazione a eventuali ingerenze provenienti dal Governo. Più nel dettaglio, il regolamento della prima Costituente francese affidò direttamente al Parlamento l'amministrazione delle proprie risorse economiche e la gestione della contabilità interna. In maniera del tutto innovativa, quindi, le Camere potevano provvedere in modo autonomo alle proprie spese e ai propri servizi, incaricando un archivista della custodia di tutti i documenti originali ed eleggendo al proprio interno sei segretari, ai quali era affidata la redazione dei processi verbali e delle deliberazioni<sup>298</sup>.

---

di potere lasciato dal superamento delle strutture medievali venne quasi immediatamente colmato dall'assolutismo regio, nell'ordinamento britannico cominciarono ad affacciarsi le prime forme di parlamentarismo. Si trattava, tuttavia, di organi sostanzialmente diversi rispetto alle moderne istituzioni rappresentative, in quanto ciascuno degli ordini in cui erano divise le Assemblee parlamentari rappresentava soltanto se stesso e difendeva anzitutto i propri privilegi particolari. Proprio perché le unità costitutive dello Stato erano rappresentate da gruppi organizzati in corporazioni o incentrati sotto la potestà di un feudatario il Parlamento inglobava esclusivamente i rappresentanti delle signorie locali, dal cui insieme risultava poi lo Stato. A questo riguardo si veda PERASSI. *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni*, in *Rivista di diritto pubblico*, 3/1910, p. 460 ss.

<sup>297</sup> Così E. BOUTMY, *Études de droit constitutionnel. France, Angleterre, États-Unis*, Parigi, 1899, p. 27 ss. Più in generale si rimanda a T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 452 ss. e a W. STUBBS. *The constitutional history of England, in its origins and developments*, Oxford, 1875, p. 155 ss.

<sup>298</sup> Per un'analisi dell'evoluzione dei sistemi di controllo contabile negli ordinamenti di ascendenza francese si vedano E. PIERRE. *Traité de droit politique electoral et parlementaire*, Parigi, 1914, p. 1177 ss.; J. FRAIPONT, *La Cour des Comptes en Belgique*. Bruxelles 1931, p. 7 ss.; A.



A partire da questo momento, in quasi tutti i sistemi liberali, l'indipendenza amministrativa ed economica dei Parlamenti venne mantenuta per consentire alle Assemblee politiche di organizzare i corrispondenti servizi burocratici nel rispetto delle proprie esigenze funzionali. Il presupposto di partenza in base al quale veniva accordata alle Camere la facoltà di gestire i propri bilanci, destinando liberamente i singoli capitoli di spesa, senza alcuna partecipazione del Governo, si identificava cioè con il convincimento che una reale autonomia politica non potesse prescindere dalla libera gestione delle risorse strumentali al procedimento legislativo<sup>299</sup>.

Esempi significativi in tema di gestione separata delle risorse amministrative ed economiche delle Assemblee elettive si registrarono anche nei territori in cui era suddivisa l'Italia preunitaria. Già alla fine del XVIII secolo, la "*Legge sopra l'organizzazione dei Consigli legislativi e sopra l'ordine delle loro deliberazioni*" conteneva una sezione appositamente dedicata alla nomina degli ufficiali da parte di ciascun Consiglio legislativo. Secondo questa disciplina il Presidente e i Segretari consiliari erano incaricati di fissare, ordinare e vigilare sulle spese necessarie alla tenuta delle sessioni e al mantenimento dell'edificio in cui aveva sede l'Assemblea<sup>300</sup>. Nello stesso periodo, anche gli "*Atti del corpo legislativo della Repubblica Ligure*" affidarono a un apposito organismo, denominato Commissione degli Ispettori di Sala, il compito di dirigere i lavori, ordinare le sedute e amministrare tutte le spese necessarie alla manutenzione di ciascun Consiglio e alla tenuta degli altri luoghi destinati all'Assemblea e alle Commissioni<sup>301</sup>. Per

---

BROFFERIO, *Storia del Parlamento Subalpino*, Milano, 1865, p. 23 ss.; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et compare*. Paris, 1921, p. 366 ss.; J. BENTHAM, *Tactique des Assemblée législatives*, Bruxelles, 1840, p. 47 ss.

<sup>299</sup> Al riguardo si leggano M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Roma, 1887, p. 514 ss.; P.A. DUFAY-J.B. DUVERGIER-J. GUADET, *Collection des Constitutions Chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*. Paris, 1823, p. 489 ss.; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale*. Napoli, 1904, p. 377 ss.; B. DICKINSON, *Le développement du Parlement pendant le XIX siècle*. Parigi, 1906, p. 9 ss. nonché *passim* P. DARESTE, *Les Constitutions modernes*, Paris, 1910.

<sup>300</sup> Cfr. Titolo II "Degli ufficiali che ogni Consiglio legislativo nomina nel suo seno e fuori del suo seno", art. 16 "Il Presidente e i Segretari di ogni mese sono incaricati di fissare, ordinare ed invigilare sulle spese necessarie alla tenuta delle Sessioni ed al mantenimento dell'Edificio, nel quale il loro Consiglio è stabilito. Sono incaricati della polizia del suo Circondario, e della direzione della sua guardia in tutto ciò che non sarà stato regolato dal Consiglio stesso" e art. 17 "Il Presidente ed i Segretari di un medesimo Consiglio nominano alla pluralità dei voti e possono deporre, quando sono unanimi, i quattro uscieri e gli altri impiegati del Consiglio, all'eccezione tuttavia dei due Messaggeri di Stato, del Redattore dei processi verbali e dello Stampatore, i quali sono nominati dal Consiglio stesso e non possono essere dimessi che da lui".

<sup>301</sup> Il Regolamento interno dei Consigli introduceva queste precise disposizioni: "Commissione degli Ispettori: 1) Ciascuno dei due Consigli nomina dal suo seno ogni mese una Commissione di tre Membri denominata Commissione degli Ispettori della sala; 2) Ciascuna di dette Commissioni è incaricata di ordinare e dirigere i lavori e le spese particolari che sono necessarie al servizio di ciascun

quanto concerne la Repubblica Cisalpina, funzioni pressoché identiche in tema di amministrazione dei Consigli legislativi erano assegnate al Presidente, ai Segretari e agli Ispettori di Sala<sup>302</sup>. Analogamente, il "*Regolamento interno per le sedute del Gran Consiglio della Repubblica Lucchese*" del 1802 affidava a quattro Deputati, nominati direttamente dal Gran Consiglio, il compito di procedere a tutte le spese autorizzate dall'Assemblea, firmando e rilasciando le necessarie quietanze. Gli incaricati, coadiuvati dai cancellieri e dagli impiegati del servizio di sala, dovevano poi rendicontare annualmente al Gran Consiglio sulle operazioni compiute e sulle spese sostenute per il funzionamento dell'Assemblea. In questi sistemi gemmati dalla comune matrice transalpina la scelta dei funzionari incaricati dei compiti di amministrazione era affidata ai soli Consigli e unicamente le Camere che li avevano designati avrebbero potuto rimuoverli, ma soltanto in casi particolari di infedeltà o di inottemperanza al proprio ufficio<sup>303</sup>.

Tale prerogativa si mantenne senza alterazioni anche nel Regno d'Italia. Gli Statuti costituzionali che contenevano le franchigie accordate dal dominatore francese allo Stato italiano, infatti, stanziavano ogni anno un apposito fondo separato, amministrato dal Presidente della Camera e dai Questori, per sostenere le spese del corpo legislativo e dei correlativi uffici<sup>304</sup>. Al Parlamento siciliano, l'autonomia amministrativa ed economica fu conferita dalla stessa Costituzione del 1812, che, oltre al mantenimento dell'ordine e all'amministrazione del regime di polizia durante le sedute, enumerava fra le attribuzioni dei Presidenti di Assemblea anche il potere di spendere e gestire il denaro pubblico in nome e per conto della propria Camera. A questa prerogativa accedeva pure la facoltà

---

*Consiglio, ed alla manutenzione della sala e degli altri luoghi destinati ad uso dello stesso e delle sue Commissioni, e ciò con obbligo di renderne conto tutte le volte che le sarà richiesto dal Consiglio rispettivo; 3) Tutti gli uscieri e gli altri impiegati al servizio di ciascun Consiglio saranno eletti dal medesimo".*

<sup>302</sup> Si veda in questo senso quanto espressamente previsto dalla "*Legge costituzionale sopra l'organizzazione dei Consigli legislativi e sopra l'ordine delle loro deliberazioni*", pubblicata nel 1798 dal Direttorio esecutivo della Repubblica Cisalpina.

<sup>303</sup> Art. 1 "Il Gran Consiglio nominerà un Presidente, due Consiglieri, e quattro Deputati della Sala con le attribuzioni delle quali in appresso". Art. 23 "I quattro Deputati della Sala saranno incaricati di fare tutte le spese ordinate dal Gran Consiglio; a tale effetto rilasceranno e firmeranno le opportune mandate, e delle loro operazioni e delle spese fatte ne renderanno conto al Gran Consiglio ogni anno all'apertura delle sessioni". Art. 24 "I detti Deputati daranno gli ordini opportuni a tutti i Cancellieri, e a tutti gli impiegati subalterni per il buon servizio della Sala, ed ordineranno altresì quelle riparazioni e spese giornaliere, che saranno necessarie per le sedute del Gran Consiglio". Art. 25 "Lo stipendio di tutti gli impiegati subalterni sarà determinato dal Gran Consiglio".

<sup>304</sup> L'art. 48 del terzo Statuto costituzionale del Regno d'Italia, emanato il 6 giugno 1805, stabiliva che: "Ogni anno è fatto sul tesoro pubblico un fondo di 300.000 lire per sostenere le spese del Corpo Legislativo, sia per le riparazioni ed il mantenimento del suo palazzo, sia per le spese dei di lui uffici, sia per le indennizzazioni da accordarsi a ciascheduno dei di lui membri. Questo fondo è amministrato dal Presidente e dai Questori, conformemente ad un decreto che sarà fatto ogni due anni in Comitato segreto, col quale il Corpo legislativo ne regola l'impiego".

di nominare il Cancelliere e il Capitano d'ordine, ai quali era poi delegata la selezione dei funzionari minori, per creare un apparato che sovrintendesse alla gestione delle contabilità relativa all'organo legislativo<sup>305</sup>. Anche nella successiva Costituzione del Regno di Napoli del 1815 e nella Costituzione napoletana del 1848 tale attribuzione fu esplicitamente riconosciuta a tutte le Assemblee legislative<sup>306</sup>.

Probabilmente, però, la regolamentazione più esplicita in tema di autonomia amministrativa ed economica degli organi politici si rinviene nel c.d. "*Atto costituzionale del Wurttemberg*", datato 27 settembre 1819. L'art. 193 di quella Carta riservava alle Camere del *Landtag* la nomina e la rimozione dal servizio dei cancellieri e degli archivisti comuni, richiedendo soltanto per questi ultimi e per il redattore dei processi verbali anche la concorrenza della sanzione regia. La disposizione in esame, inoltre, stabiliva espressamente che, negli intervalli fra le varie sessioni, tutti gli impiegati, anziché passare alle dipendenze del potere esecutivo, dovessero rimanere agli ordini di un apposito Comitato, eletto da entrambe le Camere. Il successivo art. 194 provvedeva poi all'istituzione di una cassa speciale per le spese necessarie al funzionamento delle Assemblee e dei loro uf-

---

<sup>305</sup> L'art. 42 di quella Costituzione disponeva che "*Ciascuna delle due Camere legislative formerà il suo Regolamento, in cui verrà determinato il modo e l'ordine delle sue discussioni e delle sue votazioni, il numero e gli incarichi delle Commissioni ordinarie in cui deve distribuirsi, e tutto ciò che concerne la economia del suo servizio interno*". A questo proposito si veda anche l'intervento del Deputato Calcagno, il quale, durante la seduta del 20 ottobre 1848 della Camera dei Comuni di Sicilia, riferendo a nome della Commissione incaricata di proporre un piano organico per la Cancelleria e un regolamento del servizio interno della Camera, dichiarò essere opinione comune che tanto per la Costituzione del 1812 quanto per lo Statuto del 10 luglio 1848, "*possa bene l'una Camera organizzare a suo arbitrio separatamente dall'altra il suo ordinamento interno, tanto per la Cancelleria quanto per il servizio della Camera medesima, non essendo questa una legge, ma bensì materia di interno Regolamento che dipende dall'arbitrio di ciascuna Camera*" mentre "*la spesa necessaria pel servizio dell'una e dell'altra Camera, dovendo gravitare sulla finanza e formar parte dello stato discusso di essa, debba decretarsi con una legge del Parlamento e per ciò da ambe le Camere legislative*". Venne così sottoposto alla Camera uno schema di deliberazione con la quale si stabiliva l'istituzione di un apposito ufficio, del quale si determinava anche l'organico, posto alle esclusive dipendenze del Presidente cui era demandata anche la nomina del Cancelliere e di tutti gli altri funzionari ed impiegati. L'Assemblea approvò la proposta nelle sedute del 20, 21 e 29 novembre 1848 stanziando anche la somma annua per il servizio interno delle due Camere legislative e delle loro rispettive Cancellerie. Ricevuta la comunicazione di queste deliberazioni, anche la Camera dei Pari discusse e approvò nelle sedute dell'8, 12 e 17 febbraio 1849 un analogo regolamento interno che prevedeva altresì la nomina di un Capitano d'ordine con funzioni di polizia.

<sup>306</sup> Più dettagliatamente, l'art. 138 della Costituzione del 1815 prescriveva che "*Ciascuna Camera ha un segretario, redattore e conservatore nominato dalla medesima. Il numero e le funzioni degli altri ufficiali ed impiegati necessari in ciascuna Camera verrà determinato dal Re sulla proposta dei Presidenti*". Perfino nella Costituzione della Repubblica delle Isole ionie, creata col trattato del 15 novembre 1817 tra Russia, Austria, Prussia e Inghilterra e posta sotto la protezione di Re Giorgio III, era riconosciuto espressamente alla nuova Assemblea legislativa il diritto di amministrare il proprio denaro e di scegliere i propri funzionari.

fici alimentata con fondi tratti dal bilancio generale dello Stato, ma sottoposta al controllo e alla conduzione esclusiva del Parlamento<sup>307</sup>.

Sulla scorta di questa prassi ormai consolidata, anche le altre Assemblee politiche dell'Italia pre-unitaria, alle quali né le Carte costituzionali né le leggi complementari né le norme dell'Esecutivo avevano esplicitamente attribuito un'autonomia finanziaria e contabile, adottarono norme analoghe, esclusivamente su base regolamentare interna. Così, la Camera dei Pari del Regno di Napoli prevede la nomina di una Commissione di amministrazione economica e di due Questori incaricati della gestione amministrativa, che avevano anche il compito di sottoporre all'approvazione dell'Assemblea il preventivo e il consuntivo delle spese annuali<sup>308</sup>. Il "Regolamento interno per l'Assemblea dei rappresentanti dello Stato di Venezia" del 1849 demandava ai Questori tutti i provvedimenti relativi al materiale, alle spese e alla contabilità della Camera, riservando a una Commissione speciale l'esame dei conti, mentre all'Ufficio di Presidenza era rimessa la disciplina relativa ai servizi<sup>309</sup>.

In piena continuità con queste concezioni, anche dopo l'unificazione del Regno d'Italia, il progetto di bilancio interno al Parlamento venne predisposto esclusivamente dai Questori che, una volta ottenuta l'approvazione dall'Ufficio di Presidenza, sottoponevano lo schema direttamente al voto delle Assemblee, senza trasmetterlo al Ministero delle finanze, come invece avveniva per i bilanci dei vari dicasteri<sup>310</sup>. Le Assemblee legislative potevano poi disporre liberamente dei locali necessari allo svolgimento delle proprie riunioni<sup>311</sup>. Trattandosi di affari in "comitato segreto", i bilanci parlamentari e i relativi stanziamenti venivano discussi e deliberati sovranamente da ciascuna Camera in sede separata. È vero che per esigenze di contabilità pubblica l'ammontare complessivo delle

<sup>307</sup> Per una ricognizione più approfondita sull'amministrazione interna del Parlamento tedesco si veda W. BLISCHKE, *La burocrazia parlamentare della Camera federale della Repubblica federale tedesca*, in *Bollettino di Informazioni costituzionali e parlamentari*, 2/1982, p. 147 ss.

<sup>308</sup> Si confrontino in questo senso gli articoli 42, 137 e 139 del regolamento interno approvato dalla Camera dei Pari del Regno di Napoli. In tal senso S. WOOLF, *Il risorgimento italiano*, Torino, 1981.

<sup>309</sup> C. MONTALCINI-G. MARCORÀ, *Le Assemblee del Risorgimento*, Roma, 1911, p. 240 ss.

<sup>310</sup> Si vedano C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 3 ss.; S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899, p. 77 ss.; V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.

<sup>311</sup> Prerogativa anche questa non superflua per la dignità delle Camere e che, in altri ordinamenti, era risultata essenziale anche per la loro indipendenza. Così D. ZANICHELLI, *Lo Statuto di Carlo Alberto secondo i processi verbali del Consiglio di Conferenza*. Roma, 1898; E. BROGLIO, *Delle forme parlamentari*, Brescia, 1865 nonché G. SABINI, *I primi esperimenti costituzionali in Italia*, Roma, 1911, p. 2 ss.

somme, che il resoconto delle singole Assemblee poneva a carico dell'erario, doveva essere iscritto nel bilancio generale dello Stato e sottoposto a una delibazione di massima da parte dell'altra Camera e alla sanzione regia, ma i diversi stanziamenti in cui esso era ripartito non venivano mai comunicati al Governo né dovevano essere accettati dell'altro ramo del Parlamento né erano soggetti a controllo da parte della Corte dei conti<sup>312</sup>.

In generale, la facoltà riconosciuta a ciascuna Camera di regolare la propria amministrazione trovava il suo fondamento giuridico in una lettura estensiva delle previsioni contenute nell'art. 61 dello Statuto che, come si è visto, attribuiva alle Assemblee parlamentari il potere di determinare con un proprio regolamento interno le concrete modalità di esercizio delle funzioni loro attribuite dalla Legge fondamentale<sup>313</sup>. Secondo questa ricostruzione, anche l'autonomia finanziaria e contabile costituiva una prerogativa implicita nell'autocrazia, dettata per tutelare l'indipendenza delle Assemblee politiche: nel diritto riconosciuto a entrambi i rami del Parlamento di determinare le varie procedure tramite cui esercitare le proprie funzioni doveva ritenersi pacificamente ricompresa anche la potestà di organizzare i propri servizi interni e di gestire i mezzi economici necessari per l'esercizio di quelle stesse attribuzioni, senza coinvolgere l'altra Camera, ma soprattutto senza subire intromissioni da parte della Corona, dei giudici e del potere esecutivo<sup>314</sup>.

Anche i commentatori dell'epoca, per quanto divisi attorno al carattere e all'efficacia giuridica da attribuire alle norme interne di cui le Assemblee legislative si dotavano nell'esercizio della loro potestà regolamentare, avevano accettato senza particolari dissensi questa esegesi, riconoscendo così nell'autonomia fi-

---

<sup>312</sup> Al Senato la procedura era leggermente diversa. Il bilancio veniva sottoposto dai Questori al *plenum* per il tramite di un'apposita Commissione di contabilità interna, che presentava anche una propria relazione. La regola secondo cui la cifra e l'impiego delle dotazione di ciascuna Camera doveva essere sottratta alla discussione da parte dell'altro ramo del Parlamento non era contenuta né nello Statuto né nelle leggi. Si trattava, però, di una norma di semplice convenienza consacrata da una consuetudine ininterrotta alla cui conservazione ognuna delle due Camere pose una cura assidua anche per evitare di dare l'impressione di volersi ingerire nelle vicende relative all'amministrazione interna dell'altra Assemblea parlamentare. Così G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, cit. p. 33 ss.

<sup>313</sup> In generale, sul collegamento tra l'art. 61 dello Statuto e l'autonomia amministrativa delle Camere si vedano V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo italiano*. Firenze, 1925, p. 43 ss.; G. DE GIOANNIS GIAQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*. Firenze, 1881, p. 652 ss.; L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1905, p. 12 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico italiano*, Padova, 1931, p. 60 ss.

<sup>314</sup> Per un approfondimento sull'autonomia amministrativa degli organi costituzionali si rinvia a F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 646 ss.; A. BONASI, *Amministrazioni pubbliche*, in *Digesto italiano*, III, p. 8 ss.; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, 1932, p. 11 ss.; D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo*, Padova, 1932, p. 2 ss.

nanziaria e contabile un ulteriore strumento per assicurare la piena indipendenza del Parlamento<sup>315</sup>.

Alla Camera dei Deputati i poteri di rappresentanza e di direzione amministrativa vennero riservati al Presidente di Assemblea, il quale non solo ripartiva i compiti di vigilanza e gli incarichi di rappresentanza fra i Vicepresidenti, i Questori e i Segretari, ma deliberava anche in ordine alla nomina, alle promozioni e alla destituzione dei singoli funzionari, udito il Consiglio di Presidenza<sup>316</sup>. L'esercizio delle funzioni amministrative era assegnato ai Questori che, sotto il diretto controllo del Presidente, avevano il compito di sovrintendere al cerimoniale, alla polizia delle sedute, al personale degli uffici e alle spese della Camera. Spettava, invece, all'intero Ufficio di Presidenza provvedere a tutti i servizi interni all'Assemblea, esaminando e approvando il bilancio preventivo e il conto consuntivo<sup>317</sup>.

L'ordinamento interno del Senato dettava prescrizioni non molto dissimili. Anche in questo caso, il Presidente di Assemblea sovrintendeva a tutte le funzioni delegate dal regolamento ai Questori e ai Segretari<sup>318</sup>, mentre la pianta organica, le competenze, le attribuzioni degli uffici e le norme regolatrici del personale erano dettate da un apposito regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza<sup>319</sup>. I Questori, invece, si occupavano tanto di mantenere l'ordine del-

<sup>315</sup> Nel proprio intervento durante la seduta del 29 aprile 1850, il Presidente della Camera subalpina Pinelli, riaffermò con decisione che: "lo Statuto stabilisce che ciascuna delle due Camere, per mezzo di un regolamento, abbia a vegliare all'esercizio delle sue attribuzioni", soggiungendo che "nelle attribuzioni della Camera vi è pur quella di provvedere proprie spese". Lo stesso Presidente del Consiglio Cavour, durante la seduta del 24 novembre 1852, riconobbe che "la Camera ha un assoluto diritto di regolare il proprio bilancio e gli altri due poteri dello Stato non debbono prendere parte alla sua discussione". Affermazione poi ripresa nel 1890 da parte del Deputato Fagioli nella "Relazione al disegno di legge concernente lo stato giuridico degli impiegati dello Stato". In quella stessa circostanza si ebbe altresì modo di precisare che "è naturale che gli impiegati dei due rami del Parlamento rimangano fuori dell'orbita della legge presente, dacché l'autonomia delle Camere legislative, consacrata dall'articolo 61 dello Statuto, comprende anche la nomina e la disciplina dei propri funzionari". La facoltà di provvedere alle proprie spese e alla propria tenuta contabile era quindi considerata una mera estensione delle attribuzioni normalmente riconosciute alle Assemblee politico-elettive. Del resto, se la formulazione letterale impiegata dall'art. 61 dello Statuto avrebbe potuto dare adito a qualche dubbio, l'interpretazione autentica fornita dal legislatore contribuì certamente a fugare ogni perplessità in proposito. Infatti, nella redazione dei regolamenti provvisori che lo stesso Governo predispose per facilitare i lavori iniziali delle nuove Assemblee legislative, l'Esecutivo iscrisse, *motu proprio*, le norme che consacravano l'autonomia amministrativa ed economica delle Camere, regolandone anche l'esercizio. Così F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, cit. nonché M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, cit.

<sup>316</sup> Art. 134 reg. Cam.

<sup>317</sup> Art. 14 reg. Cam.

<sup>318</sup> Art. 7 reg. Sen.

<sup>319</sup> Art. 115 reg. Sen.

le sedute quanto di organizzare la direzione economica interna e la gestione contabile, sottoponendo al preventivo esame del Consiglio di Presidenza e della Commissione di contabilità i conti degli esercizi compiuti e le eventuali proposte per i bilanci successivi<sup>320</sup>.

#### 4.2. *La contabilità delle Assemblee politiche nei regolamenti parlamentari e nella prassi*

Nell'attuale sistema parlamentare, l'autonomia finanziaria delle Assemblee legislative trova la propria esplicita base normativa nei regolamenti delle due Camere. Tuttavia, i limiti e le modalità di esercizio della prerogativa derivano dal concorso di una molteplicità di fonti che, partendo dall'art. 64 Cost., si articolano nelle singole previsioni regolamentari, per poi trovare la loro compiuta attuazione nelle consuetudini e nelle prassi di ciascuna Assemblea rappresentativa. La disciplina dettata dai regolamenti con riferimento all'approvazione del bilancio delle Camere, dunque, non è che la parte di un *corpus* più ampio che, sviluppando coerentemente le premesse contenute in Costituzione, si basa anche sugli usi di ciascun ramo del Parlamento<sup>321</sup>.

In ossequio alla potestà normativa conferita dall'art. 64 Cost., le disposizioni regolamentari dettano previsioni specifiche in tema di appalti, gestione dei fondi, modalità di pagamento e custodia dei valori, preparazione del bilancio e controlli sulla legittimità delle spese, attribuendo all'esclusiva competenza delle Camere una certa autonomia applicativa e decisionale per tutto quel che concerne le spese necessarie al loro funzionamento<sup>322</sup>. Essendo inquadrabile nell'ambito dell'autonomia organizzatoria delle Assemblee legislative, anche la libera gestione economica delle Camere risponde all'esigenza di garantire al Parla-

---

<sup>320</sup> Le relative funzioni erano dettagliatamente elencate all'art. 8 reg. Sen., ai sensi del quale "I Questori sovrintendono alla direzione economica, alla contabilità ed al buon ordine esterno ed interno della sede del Senato; sottopongono al preventivo esame del Consiglio di Presidenza e presentano quindi alla Commissione di contabilità interna i conti degli esercizi compiuti e le proposte dei bilanci degli esercizi a venire, accompagnando quelli e questi con relazioni scritte; fanno al Presidente le proposte per la richiesta al Ministro delle finanze dei fondi occorrenti; spediscono i mandati di pagamento; propongono al Consiglio di Presidenza gli storni di fondi da una ad altra categoria del bilancio".

<sup>321</sup> Circa i rapporti tra Costituzione regolamenti parlamentari e regolamenti di amministrazione si veda per tutti la ricostruzione di M. MAGRINI, *Art. 64 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 588 ss.

<sup>322</sup> Per un approfondimento sulle singole competenze si rimanda, tra gli altri, a G. GUARINO, *Sull'utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in ID. *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, p. 3 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali*. [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6/2014; G. DI MARTINO, *Autonomia organizzativa e di gestione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2010, p. 807 ss.

mento l'effettivo esercizio delle sue funzioni costituzionali. Come si è visto, infatti, il riconoscimento di questa forma di autonomia si è affermato contestualmente alla nascita degli organi rappresentativi come corollario del principio di separazione dei poteri e ha rappresentato una fase fondamentale della lotta inizialmente intrapresa dalla *House of Commons* per affermare la propria indipendenza dal Sovrano. In questa prospettiva, per poter essere realmente indipendente il Parlamento deve poter far fronte alle proprie necessità finanziarie e un Esecutivo che avesse il potere di gestire le risorse destinate alle Camere, avrebbe di fatto anche la facoltà di ostacolarne il concreto funzionamento<sup>323</sup>.

A questo riguardo, una prima distinzione deve operarsi tra la competenza del Parlamento ad approvare il proprio bilancio, senza il concorso di nessun altro organo statale, a cominciare dal Governo, e la prerogativa ulteriore, che esenta le Camere dall'obbligo di presentare il proprio rendiconto giudiziale alla Corte dei conti<sup>324</sup>. Sebbene si tratti di forme di autonomia da sempre concepite come specificazioni dirette del concetto di indipendenza parlamentare – tanto che, per lungo tempo, il bilancio interno di ciascuna Assemblea fu addirittura discusso in seduta segreta senza alcuna forma di pubblicità – e quindi considerate congiuntamente, quasi che l'una costituisse il naturale completamento dell'altra, l'approvazione del bilancio e la presentazione del rendiconto rappresentano due prerogative normativamente e concettualmente distinte, che devono essere trattate in modo diverso<sup>325</sup>.

Con riguardo al primo aspetto, malgrado nessuna norma costituzionale attribuisca al Parlamento la potestà di ratificare in via autonoma i capitoli di spesa sostenuti nel corso dei vari esercizi e benché la relativa delibera di approvazione non possa specificamente annoverarsi tra quei provvedimenti che esplicano una rilevanza meramente interna, va tuttavia osservato che in Costituzione non si ri-

---

<sup>323</sup> Per un *excursus* sul modello britannico P. NORTON, *The House of Commons: from overlooked to overworked*, in B. JONES-L. ROBINS (a cura di), *Two Decades in British Politics*, Manchester, 1992, p. 214 ss.; J. JOWELL-D. OLIVER, *The changing constitution*, Oxford, 1994, p. 152 ss.; T.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1961, p. 327 ss.; N. BALWIN, *The House of Lords*, in M. RUSH (a cura di), *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, 1990, p. 152 ss.; G. PEELE, *Governing the UK*, Londra, 1995, p. 89 ss.

<sup>324</sup> L'esistenza di una norma non scritta che sottraeva l'amministrazione interna delle Assemblee legislative al controllo di altri organi statali fu affermata anche durante il regime fascista, sostenendosi espressamente che l'amministrazione contabile non fosse soggetta al controllo della Corte dei conti. Così O. RANELLETTI, *Le garanzie amministrative e giurisdizionali della giustizia nell'amministrazione*, Milano, 1930, p. 91 ss.; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1932, p. 320 ss.; V. FORTI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1931, p. 7 ss.

<sup>325</sup> Così A. BARETTONI-ARLERI, *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, cit.; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro italiano*, 1/1984, V, c. 205 ss.; A. BAVICCHI, "Autogiustizia" o democrazia: la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei Deputati, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 10/1977, p. 732 ss.



scontra alcuna disposizione che si ponga in contrasto con tale guarentigia<sup>326</sup>. Per quel che concerne la prerogativa che, estendendo i limiti dell'autonomia contabile, esenta gli agenti delle Camere dagli obblighi di rendicontazione dinanzi alla Corte dei conti, invece, non solo tale garanzia si basa esclusivamente su una consuetudine che, per quanto instauratasi già durante il periodo statutario, non trova riscontri nel tessuto costituzionale, ma, essa pare addirittura derogare all'impianto normativo edificato dagli articoli 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione<sup>327</sup>.

Nella loro struttura fondamentale, i modelli contabili di Camera e Senato seguono uno schema piuttosto tradizionale a cui si aggiunge un modello derogatorio, finalizzato a rispondere alle esigenze connesse con lo svolgimento di alcuni servizi specifici. Secondo quanto previsto dall'art. 66 reg. Cam. "*Il progetto di bilancio e il conto consuntivo [...] predisposti dai Questori e deliberati dall'Ufficio di Presidenza, sono discussi e votati in Assemblea*". Similmente, l'art. 165 reg. Sen. dispone che "*Il progetto di bilancio ed il conto consuntivo delle entrate e delle spese predisposti dai Questori [...] e deliberati dal Consiglio di Presidenza [...] sono trasmessi al Presidente della V Commissione [...], il quale li esamina insieme con i Presidenti delle altre Commissioni permanenti e ne riferisce all'Assemblea. La discussione in Assemblea è fatta di norma in seduta pubblica; è svolta in seduta segreta quando la Presidenza del Senato o venti Senatori lo richiedano. Le variazioni degli stanziamenti dei capitoli di bilancio sono deliberate direttamente dal Consiglio di Presidenza*".

Come si può agevolmente constatare, entrambi i regolamenti escludono l'intervento di organi esterni e in particolare del Governo nell'approvazione del bilancio delle Camere, affidando esclusivamente all'Assemblea la relativa com-

<sup>326</sup> Circa la competenza del Parlamento ad approvare autonomamente il proprio bilancio, F. GERBO, *La Corte dei conti: problemi interpretativi dell'articolo 100 della Costituzione*, Roma, 1977, p. 12 ss.; G. CARBONE, *Art. 100 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Gli organi ausiliari. La Magistratura*, I, Bologna-Roma, 1994, p. 64 ss.; M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Milano, 2013, p. 273 ss.; M. DE ROSA-B.G. MATTARELLA, *Art. 100 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1938 ss.; G.B. PELLEGRINI, *L'art. 100 della Costituzione e le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in *L'amministrazione ferroviaria*, 2/1975, p. 18 ss.

<sup>327</sup> D. MONEGO, *Art. 103 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 922 ss.; M. SALVEMINI, *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano: l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Milano, 2013, p. 371 ss.; G. BERTI, *Art. 103, comma 2, Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Gli organi ausiliari. La Magistratura*, I, Bologna-Roma, 1994, p. 102 ss.; C. CHIAPPINELLI, *L'evoluzione del sistema dei controlli e la relazione sul rendiconto generale dello Stato*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2009, p. 256 ss. nonché A. POLICE, *Art. 103, comma 2, Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1987 ss.

petenza, in piena continuità con la tradizione storica precedente. Queste statuizioni di ordine generale sono poi analiticamente dettagliate dal regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei Deputati e dal regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica. In conformità con queste regole interne, l'autonomia contabile del Parlamento si manifesta nella definizione delle proprie risorse finanziarie, nella deroga alle ordinarie procedure di spesa e al sistema di tesoreria unica, nella determinazione della struttura del bilancio interno e nella sottrazione agli ordinari meccanismi di controllo da parte della Corte dei conti<sup>328</sup>.

Se paragonati ai procedimenti che normalmente disciplinano la formazione dei bilanci di previsione per le altre amministrazioni statali, i meccanismi validi per il Parlamento attribuiscono alle Assemblee legislative una notevole autonomia non soltanto con riferimento alla determinazione della propria dotazione ordinaria, ma anche in ordine alla facoltà di autodeterminarsi rispetto alle politiche di bilancio fissate dal Governo e dai suoi organi ausiliari<sup>329</sup>.

Più dettagliatamente, la Camera dei Deputati definisce il suo fabbisogno alla luce di un'intensa attività amministrativa svolta dai propri uffici attraverso gli strumenti del programma di attività e del bilancio pluriennale, che determinano gli indirizzi generali e gli obiettivi da perseguire nel corso dell'esercizio finanziario, individuando le risorse necessarie per la realizzazione dei vari interventi e precisando le spese da effettuare nell'ambito degli stanziamenti recati dal bilancio annuale<sup>330</sup>. Il progetto di bilancio è approvato dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, mentre la richiesta della dotazione ordinaria è formulata direttamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze dal Presidente di Assemblea, su proposta dei Questori, al fine di consentirne l'allocazione come posta finalizzata nella fase di formazione del bilancio statale<sup>331</sup>. Il nego-

---

<sup>328</sup> Per un'analisi delle regole amministrative interne al Parlamento in materia di contabilità si vedano M. BASSETTI, *Il bilancio interno espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, 1992, p. 162 ss. e più di recente A. CARMINATI, *Forme dell'autonomia organizzativa delle Camere: la gestione del bilancio interno*, Brescia, 2014.

<sup>329</sup> L'autonomia finanziaria e contabile degli organi costituzionali si declina in concreto attraverso la predisposizione di una proposta iniziale da parte di ciascun organo, il successivo inserimento nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e, infine, il perfezionamento della procedura, attraverso il confronto tra le esigenze di spesa degli enti interessati e le necessità di equilibrio dell'erario. Al riguardo si confrontino P. DE IOANNA-G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1986, p. 103 ss.

<sup>330</sup> Ai fini della sua attuazione, il programma è articolato in piani settoriali. I piani si riferiscono agli interventi di spesa aventi carattere omogeneo, per ciascuno dei quali sono indicati tempi e modalità di realizzazione e sono definiti i relativi oneri finanziari. Entro il mese di giugno, i singoli comparti di spesa confermano o meno i dati recati dal bilancio pluriennale per la seconda annualità, al fine di costruire le previsioni dell'anno successivo.

<sup>331</sup> Art. 10, comma 1, reg. amm. e cont. Cam.

ziato relativo alla fissazione della cifra da stanziare è sostanzialmente assente e anche i contatti informali avvengono esclusivamente tra i massimi vertici istituzionali<sup>332</sup>. Il metodo programmatorio non viene, invece, impiegato al Senato, dove il progetto di bilancio annuale e pluriennale è predisposto dai Questori sulla base degli elementi conoscitivi raccolti dal Servizio di ragioneria<sup>333</sup>. La richiesta della dotazione ordinaria è formulata al Ministro dell'Economia e delle finanze dal Presidente del Senato, su proposta degli stessi Questori<sup>334</sup>. I regolamenti di Camera e Senato prevedono altresì la possibilità di riclassificare i capitoli di spesa secondo criteri funzionali, per evidenziare le unità organizzative che gestiscono la realizzazione dei programmi e consentire un'analisi dei costi, che conferisce maggiore flessibilità ai bilanci in relazione alla natura delle diverse spese<sup>335</sup>. I prelievi sono disposti con decreto del Presidente di Assemblea, su proposta del Collegio dei Questori così da assicurare una maggiore facilità anche quando sia necessario apportare variazioni al bilancio medesimo<sup>336</sup>.

Tutte le operazioni poste in essere nelle aree di gestione dei conti parlamentari trovano la loro rappresentazione più compiuta nel conto consuntivo. Si tratta di un documento riassuntivo dei vari esercizi, predisposto dal Collegio dei Questori, deliberato dall'organo di Presidenza e approvato dall'Assemblea, per fornire puntualmente contezza di tutti i passaggi che hanno condotto alla determinazione delle cifre definitive e per indicare la consistenza degli elementi patrimoniali, attivi e passivi, all'inizio e in chiusura di gestione, mostrando tutte le variazioni intervenute<sup>337</sup>.

Nel quadro di una politica interna tesa ad esaltare le responsabilità di gestione e le competenze di indirizzo e controllo del Segretario generale, le spese sono proposte dai responsabili degli uffici e dei servizi competenti per materia e solo successivamente sono autorizzate dal Capo del Servizio amministrazione o dal Collegio dei Questori. Nei casi di maggiore urgenza, le spese possono essere

<sup>332</sup> In questo senso si consulti L. FIORENTINI, *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 331 ss.

<sup>333</sup> Artt. 2, comma 6, e 3 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>334</sup> Art. 10 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>335</sup> Si pensi alle correzioni derivanti dalla mutevolezza delle condizioni sulla base delle quali furono originariamente formulate le previsioni e che non possono essere in alcun modo differite nel tempo. Un fondo di riserva per le spese imprevedute di parte corrente e un fondo di riserva per le spese imprevedute in conto capitale sono iscritti in appositi capitoli dei bilanci di previsione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Cfr. art. 11, comma 1, reg. amm. e cont. Cam. e art. 7, comma 1, reg. amm. e cont. Sen. Tuttavia, il solo art. 12, comma 1, del regolamento della Camera, nell'ambito delle norme che disciplinano le variazioni di bilancio, fa riferimento a "eventuali operazioni di assestamento".

<sup>336</sup> Art. 11, comma 3, reg. amm. e cont. Cam. e art. 11, comma 1, reg. amm. e cont. Sen.

<sup>337</sup> Art. 8 reg. amm. e cont. Cam. e art. 61 reg. amm. e cont. Sen.

disposte dal solo Capo servizio il quale, però, deve comunque darne tempestiva comunicazione ai Questori<sup>338</sup>. Il Servizio amministrazione effettua l'istruttoria della spesa ed evidenzia il tipo di effetto sulla gestione, valutando la proposta sia in relazione agli interventi effettuati nel precedente triennio sia rispetto agli obiettivi delineati nel programma dell'attività amministrativa<sup>339</sup>.

L'ufficio incaricato di assumere gli impegni contabili attraverso l'emissione dei mandati di impegno è il Servizio di amministrazione. I provvedimenti di spesa, vistati per la registrazione dal Tesoriere di ciascuna Camera e sottoscritti oltre che dal Consigliere Capo del Servizio anche da un Questore e dal Presidente di Assemblea, descrivono il singolo esborso, indicano l'esercizio a cui esso si riferisce e precisano la data in cui l'impegno della somma è stato deliberato<sup>340</sup>. La liquidazione è effettuata sempre dal Servizio di amministrazione o dagli altri servizi e dagli uffici della Segreteria generale nei casi espressamente previsti dal regolamento<sup>341</sup>. All'atto di liquidazione è allegata la documentazione relativa al collaudo o all'accertamento della regolare esecuzione della prestazione; il pagamento è disposto dal Tesoriere, con apposito mandato in conformità alla richiesta del servizio Amministrazione, e viene infine eseguito dal Cassiere<sup>342</sup>.

Gli atti di autorizzazione alla spesa devono indicare l'oggetto; le modalità di esecuzione; l'importo previsto e il capitolo al quale la somma va imputata<sup>343</sup>. Tutti i provvedimenti si riferiscono all'esercizio finanziario in corso<sup>344</sup>. Le istruttorie delle proposte di autorizzazione sono svolte dal servizio o ufficio rispettivamente competente per materia e successivamente trasmesse al Servizio ragioneria, che può formulare osservazioni o provvedere alla registrazione<sup>345</sup>. Alla li-

---

<sup>338</sup> Cfr. art. 20, comma 1, e art. 24, commi 1 e 8, reg. amm. e cont. Cam. nonché art. 7 comma 3 e art. 16, comma 8, reg. amm. e cont. Sen. Si tratta, in definitiva, di un tentativo di avviare un disegno organizzativo che esalti la responsabilità propria dei Capi servizio nella conduzione delle unità organizzative loro affidate, attribuendo loro in esclusiva i compiti di gestione e restituendo al Segretario generale funzioni di direzione, vigilanza, controllo e allocazione di risorse. Così tra gli altri G. DI MARTINO, *Autonomia organizzativa e di gestione*, cit.

<sup>339</sup> Più in particolare, per quanto concerne la Camera, si veda il combinato disposto degli artt. 7, comma 2, 23 e 24, comma 4, del Regolamento di amministrazione e contabilità, mentre con riferimento al Senato si confrontino gli artt. 4 e 15 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

<sup>340</sup> Art. 26 reg. amm. e cont. Cam. e art. 16 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>341</sup> Art. 31 reg. amm. e cont. Cam. e art. 18 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>342</sup> Art. 32 reg. amm. e cont. Cam. e art. 19 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>343</sup> Art. 32, comma 2, reg. amm. e cont. Cam. e art. 16, comma 9, reg. amm. e cont. Sen.

<sup>344</sup> Tuttavia, l'art. 25, comma 2, reg. amm. e cont. Cam. esplicita che: "Non possono essere autorizzate spese relative ad esercizi finanziari successivi a quello in corso, salvo che si tratti di spese in conto capitale, ovvero di spese di locazione e di altre spese continuative, ricorrenti o comunque indispensabili ad assicurare la continuità dei servizi". Al Senato, analoghe disposizioni possono essere ricavate interpretativamente dalla lettura dell'art. 16 del Regolamento di amministrazione e contabilità.

<sup>345</sup> Art. 23 reg. amm. e cont. Cam. e art. 15 reg. amm. e cont. Sen.

quidazione, effettuata sempre dall'ufficio che ha curato l'istruttoria delle proposte di autorizzazione, segue l'ordinazione. A questa operazione si provvede mediante l'emissione di mandati di pagamento tratti sul Cassiere del Senato ai quali sono allegati i documenti giustificativi relativi all'autorizzazione, alla registrazione e alla liquidazione della spesa, firmati da un Questore, dal Segretario generale e dal Consigliere parlamentare preposto all'ufficio di contabilità<sup>346</sup>.

Quanto ai controlli interni sulla gestione<sup>347</sup>, alla Camera dei Deputati il vaglio preventivo di legittimità sull'adozione dei provvedimenti aventi effetti di spesa o che comportano obblighi per l'Assemblea è effettuato dall'Ufficio per il controllo amministrativo; l'accertamento successivo sugli atti compiuti dai funzionari competenti è affidato dal Servizio di Tesoreria, che verifica la copertura finanziaria e valuta la corretta imputazione delle entrate e delle spese<sup>348</sup>. Qualora ravvisi motivi di illegittimità, lo stesso Servizio formula i relativi rilievi all'Ufficio per il controllo amministrativo e sospende la procedura sino alla pronuncia di quest'ultimo<sup>349</sup>. Nel caso di verifiche sulla gestione del bilancio, eventuali rilievi sono formulati al Segretario generale che, a seconda dell'ammontare della spesa, sottopone la questione al Collegio dei Questori o al Presidente della Camera per le risoluzioni definitive<sup>350</sup>. Ogni trimestre il Tesoriere presenta una relazione sulla gestione finanziaria all'interno della quale sono evidenziati: l'andamento complessivo dell'amministrazione contabile; lo stato degli impegni assunti in relazione ai singoli obiettivi; la situazione delle erogazioni; l'impiego dei fondi di riserva e le risultanze delle verifiche sull'attività degli agenti contabili. Anche il Segretario generale riferisce trimestralmente sull'andamento della gestione al Collegio dei Questori. La relazione si sofferma sull'andamento finanziario della gestione e sullo stato di attuazione degli interventi, dei piani e dei programmi connessi alle autorizzazioni di spesa accordate nei mesi precedenti

<sup>346</sup> Si vedano in particolare l'art. 33 reg. amm. e cont. Cam. e l'art. 19 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>347</sup> Il sistema dei controlli emergente dall'analisi dei regolamenti degli organi costituzionali non è omogeneo: a volte (ma non sempre) ai tradizionali controlli contabili e di verifica della legittimità si affiancano forme di controllo più moderne tendenti a verificare il raggiungimento degli obiettivi. In questo senso si leggano F. POLITI, *Competenze della Corte costituzionale. Conflitti di attribuzione. Controlli della Corte dei conti. Normativa adottata con decreto legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale* 3/2001, p. 1122 ss.; C. CHIAPPINELLI, *L'evoluzione del sistema dei controlli e la relazione sul rendiconto generale dello Stato*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2009, p. 256 ss.; G. CAIANIELLO, *La riforma dell'ordinamento e del sistema dei controlli della Corte dei conti: dieci anni dopo*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 5/2003, p. 567 ss.

<sup>348</sup> Si vedano più nel dettaglio gli artt. 23, comma 3, e 71, commi 2 e 3, reg. amm. e cont. Cam.

<sup>349</sup> Con riguardo precipuo ai controlli affidati al Servizio di Tesoreria si confronti più precisamente quanto previsto dagli artt. 23, commi 3 e 4, 24, comma 1, 27, comma 5, 70 e 74 reg. amm. e cont. Cam.

<sup>350</sup> *Amplius*, circa le competenze in materia di controlli interni affidati al Segretario generale si vedano gli artt. 68, commi 2 e 3, 70, comma 2, 71, comma 3, 72, comma 2, e 75, comma 2, reg. amm. e cont. Cam.

vagliando nel dettaglio la regolarità delle procedure amministrative e contabili<sup>351</sup>. Il Servizio amministrazione, oltre alla situazione dei piani e dei programmi di attività, verifica anche lo stato di attuazione delle altre delibere del Collegio dei Questori<sup>352</sup>. L'Ufficio per il controllo amministrativo verifica l'efficienza e l'efficacia delle attività gestione, sulla base della pianificazione degli interventi fissata dal Segretario generale e secondo i parametri definiti con gli uffici della Segreteria generale interessati. La relazione sulla gestione forma poi oggetto di apposita analisi collegiale da parte dei Questori<sup>353</sup>.

Il regolamento di contabilità del Senato affida al Servizio di ragioneria il controllo di legittimità – preventivo e successivo – su tutti gli atti che producono effetti finanziari o patrimoniali sulle proposte di spesa, sui provvedimenti di liquidazione e su ogni altro dispositivo contabile<sup>354</sup>. In caso di irregolarità, l'atto, accompagnato da una relazione motivata, è restituito all'organo che lo ha istruito per eventuali correzioni<sup>355</sup>. Il Servizio di ragioneria segue anche l'andamento della gestione finanziaria e vigila sui servizi di cassa compiendo tutte le valutazioni necessarie per accertare la conformità della gestione finanziaria e patrimoniale<sup>356</sup>. Periodicamente, il medesimo ufficio può pure disporre verifiche presso il Cassiere, gli agenti contabili e gli altri affidatari di fondi del Senato. Sulla base dei risultati di tali controlli sono formulate eventuali osservazioni per iscritto<sup>357</sup>.

#### 4.3. I principi costituzionali in tema di controlli contabili e le competenze della Corte dei conti

In tema di autonomia finanziaria, dunque, i regolamenti parlamentari non hanno fatto altro che codificare una norma consuetudinaria pacificamente riconosciuta tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza, in virtù della quale gli agenti contabili delle Assemblée politiche sono sempre stati dispensati dagli obblighi di rendicontazione<sup>358</sup>.

---

<sup>351</sup> Art. 75 del reg. amm. e cont. Cam.

<sup>352</sup> Quanto alle funzioni di controllo assegnate al Servizio amministrazione si rinvia agli artt. 7, 24 comma 6, e 72, comma 1, reg. amm. e cont. Cam.

<sup>353</sup> Con riferimento alle attribuzioni del Servizio per il controllo amministrativo si leggano invece gli artt. 71, comma 1, 72 e 74, comma 1, lett. c) reg. amm. e cont. Cam.

<sup>354</sup> Cfr. art. 61 reg. amm. e cont. Sen. Ai sensi dell'art. 64, comma 2, del medesimo regolamento invece, "La verifica di legittimità è effettuata in forma successiva sui rendiconti contabili e nei casi espressamente previsti dal presente Regolamento".

<sup>355</sup> Art. 64, comma 3, reg. amm. e cont. Sen.

<sup>356</sup> Artt. 61 e 63 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>357</sup> Artt. 65, 66 e 67 reg. amm. e cont. Sen.

<sup>358</sup> Anche la prassi giurisprudenziale della Corte dei conti si è per lungo tempo conformata a questo principio, escludendo le Camere dalla propria giurisdizione, almeno fino al 1968, anno in

Ciò nonostante, benché l'esistenza di una prassi istituzionale in tal senso non sembri contestabile sul piano storico, la legittimità di questa stessa regola non pare altrettanto scontata sul piano giuridico, specie se rapportata ai principi che ispirano i moderni Stati di diritto. L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana impone allora di verificare se le consuetudini che regolano l'autonomia contabile delle Camere costituiscano ancora una condizione indispensabile per garantire l'indipendenza delle Assemblee legislative<sup>359</sup>.

In particolare, in un assetto radicalmente mutato in cui anche ad altri organi viene riconosciuta una precisa serie di attribuzioni che, di per sé, non tollerebbero limitazioni ad opera di fonti sub-costituzionali, occorre qui contemperare l'azione del Parlamento con le competenze della Corte dei conti, in quanto organo istituzionalmente deputato a vigilare sulla corretta amministrazione delle risorse statali. Il mantenimento di alcuni margini di autonomia a favore del Parlamento nelle ipotesi che coinvolgono la sua gestione contabile configura cioè un tipico caso in cui le attribuzioni e le esigenze ricollegabili all'organo politico-legislativo devono essere bilanciate con le funzioni assegnate agli altri poteri dello Stato<sup>360</sup>.

In conformità con il dettato costituzionale, la Corte dei conti gode di due funzioni distinte: la prima, prevista dall'art. 100, comma 2, Cost. affida alla magistratura contabile, in quanto organo ausiliario del Governo, l'esame preventivo sugli atti emanati dal potere esecutivo e il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; la seconda, dettata dall'art. 103, comma 2, Cost., demanda alla Corte dei conti, in quanto giudice speciale, la giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica<sup>361</sup>.

Il disegno complessivo tracciato dal Costituente con riguardo ai compiti dei

---

cui per la prima volta la magistratura contabile richiese i conti di gestione a tutti gli agenti contabili degli organi costituzionali. In dottrina si veda N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1980, p. 1432 ss.

<sup>359</sup> G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970, p. 11 ss.

<sup>360</sup> Così C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma, 1982, p. 22 ss. il quale osserva come, durante il periodo fascista, in un sistema radicalmente diverso, l'art. 44 del Regio Decreto del 12 luglio 1934, n. 1214 c.d. "Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti" assoggettava al giudizio contabile i "conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato".

<sup>361</sup> Per una ripresa delle competenze costituzionali della Corte dei conti si leggano S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958, p. 92 ss.; F. DE FILIPPIS, *Profili costituzionali della giurisdizione della Corte dei conti*, in *Foro amministrativo*, 3/1967, p. 428 ss.; V. GUCCIONE, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle responsabilità di gestione degli enti pubblici istituzionali: spunti sulla tematica del processo contabile*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 1/1966, p. 327 ss.

giudici contabili sancisce dunque un principio generale in virtù del quale la corretta gestione del denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei bisogni della collettività deve essere necessariamente garantita attraverso lo strumento pubblicistico del rendiconto giudiziale. Sulla base di questo assunto, tutti gli agenti degli organi statali, ivi compresi i funzionari in servizio presso il Parlamento, benché dotati di uno specialissimo regime di autonomia, dovrebbero comunque rendere conto della propria attività di gestione dinanzi a un giudice indipendente e imparziale<sup>362</sup>.

Tuttavia, anche sotto la vigenza della Costituzione repubblicana, entrambe le Camere sono state quasi subito dispensate da un simile adempimento e il controllo sulla rendicontazione è stato affidato a una verifica interna da parte dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza, escludendo così da qualunque tipo di sindacato esterno l'azione degli agenti parlamentari che custodiscono o gestiscono il denaro pubblico spettante alle Assemblee politiche<sup>363</sup>.

Come noto, il procedimento per l'erogazione dei fondi agli organi costituzionali si articola in due momenti. Il primo comprende il trasferimento dei singoli stanziamenti dal bilancio dello Stato agli organi di gestione interessati. La seconda fase riguarda il calcolo delle spese effettivamente sostenute da tali enti<sup>364</sup>. A partire dalla sentenza n. 143 del 1968, la giurisprudenza costituzionale ha espressamente riservato al controllo della Corte dei conti il solo momento in cui i diversi fondi erariali vengono destinati alle singole amministrazioni con l'apposizione del visto sui conferimenti del Governo e la registrazione dei mandati di pagamento. Le spese effettivamente sostenute dai vari organi, invece, sono sempre state considerate decisioni autonome, ragion per cui si è ritenuto che i magistrati contabili non potessero esercitare alcuna giurisdizione sulle poste stanziare a bilancio da parte delle altre istituzioni costituzionali. I controlli operati dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 100 Cost., quindi, non investono tutti gli atti amministrativi in senso sostanziale, ma interessano soltanto i provvedimenti emanati dal Governo o dagli altri organi della Pubblica Amministrazione<sup>365</sup>.

---

<sup>362</sup> Si veda ad esempio C. cost. sent. 14/1975. Per apprezzare il fondamento razionale di una consuetudine di tale portata bisogna ricordare che, sotto la vigenza dello Statuto albertino, la Magistratura era legata al potere esecutivo da molteplici vincoli di soggezione. Pertanto non avrebbe avuto senso proclamare l'indipendenza del Parlamento dall'Esecutivo se poi il Governo avesse potuto controllare le Assemblee elettive indirettamente tramite il potere giudiziario. In quest'ottica si confronta su tutti M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 36 ss.

<sup>363</sup> Cfr. F. DI RENZO, *Il controllo e la vigilanza nell'ordinamento contabile pubblico*, in *La finanza pubblica*, 10/1968), p. 135 ss.; S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile e gli organi costituzionali dotati di autonomia contabile*, in *Responsabilità e dialogo*, 2/1970, p. 51 ss.; F. MOHRHOFF, *Aspetti incostituzionali dell'autonomia contabile della Camera dei Deputati*, Roma, 1964, p. 14 ss.

<sup>364</sup> *Ex multis*, S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958, p. 92 ss.

<sup>365</sup> Al riguardo si leggano le osservazioni di S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli*



D'altra parte, se le spese sostenute dalle Camere fossero assoggettate a un qualsiasi riscontro esterno, si rischierebbe di compromettere fatalmente il libero e autonomo esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite al Parlamento. Per queste ragioni, si deve ritenere che le somme destinate alle Assemblee elettive siano soggette al sindacato dei magistrati contabili soltanto per quel che riguarda i provvedimenti attraverso cui i capitoli imputabili all'erario vengono destinati ai vari poteri dello Stato da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero sia fin tanto che quegli stanziamenti possono qualificarsi come atti del potere esecutivo. Non appena quelle stesse somme entrano nella disponibilità materiale delle Camere, gli ulteriori atti di spesa, comunque si concretino, divengono invece delibere interne del Parlamento e di conseguenza restano sottratte a qualsiasi sindacato<sup>366</sup>. Infatti, benché relativi giudizi riguardino, almeno formalmente, solo l'operato dei singoli funzionari non si può certo negare che l'esercizio della giurisdizione contabile coinvolga anche un controllo più ampio sull'azione degli organi politici ai quali quella spesa viene imputata<sup>367</sup>.

In altre parole, si è sempre ritenuto che le competenze istituzionali della Corte dei conti presentino un grado di pervasività tale da porre il Parlamento e i suoi uffici in posizione di soggezione rispetto a un altro potere dello Stato: poiché l'autonomia amministrativa delle Assemblee politiche si manifesta nella capacità di non subordinare al parere di nessun altro organo anche le decisioni relative alla contabilità e alle spese delle Camere, le attribuzioni della magistratura contabile devono essere correlativamente circoscritte al fine di assecondare le peculiarità del Parlamento.

Premesso che l'art. 103 Cost. non fissa una regola assoluta, ma enuncia un principio solo tendenziale, con la sentenza n. 110 del 1970, la Corte costituzionale ha affermato che eventuali deroghe alla giurisdizione della Corte dei conti devono soggiacere a una stretta interpretazione e sono ammissibili unicamente nei confronti di quegli organi che partecipano "*immediatamente del potere sovrano dello Stato*" e perciò si situano "*ai vertici dell'ordinamento, in posizione di*

---

*costituzionali*, Milano, 1963, p. 77 ss. e G. LOMBARDI, *L'autonomia degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981, p. 1283 ss.

<sup>366</sup> Sulle procedure attraverso cui si concretano i singoli atti di contabilità pubblica con particolare riferimento alle Assemblee legislative si veda M. ALEMANNI, *Il problema del controllo globale in materia finanziario-contabile: profili costituzionali*, in *Foro amministrativo*, 2/1974, p. 72 ss.

<sup>367</sup> Evidenzia questo aspetto C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 257 ss. *Contra* si vedano però le deduzioni di P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 4/1977, p. 3047 ss. che si mostra nettamente contrario alla sopravvivenza nell'ordinamento repubblicano dell'autonomia contabile, in quanto istituto ritenuto in contrasto con i principi dello Stato di diritto, secondo i quali le norme devono essere fissate obiettivamente e sono valide per la generalità dei consociati.

*assoluta indipendenza e di reciproca parità*"<sup>368</sup>.

È però con la sentenza n. 129 del 1981, a ragione giudicata una vera e propria *leading decision*, che il giudice costituzionale italiano ha compiutamente sistematizzato i meccanismi che, ancora oggi, presiedono all'autonomia finanziaria e contabile delle Camere. Stando a quanto sostenuto dalla Corte, l'art. 103, comma 2, Cost. soggiace ai limiti espressi da tutte le altre norme costituzionali. La giurisdizione attribuita alla Corte dei conti trova dunque il proprio contraltare nelle garanzie stabilite a favore degli altri attori istituzionali anche qualora questi presidi si siano consolidati attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi da parte di tutti i poteri coinvolti. Di conseguenza, per quanto la Carta costituzionale non introduca alcuna esplicita deroga all'operatività della disposizione di cui all'art. 103, comma 2, "*prima di parlare di anacronistici privilegi*", si deve comunque tener presente l'intero complesso delle norme vigenti<sup>369</sup>.

Peraltro, dopo aver ammesso che la disciplina in materia di controlli contabili debba essere integrata da "*vere e proprie consuetudini costituzionali*", che tutelano l'autonomia di tutti gli organi posti al vertice dello Stato, la Corte differenzia ulteriormente la posizione del Parlamento. Secondo il giudice delle leggi, infatti, non può effettivamente esistere alcun potere politico senza che vi sia anche il riconoscimento di una qualche forma di indipendenza economica<sup>370</sup>. A com-

---

<sup>368</sup> In buona sostanza, nella sentenza n. 110 del 1970, la Corte costituzionale ha affermato che alla giurisdizione contabile sono soggetti gli agenti dei Consigli regionali, mentre i funzionari parlamentari insigniti di compiti equivalenti sono esclusi dal controllo contabile della Corte dei conti, poiché l'analogia tra le attribuzioni delle Assemblee rappresentative delle Regioni e quelle delle Camere non comporta una totale identità di trattamento. Le mansioni che caratterizzano gli enti regionali, infatti, si svolgono a livello di autonomia, mentre le competenze affidate al Parlamento trovano riscontro nella sovranità o nella centralità dell'organo. In tal senso si vedano esemplarmente V. GUCCIONE, *La giurisdizione contabile: bilancio di un conflitto e nuove prospettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1971, p. 1943 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Giurisdizione della Corte dei conti e autonomia regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1971, c. 165 ss.; S. TRAVERSA, *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1974, p. 265 ss.; A. CHIAPPETTI, *Regioni e giurisdizione contabile di responsabilità: due modelli organizzatori da coordinare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1972, p. 2885 ss. Contro la creazione un regime differenziato tra le due Assemblee politico-legislative si vedano, ad esempio, N. OCCHIOCUPO, *Il diritto a un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 4/1979, p. 737 ss. e S. BARTOLE, *La posizione rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *giurisprudenza costituzionale*, 5/1968, p. 2565, il quale osserva come la differenza tra le Camere ed i Consigli regionali riguardi certamente l'estensione e l'oggetto delle rispettive attribuzioni, ma non la loro natura, che rimane comunque politica per entrambi gli organi.

<sup>369</sup> La Corte ha così riconosciuto che la consuetudine costituzionale è idonea, pure in assenza di espliciti richiami da parte della Costituzione, a derogare alle norme costituzionali e a porsi come parametro nel giudizio su un conflitto di attribuzione. Per tutti si legga M. MIDIRI, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 4/2007, p. 583 ss.

<sup>370</sup> S. GRASSI, *Attivismo e "self restraint" nelle sentenze del 1981*, in *Quaderni costituzionale*,

provare questo assunto basterebbe rammentare la circostanza storica, precedentemente evocata, secondo cui quasi tutti i moderni collegi rappresentativi cercarono di rivendicare tale prerogativa contestualmente alle altre forme di autonomia parlamentare<sup>371</sup>. Soltanto attraverso la libera gestione del proprio bilancio il Parlamento è in grado di esplicare liberamente i propri compiti, poiché, se il Governo (o qualsiasi altro organo) fosse in grado di condizionare l'erogazione dei mezzi economici attraverso cui le Assemblee politiche perseguono i propri indirizzi, potrebbe facilmente ostacolare il funzionamento delle Camere, riducendone in questo modo la libertà d'azione<sup>372</sup>.

In altre parole, il giudice costituzionale riconduce ancora una volta alla necessità di preservare indipendenza del potere legislativo la facoltà del Parlamento di gestire in autonomia tutti i mezzi economici necessari per esercitare le proprie attribuzioni e di organizzare la propria amministrazione contabile senza interferenze provenienti dall'altra Camera, dal Governo o dalla Corte dei conti.

Coerentemente con la linea già tracciata dalla sentenza n. 143 del 1968, la Consulta, riconoscendo che "*la consuetudine [...] è idonea, pure in assenza di espliciti richiami espliciti, a derogare alle norme della Costituzione e a porsi come parametro nel giudizio per conflitto di attribuzione*", sostiene che la disciplina costituzionale in materia di controlli contabili debba essere integrata oltre che dalla previsione dell'art. 64 Cost., anche dalle norme consuetudinarie che prevedono l'autonomia contabile, ragion per cui non spetta alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti il potere di sindacare l'azione dei tesoreri e, in genere, de-

---

1/1982, p. 238 ss.; E. PETROLATI, *Il controllo delle spese degli organi costituzionali ovvero Quis custodes custodiet?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2/1983, p. 145 ss.; P. DI MUCCIO, *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amministrativo*, 3/1980, I, p. 1555 ss.

<sup>371</sup> Non a caso, l'autonomia finanziaria delle Assemblee rappresentative si accentua e si precisa mano a mano che i Parlamenti accrescono i loro poteri. Ne è una riprova il fatto che l'Assemblea nazionale francese il 10 ottobre 1790, a soli diciassette mesi dalla sua costituzione, e pure in presenza di tanti rivolgimenti nell'ordinamento, ottenne che la sua amministrazione fosse retta esclusivamente dai propri Deputati, e cioè dai *commissaires inspecteurs des bureaux* e dai *commissaires inspecteurs de la salle*. Allo stesso modo, sotto lo Statuto albertino, l'autonomia finanziaria e contabile delle Camere fu unanimemente sostenuta dalla dottrina che la considerava un corollario diretto dell'art. 61 della Legge fondamentale. Così la lettura progressivamente affermatasi in seno all'ordinamento ha sempre accolto un'interpretazione estensiva di questa forma di autonomia esentando le Camere dall'obbligo di rendiconto giudiziale alla Corte dei conti. In dottrina, V. TANGORRA, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in ispecie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, 1899.

<sup>372</sup> In merito si consultino N. OCCHIOCUPO, *La Corte costituzionale come giudice di opportunità delle leggi*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova, 1984, p. 13 ss. e S. MARZOCCA, *Realtà e situazioni evolutive del bilancio dello Stato alla luce del rapporto Parlamento-Governo*, in P. GIOCOLI-NACCI (a cura di), *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, Padova, 1995, p. 135 ss.

gli agenti contabili in servizio presso le Assemblee elettive<sup>373</sup>.

Tuttavia, nonostante la soluzione prescelta dalla Corte abbia di fatto consentito di stabilizzare i singoli interessi in gioco, individuando un punto di equilibrio costituzionale, le giustificazioni addotte per motivare l'esenzione degli agenti contabili in servizio presso il Parlamento dall'obbligo di rendiconto giudiziale non sembrano reggere di fronte a una serie di considerazioni tutte riconducibili all'evoluzione dello Stato costituzionale di diritto<sup>374</sup>.

Al riguardo, si deve innanzitutto riconoscere come quello comunemente speso per l'organizzazione delle Assemblee elettive sia pur sempre denaro pubblico e come l'attività di gestione dei soggetti che si occupano della tenuta economica delle Camere non rientri tra le funzioni primarie del Parlamento. Secondariamente, deve pure rilevarsi che la garanzia per effetto della quale gli organi costituzionali sono esenti da obblighi di rendicontazione non si è storicamente affermata nei riguardi di una Magistratura indipendente e imparziale, ma è stata primariamente stabilita nei confronti del potere esecutivo, giacché il Governo, agendo sulla disponibilità delle risorse da destinare al Parlamento, avrebbe potuto limitarne drasticamente i poteri di indirizzo e controllo<sup>375</sup>. Più specificamente, i doveri riconnessi alla resa di conto sono indirizzati a quei funzionari che esercitano attribuzioni meramente strumentali e che solo in senso lato partecipano alla definizione del procedimento legislativo. Il relativo giudizio da parte della Corte dei conti si limita infatti a valutare la condotta degli agenti che amministrano il denaro pubblico, al fine di accertare la regolarità della gestione finanziaria, senza per questo incidere sulle funzioni affidate ai collegi politici<sup>376</sup>.

In questo senso, una menomazione dell'autonomia e dell'indipendenza del Parlamento potrebbe al limite verificarsi solo nell'eventualità in cui un altro organo dello Stato si ingerisse nella destinazione dei fondi riservati a ciascuna Assemblea o qualora si arrivasse a sindacare i giustificativi delle spese effettuate dagli organi gestori delle Camere. Di conseguenza, escludere in via automatica ogni tipo di sindacato giurisdizionale sull'operato degli agenti contabili in servizio presso il Parlamento unicamente per salvaguardare l'indipendenza delle Assemblee elettive non soddisfa la necessità di tutelare anche le attribuzioni che il

---

<sup>373</sup> Al riguardo si confrontino anche C. cost. sent. 379/1996; C. cost. sent. 337/2009 e C. cost. sent. 120/2014.

<sup>374</sup> M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*, cit., p. 45 ss.

<sup>375</sup> Ove la Corte costituzionale avesse ammesso il controllo contabile anche nei confronti degli organi costituzionali, si nutra il timore di accrescere il ruolo istituzionale della Corte dei conti fino a lasciarle una sorta di competenza circa la propria competenza. In dottrina si veda M.R. MORELLI, *Art. 103 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 640 ss.

<sup>376</sup> In questo senso si consulti G. DI MARTINO, *Gestione finanziaria e contabile nei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2007, p. 885 ss.

combinato disposto degli artt. 100 e 103 Cost. assegna alla Corte dei Conti<sup>377</sup>.

Quando delibera in ordine alla propria spesa, il Parlamento non tollera limitazioni né controlli di sorta, ma questa peculiare forma di autonomia non implica che alle operazioni contabili effettuate dalle Camere debba essere negata anche la necessaria trasparenza garantita dall'organo giurisdizionale normalmente competente in materia di contabilità pubblica. Nel concetto di autonomia contabile non può cioè ritenersi ricompresa l'esclusione dagli obblighi di presentazione del rendiconto finale né può dirsi che le prerogative parlamentari vengano in qualche modo menomate se, al termine di ogni gestione, il medesimo rendiconto viene sottoposto al controllo della Corte dei conti né, infine, potrebbe ragionevolmente sostenersi che la rendicontazione ponga le Camere in una condizione di dipendenza o di subordinazione di fronte all'organo che ne verifica la regolarità, poiché la nozione di controllo non comporta, di per sé, alcuna dipendenza gerarchica. Nella fattispecie, oltretutto, l'accertamento in questione valuterebbe unicamente la responsabilità di chi ha eseguito la spesa e non le scelte di chi la ha ordinata. Verrebbero quindi sindacati non gli organi costituzionali in quanto tali, ma solamente il comportamento dei singoli tesorieri che hanno materialmente disposto del denaro pubblico<sup>378</sup>.

Le ragioni storico-politiche che, in origine, avevano determinato l'adozione delle norme regolamentari e consuetudinarie in tema di gestione contabile delle Camere hanno dunque perso la loro forza persuasiva, soprattutto in ragione dei mutamenti sostanziali occorsi con l'affermazione dell'ordinamento costituzionale repubblicano<sup>379</sup>. Infatti, il concetto di sovranità su cui quasi tutti i sistemi liberal-democratici avevano fatto leva per estendere alle Assemblee elettive le prerogative un tempo spettanti alla Corona, è stato integralmente trasferito dal Parlamento alla Costituzione, così da circoscrivere i larghissimi e indefiniti poteri riconosciuti agli organi politici entro parametri certi e predefiniti, frutto del Patto costituente. Per questo, a meno che non sia la stessa Costituzione a disporre diversamente, i principi validi per tutti gli organi dello Stato devono tro-

---

<sup>377</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit.

<sup>378</sup> Come del resto nessuno può ritenere che le Camere siano in condizione di subordinazione di fronte alla Corte costituzionale per il fatto che i loro atti vengono sottoposti a controllo di costituzionalità. Con tali argomentazioni la Corte dei conti, I sezione giurisdizionale, aveva richiesto con decreto 30 ottobre 1979-19 febbraio 1980 ai tesorieri della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, la presentazione, entro il termine di sei mesi, dei conti relativi alle gestioni del triennio 1969-1971.

<sup>379</sup> Sulle circostanze che hanno condotto al superamento di talune consuetudini costituzionali e più in generale sulla permanenza di questa categoria nel sistema repubblicano si vedano N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/1985, c. 110 ss.; P. CARNEVALE, *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2014, p. 431 ss.

vare applicazione anche nei confronti delle Camere<sup>380</sup>.

Le norme relative all'autonomia finanziaria e contabile delle Assemblee politiche si riferiscono cioè a una forma di Stato diversa da quella delineata in Costituzione, in cui i limiti all'attività del Parlamento erano di fatto determinati dalle Camere stesse attraverso la legge. Tuttavia, in un sistema di *checks and balances* che deve comunque tenere conto anche delle attribuzioni riconosciute agli altri organi istituzionali, l'art. 103, comma 2, Cost. contiene un principio immediatamente operativo valido *erga omnes* che pone l'esenzione del Parlamento dagli obblighi di rendicontazione in contrasto con il dettato costituzionale<sup>381</sup>.

---

<sup>380</sup> In questo senso L. FIORENTINI, *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, cit., p. 331 ss.

<sup>381</sup> Sulle attribuzioni della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale si rinvia a M. BASSETTI, *Il bilancio interno, espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei Deputati*, cit., p. 153 ss. e a E. GIACALONE, *Potestà di programmazione economica e sociale in relazione al rapporto tra Parlamento e Governo all'interno dell'ordinamento giuridico italiano*, in P. GIOCOLI-NACCI (a cura di), *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, Padova, 1995, p. 67 ss.



## CAPITOLO IV

# LE “ZONE FRANCHE” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Le “zone franche” del potere legislativo come “*political questions*”. – 2. L’insindacabilità del procedimento legislativo. – 2.1. Una soluzione storico-politica; 2.2. Gli itinerari della giurisprudenza costituzionale. – 2.2.1. Le decisioni della Corte ... – 2.2.2. ... e le loro (problematiche) conseguenze sistemiche. – 2.3. L’insindacabilità del procedimento legislativo di fronte alle trasformazioni del parlamentarismo. – 3. La discrezionalità del legislatore. – 3.1. I controlli della Corte costituzionale sull’esercizio della discrezionalità legislativa. – 3.2. La discrezionalità legislativa come limite al giudizio di costituzionalità: alcuni casi paradigmatici. – 3.3. Discrezionalità legislativa e tecniche di selezione dei casi. – 4. La legislazione elettorale: il tramonto di una “zona franca”. – 4.1. L’origine costituzionale della riserva parlamentare in materia elettorale: una rilettura dell’art. 66 Cost. – 4.2. I più recenti orientamenti della Corte costituzionale. – 4.2.1. La sentenza n. 1 del 2014. – 4.2.1.1. Le motivazioni in punto di ammissibilità. – 4.2.1.2. Le ragioni di merito. – 4.2.2. La sentenza n. 35 del 2017. – 4.2.2.1. Un’azione di “accertamento elettorale”. – 4.2.2.2. I profili di incostituzionalità sostanziale. – 4.3. “Zone franche” e legittimazione della Corte.

### 1. Le “zone franche” del potere legislativo come “*political questions*”

Come si è già avuto modo di osservare, le “zone franche” del potere legislativo altro non sono che particolari settori dell’ordinamento riservati alla piena ed esclusiva disponibilità delle Camere, per garantirne l’autonomia e l’indipendenza sul piano politico. In tali ambiti, il sistema giuridico esclude, in linea tendenziale, ogni sindacato da parte degli altri poteri dello Stato, sulla base del presupposto, talvolta inespresso, che la disciplina di alcune materie spetti *naturaliter* al Parlamento. Di norma, tale allocazione di competenze viene effettuata a partire dalle peculiarità dei diversi ambiti da disciplinare, considerati in rapporto alle caratteristiche e alla legittimazione che le Assemblee elettive presentano rispetto a tutti gli altri organi istituzionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una ripresa di questi concetti si leggano A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli-



Più precisamente, quando individua le singole immunità parlamentari, l'ordinamento descrive sempre un concetto di tipo relazionale, che, proprio perché designa alcune prerogative specifiche in capo alle Camere e ai loro componenti, elimina ogni forma di controllo esterno su materie connotate da un elevato tasso di politicità<sup>2</sup>. Queste aree non giustiziabili sono il frutto dei rapporti che i poteri dello Stato intessono tra loro nell'esercizio delle proprie attribuzioni, per cui esse sorgono e si sviluppano sulla base delle relazioni sistemiche che il Parlamento intreccia con il Governo, con i giudici e con la Corte costituzionale<sup>3</sup>.

Pare dunque del tutto fisiologico che le "zone franche" non si limitino esclusivamente agli ambiti previsti dalla Costituzione o dai regolamenti parlamentari, ma trovino il loro fondamento anche nelle prassi e nelle consuetudini, che delineano la forma di governo. Questo aspetto si rivela ancor più significativo se solo si guarda alle caratteristiche tipiche del diritto parlamentare, che assegna un

---

Roma, 2006, p. 9 ss.; M. SICLARI, *Principio di gratuità degli atti e diritto "positivo" alla difesa nei giudizi in via incidentale. Atti del Convegno. Imperia, 12-13 maggio 1995*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 379 ss. nonché S. GRASSI, *Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 9 ss.

<sup>2</sup> Sulle immunità parlamentari come prodotto dei rapporti tra organi costituzionali, si vedano, a titolo di esempio, V. CHIEPPA *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*, Firenze, 1967, p. 31 ss.; R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 4/1997, I, p. 2362 ss.; D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; A. CARIOLA, *L'immunità dei Parlamentari, il giusto processo ed il diritto comune costituzionale*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000*, Milano, 2001, p. 264 ss.; N. ZANON, *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1988, p. 5603 ss.; nonché *passim* C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008 e T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.

<sup>3</sup> In una prospettiva analoga B. GENEVOIS, *Les immunités prévues par la Constitution et le contrôle juridictionnel*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001, p. 144 ss.; A. AMOROSO, *L'insindacabilità parlamentare tra Parlamento e Corte costituzionale: note a margine di due recenti convegni sulle immunità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2006, p. 461 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, p. 209 ss.; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, Atti del Seminario della Corte Costituzionale*, Milano, 2001, p. 655 ss.; S. CAPORASO, *Immunità parlamentare e indipendenza del giudice*, in *Rassegna dei magistrati*, 5/1965, p. 337 ss.; N. IOTTI, *In tema di privilegi e di immunità parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1982, p. 108 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 1023 ss.

rilievo particolare anche alle regole non scritte. D'altra parte, è la stessa qualificazione istituzionale del Parlamento a imporre alle Assemblee rappresentative una certa flessibilità. Nella vita delle Camere le prassi assumono cioè una portata ineliminabile e si confrontano direttamente con le consuetudini via via elaborate dagli altri poteri costituzionali<sup>4</sup>.

Negli ordinamenti a Costituzione rigida, in cui occorre sempre assicurare la primazia della fonte apicale dell'ordinamento, la fissazione in via di prassi di alcuni settori sottratti al controllo degli altri poteri dello Stato viene concretamente determinata dai rapporti che intercorrono tra il Parlamento e il giudice delle leggi<sup>5</sup>. Questa constatazione in ordine alla natura delle prerogative parlamentari e alle competenze della Corte induce ad analizzare il fenomeno delle “zone franche”, più che da un punto di vista formale, incentrato sulle fonti attributive delle singole immunità, su un piano sostanziale, che postula l'esistenza di alcune materie specifiche, precipuamente riservate alle Assemblee legislative.

In questo senso, la presenza di “zone franche” riecheggia le risultanze degli studi condotti dalla giuspubblicistica angloamericana in tema di “*political question doctrine*”, anzi, le “zone franche” del potere legislativo possono tranquillamente qualificarsi come una particolare forma di “*political question*”, nel senso che, partendo dalle peculiarità delle materie da riservare esclusivamente al Parlamento, delineano una rigida separazione dei poteri che consente di ordinare le competenze di tutti gli altri organi dello Stato. Gli ambiti materiali riservati esclusivamente alle Camere sono cioè il prodotto di un'interpretazione qualificata della Costituzione, il cui ambito di operatività è destinato ad espandersi o a restringersi, in ragione dell'intensità degli interventi esperiti dal giudice delle leggi e a seconda delle esigenze manifestate dall'autonomia parlamentare nel caso concreto<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> A questo riguardo può qui richiamarsi la celeberrima osservazione già formulata da V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910, p. 8, secondo cui “*bisogna soprattutto domandare alle consuetudini parlamentari il modo come effettivamente funzionano i Parlamenti*”. La concreta esperienza offre infatti una panoplia di precedenti, che rappresentano il punto di riferimento per risolvere ulteriori casi anche nei rapporti con gli altri organi dello Stato. La più importante di queste consuetudini è certamente quella che consente, *nemine contradicente*, ossia con l'unanimità dell'Assemblea, di derogare per singoli casi a talune categorie di disposizioni regolamentari. Più di recente, per un'approfondita ricostruzione delle prassi parlamentari, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

<sup>5</sup> Circa i rapporti tra organi istituzionali in relazione alle c.d. “zone franche” si vedano V. ONIDA, *Riflessioni conclusive*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006, Torino, 2007, p. 266 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 169 ss.; A. RUGGERI, *Presentazione del Seminario*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 1 ss.

<sup>6</sup> In questo senso, cfr. A. PIZZORUSSO, “*Zone d'ombra*” e “*zone franche*” della giustizia costitu-

In via di prima approssimazione, per “questioni politiche” possono intendersi tutte quelle problematiche riferibili a una scelta discrezionale dei pubblici poteri, effettuata durante l’esercizio delle funzioni a cui essi sono preposti<sup>7</sup>. Tuttavia, i rapporti politici presentano, già di per sé, una generale ambivalenza<sup>8</sup>. Essi, infatti, designano sia una forma di cooperazione rivolta alla pacifica convivenza tra i consociati sia una competizione tendenzialmente conflittuale tra le parti sociali per il governo della collettività<sup>9</sup>. La nozione di “*political question*” può essere così paragonata a una sorta di grande contenitore al cui interno sono individuabili diversi concetti che consentono al giudice costituzionale di graduare l’incidenza del proprio sindacato<sup>10</sup>.

Una sorta di minimo comun denominatore delle diverse questioni può però essere ravvisato nella generale incidenza che la decisione dialetticamente assunta produce sulla sfera pubblica<sup>11</sup>. Questo aspetto consente di distinguere due ulteriori macro-aree: le “questioni politiche” in senso lato e le “questioni politiche” in senso stretto. Le prime afferiscono all’attività politica nel suo significato aristotelico, per cui, pur essendo tese a produrre una pacifica forma di convivenza tra i consociati, esse non riguardano decisioni strettamente riservate alle Came-

---

zionale italiana, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1021 ss.; G. AZZARITI, *Osservazioni sull’accesso e sull’estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 426 ss.; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull’autonomia del processo costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1966, p. 221 ss.

<sup>7</sup> Per una prima applicazione della categoria delle “*political questions*” alla giurisprudenza costituzionale italiana si legga A. CERRI, *Inammissibilità assoluta e infondatezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1983, p. 1219 ss. Secondo l’autore “*non sarebbe inopportuno distinguere l’ipotesi in cui un momento di discrezionalità legislativa impedisce la stessa formazione dell’incostituzionalità dall’ipotesi in cui, accertata l’incostituzionalità, non è possibile dichiararla senza effettuare scelte non consentite a un giudice (sia pure di tipo particolare)*”.

<sup>8</sup> In estrema sintesi il *pactum societatis* configura un accordo tra i singoli idoneo a trasformare una *moltitudo in populus*. Il *pactum subiectionis* determina invece la sottomissione della società a un determinato potere politico con conseguente trasformazione del *populus in civitas*. Per un primo inquadramento di tali concetti si veda soprattutto J. LOCKE, *Due trattati sul governo e altri scritti politici (1690)*, Torino, 1982. Tra i contemporanei si consulti, *ex multis*, N. BOBBIO, *Liberismo e democrazia*, Milano, 2006.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione delle diverse concezioni dell’attività politica negli ordinamenti democratici, si veda *passim* da E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione e democrazia*, Milano, 2006.

<sup>10</sup> In questo senso, si consulti G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l’eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge, nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 15 novembre 1988, n. 872*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1989, p. 653 ss.

<sup>11</sup> Esempi pratici di questo particolare utilizzo della nozione di “questione politica” da parte del giudice costituzionale sono forniti da L. PESOLE, *L’inammissibilità per discrezionalità legislativa di una questione fondata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1994, p. 406 ss.

re, mentre le seconde si identificano direttamente con le determinazioni del legislatore, perché rappresentano l'espressione di una scelta degli organi rappresentativi, assunta per coordinare le diverse posizioni parlamentari e per condurre alla formazione di una volontà collettiva, che selezioni e disciplini valori esistenti o ne individui di nuovi<sup>12</sup>.

È quindi la natura del fine assunto come obiettivo da perseguire, che consente di qualificare come politica una data attività. In particolare modo, il fine politico coincide con lo scopo verso cui una singola comunità dirige la propria condotta e per il cui conseguimento svolge la propria azione di governo<sup>13</sup>. In questa accezione, una data questione potrà definirsi politica se e nella misura in cui sia espressione di un certo indirizzo e si concretizzi in una manifestazione di volontà tesa ad enucleare una norma d'azione, che persegue e realizza un determinato fine<sup>14</sup>. In relazione a quest'ultimo aspetto, la presenza di aree materiali riservate, in via esclusiva, alla discrezionalità del Parlamento si è progressivamente affermata anche a seguito dell'intervento mirato della Corte costituzionale, la quale, nel corso della propria attività pretoria, ha indicato una o più aree non giustiziabili riconducibili alle attività delle Assemblee legislative<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Così R. GATTI, *Politica*, in *Enciclopedia filosofica*, IX, Milano, 2006, p. 8760 ss., secondo cui per "politica" dovrebbe intendersi non soltanto la "dimensione storico-istituzionale entro cui si organizza un tipo determinato di relazioni", ma anche la "modalità determinata di azione" e le "discipline che studiano quella dimensione storico-istituzionale e/o questo genere di prassi". Solo la prima definizione corrisponderebbe alla politica nel senso alto del termine, mentre la seconda coglierebbe i rapporti tra le forze politiche nel tentativo di affermare il loro potere. Le c.d. "questioni politiche in senso stretto" sembrerebbero richiamare direttamente la nozione di "atto politico" delineata da E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961 e da C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Padova, 1983.

<sup>13</sup> La questione si lega qui intimamente al concetto di "indirizzo politico", peraltro largamente dibattuta in dottrina. Per un suo iniziale inquadramento si leggano, specialmente, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, p. 28 ss., T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia dei diritti*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 161 ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 649 ss. Per una critica alla configurazione dell'indirizzo politico come funzione si veda M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, p. 185 ss. Sulla nozione e sulla determinazione dell'indirizzo politico in relazione al ruolo svolto rispettivamente dal legislatore e dalla Corte costituzionale, si confrontino P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 911 ss., secondo cui il giudice costituzionale parteciperebbe alternativamente all'indirizzo politico della maggioranza e all'indirizzo politico costituzionale. Tale prospettazione è stata invero confutata con argomentazioni diverse, tra gli altri, da L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 238 ss. In proposito si legga anche C. DE FIORES, *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*. Atti del seminario di Otranto – Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, 2005, p. 181 ss.

<sup>14</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1988, p. 1 ss.

<sup>15</sup> Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, p. 178 ss.

Pertanto, le prerogative riconosciute al Parlamento in via di prassi, a seguito delle interazioni tra i diversi organi dello Stato, si sono sviluppate in termini sostanzialmente analoghi a quanto è avvenuto nell'ordinamento statunitense per le c.d. "political questions" come corollario diretto del giudizio di legittimità sulle leggi<sup>16</sup>.

In un sistema che implementa un sindacato costituzionale di tipo diffuso, le Corti federali sono tenute ad indicare alla Corte Suprema le norme costituzionali applicabili al caso di specie, precisando altresì se quelle stesse disposizioni possano essere effettivamente interpretate come garanzia giurisdizionale per i diritti delle parti<sup>17</sup>. Per risolvere la controversia, quindi, la Corte Suprema dovrà valutare se il parametro indicato dal Tribunale federale non rinvii esplicitamente a un altro organo dello Stato che possa affrontare più adeguatamente la problematica sottesa alla fattispecie dedotta in giudizio<sup>18</sup>. In questo senso, ogni "political question" manifesta la necessità (imposta dalla Costituzione o da una sua interpretazione) di individuare una soluzione politica, anziché giurisdizionale, per il caso di specie. Da questa esegesi costituzionale deriva una riserva di competenza al potere legislativo, che determina un'area non sindacabile, da intendersi anzitutto come limite al controllo di costituzionalità, esattamente come avviene per le "zone franche". Questo meccanismo rafforza significativamente il principio di separazione dei poteri, impedendo agli organi giudiziari – ma non solo – di usurpare le prerogative del Parlamento. Quando si trovano a stabilire se una controversia debba essere risolta ricorrendo all'ordinario circuito giurisdizionale, infatti, le Corti e gli altri poteri dello Stato si pronunciano inevitabilmente anche sulla propria competenza, prestando ossequio al complesso sistema di *checks and balances* prefigurato in Costituzione<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Così R. FALLON, *Of justiciability remedies and public law litigation: notes on the jurisprudence of Lyons*, in *New York University Law Review*, 59/1984, p. 1 ss.; M. REDISH *Abstension, separation of powers and the limits of the judicial functions*, in *Yale Law Journal*, 94/1984, p. 71 ss.; F. SCHARPF, *Judicial review and the political question: a functional analysis*, in *Yale Law Journal*, 4/1960, p. 75 ss.

<sup>17</sup> Si veda *passim* L. HAND, *The bill of rights*, Cambridge, 1958 secondo cui, una volta che si siano eliminati i conflitti di competenza tra Governo federale e singoli Stati o fra i diversi dipartimenti del Governo federale, anche le occasioni che potrebbero giustificare un sindacato della Corte Suprema subirebbero una drastica riduzione. In una prospettiva parzialmente difforme, si legga H. WECHSLER, *Toward neutral principles of Constitutional law*, in *Harvard Law Review*, 73/1959, p. 1 ss. a giudizio del quale "all the doctrine can defensibly imply is that the Courts are called upon to judge whether the Constitution has committed to another agency of government the autonomous determination of the issue raised, a finding that itself requires an interpretation, but which is toto caelo different from broad discretion to abstain or intervene".

<sup>18</sup> Così A. BICKEL, *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Yale, 1986, p. 43 ss.

<sup>19</sup> Una fattispecie viene considerata "justiciable" quando possiede tutte le qualità necessarie per essere esaminata da una Corte e può quindi essere sottoposta al relativo giudizio. Il termine in

In questa accezione, le "political questions" e le "zone franche" non rappresentano altro che un aspetto particolare della teoria della "justiciability", perché, correlandosi alla natura della controversia, impediscono giuridicamente la risoluzione di alcune cause<sup>20</sup>. Ogni qual volta dalla lettura della Costituzione sia desumibile una competenza esclusiva del Parlamento, il giudice costituzionale dovrà esercitare le proprie "virtù passive", per evitare di portare indebite ingerenze all'attività del legislatore<sup>21</sup>. In circostanze del tutto particolari, pertanto, di fronte a un dubbio di costituzionalità, la Corte potrebbe anche non ritenersi vincolata all'alternativa secca tra annullamento e conservazione dell'atto normativo ritenuto illegittimo, ma potrebbe pure decidere di non esprimersi per rispettare le prerogative del Parlamento<sup>22</sup>. La presenza di "zone franche" richiede cioè che il giudice delle leggi eviti di pronunciarsi in relazione ad alcune problematiche costituzionali su cui sarebbe preferibile che si esprimesse, in via definitiva, il potere politico<sup>23</sup>. Preso atto della particolare struttura della materia e

---

questione indica la possibilità che su una determinata controversia possa pronunciarsi un giudice con una decisione di merito. Tuttavia, la stessa Corte Suprema, nella sentenza "Flast v. Coen" del 1968, sembra aver ammesso che il concetto di "justiciability" sia difficilmente catalogabile. Cfr. in tal senso anche H.S. REINHARDT, *Limiting the access to the Federal Courts: round up the usual victims*, in *Whittier Law Review*, 6/1984, p. 967 ss. Per queste ragioni si richiede che la contesa su cui la Magistratura è chiamata a pronunciarsi sia reale, ossia non basata su contingenze future, e attuale, ovvero che al momento della discussione presenti ancora seri dubbi interpretativi in ordine alla propria soluzione. Sui requisiti tipici dei "cases and controversies" sottoposte alla cognizione della Corte Suprema americana si legga L. BRILMAYER, *The jurisprudence of article III: perspective on the case or controversy requirements*, in *Harvard Law Review*, 93/1979, p. 297 ss. *Contra* si veda M. TUSHNET, *The sociology of article III: a response to Professor Brilmayer*, in *Harvard Law Review*, 93/1980, p. 1698 ss.

<sup>20</sup> Adottano questa accezione, tra gli altri, D. SHAPIRO, *Jurisdiction and discretion*, in *New York University Law Review*, 4/1985, p. 543 ss. che cataloga e commenta le più rilevanti sentenze in materia, C. DOUGLAS-FLOYD, *The justiciability decision of the Burger Court*, in *Notre Dame Law Review*, 60/1984, p. 862 ss. e O. FIELD, *The doctrine of political question in the Federal Courts*, in *Minnesota Law Review*, 8/1924, p. 485 ss.

<sup>21</sup> Cfr. A. BICKEL, *Foreword the passive virtues. The Supreme Court 1960 term*, in *Harvard Law Review*, 40/1961, p. 75 ss. Per una critica V. GUNTHER, *The subtle vices of the passive virtues. A comment on principle and expediency in judicial review*, in *Columbia Law Review*, 1/1964, p. 64 ss. il quale sottolinea alcuni aspetti poco lineari della dottrina sostenuta da Bickel. Secondo l'Autore sarebbe infatti logicamente impossibile distinguere tra il dovere delle Corti di applicare tutte le leggi e la successiva facoltà di pronunciarsi soltanto su alcune fattispecie.

<sup>22</sup> Una questione politica potrebbe cioè essere rilevata anche nelle ipotesi in cui il giudice competente non disponga solo della facoltà di esprimersi, affermativamente o negativamente, sull'esito della controversia, ma possa pure evitare di rispondere alla domanda giudiziale formulata dalle parti. Al riguardo si legga C. PIPERNO, *La Corte costituzionale e il limite della political question*, Milano, 1991, p. 102 ss.

<sup>23</sup> Sulla "political question doctrine" come particolare tecnica di "avoidance" si legga, in particolare, M. FINKELSTEIN, *Judicial self-limitation*, in *Harvard Law Review*, 37/1924, p. 338 ss. secondo cui le Corti costituzionali sarebbero gli unici organi all'interno del sistema in grado di svolgere questo tipo di controllo.

del contenuto dei precetti necessari per risolvere il caso concreto, la Corte costituzionale, analogamente a quanto avviene per la Corte Suprema degli Stati Uniti, dovrà astenersi dal proprio sindacato giurisdizionale allorché la norma interessata imponga di attribuire al potere legislativo il c.d. "diritto all'ultima parola"<sup>24</sup>.

L'accertamento di una "zona franca", intesa come questione di natura politica, riposa pertanto sulla lettura di determinate clausole costituzionali, che gli altri poteri dello Stato non possono interpretare in maniera completamente libera, perché tali disposizioni sono poste a presidio del potere legislativo e della discrezionalità politico-parlamentare<sup>25</sup>. L'esistenza di norme di questo tipo implica il riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, di ambiti insindacabili, che variano in relazione alla natura del diritto e alle circostanze di fatto in cui si manifestano le esigenze di tutela, privilegiando una lettura della Costituzione che garantisca le prerogative del potere legislativo e delle istituzioni politiche<sup>26</sup>. Le "zone franche" definite in via di prassi si identificano quindi con una particolare lettura della Costituzione, volta ad accordare prevalenza al principio di separazione dei poteri più che agli altri elementi tipici dello Stato di diritto<sup>27</sup>. Tramite l'interpretazione di queste norme, la Corte valuta la sussistenza di un "*constitutional grant of authority*" che affida alle Camere la disciplina di una certa materia e così riduce la propria incidenza, evitando di interferire con l'esercizio delle prerogative parlamentari<sup>28</sup>. L'esistenza di una di una zona "franca" richiede allora di accertare se le norme costituzionali richiamate autorizzino una lettura restrittiva della funzione giurisdizionale a garanzia del potere legislativo,

---

<sup>24</sup> Sul rapporto tra "*political question doctrine*" e teoria dell'interpretazione si confronti L. HENKIN, *Is there a "political question" doctrine?*, in *Yale Law Journal*, 5/1976, p. 597 ss. a giudizio del quale l'identificazione di una "questione politica" non rappresenterebbe altro che un aspetto particolare dell'attività ermeneutica ordinariamente affidata alla Corte Suprema. Sul diritto all'ultima parola nella dottrina italiana si veda soprattutto G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1997.

<sup>25</sup> Cfr. N. OLIVETTI-RASON, *La dinamica costituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, 1984, p. 121 ss.

<sup>26</sup> Per un'analisi della giurisprudenza più significativa in tema di "*political questions*" si legga P. DIONISOPOULOS, *A commentary on the constitutional issues in the Powell and related cases*, in *Journal of public law*, 17/1968, p. 103 ss.

<sup>27</sup> Così M. REDISH, *Judicial review and the "political question"*, in *New York University Law Review*, 79/1984, p. 1031 ss. che affida alle Corti federali il compito di individuare le norme costituzionali sulla base delle quali affidare la funzione di risolvere la controversia al potere legislativo. Analogamente, si veda anche L. SEIDMAN, *The secret life of the political question doctrine*, in *John Marshall Law Review*, 37/2004, p. 441 ss.

<sup>28</sup> Sulla qualificazione delle "*political questions*" come strumento per garantire concretamente la separazione dei poteri delineata in Costituzione, si veda F. WESTON, *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38/1959, p. 296 ss.

anche per salvaguardare al meglio i diritti individuali<sup>29</sup>.

L'insieme delle "political questions" è una categoria prevalentemente funzionale che risponde all'esigenza di stabilire in quali spazi si situa la competenza delle istituzioni, fissando dei criteri che possano indirizzare le decisioni dei giudici. Se ne deduce che debbano considerarsi politici tutti quei procedimenti in cui la Corte costituzionale non è in grado di decidere o perché mancano le informazioni necessarie o perché la materia del contendere richiede una certa uniformità nella decisioni finale oppure perché l'intervento del giudice potrebbe ostacolare l'attività degli altri poteri dello Stato<sup>30</sup>. In tutte queste ipotesi, però, a differenza di quanto avviene per il giudice costituzionale italiano, la Corte Suprema non si preoccupa tanto del carattere della controversia o dei suoi possibili rimedi, ma tenta di individuare i diritti derivanti dal parametro costituzionale, traducendoli in limiti di carattere generale alla propria attività o in "affirmative definitions" delle libertà individuali<sup>31</sup>. Una questione assume connotati politici non solo e non tanto perché riveste un certo interesse per il Parlamento quanto perché le disposizioni costituzionali di riferimento non sono in grado di condurre a una soluzione giurisdizionale della fattispecie<sup>32</sup>.

Le "zone franche" come "political questions" alludono quindi alla capacità di autolimitazione degli altri organi istituzionali – e del potere giudiziario in particolare – come risultato di una libera attività interpretativa, che esclude un loro intervento sul merito di alcune vicende, nei casi in cui una l'esercizio della fun-

---

<sup>29</sup> Cfr. A. BICKEL, *Foreword the passive virtues*, cit.

<sup>30</sup> Circa la qualificazione dei procedimenti politici si legga G. HUGHES, *Civil disobedience and the political question*, in *New York University Law Review*, 1/1968, p. 43 ss. In particolare, l'Autore ritiene che le questioni politiche producano un difetto assoluto di giurisdizione tale da determinare l'assenza di effetti giuridici per quelle pronunce che affrontano comunque la questione in violazione delle norme costituzionali sul riparto di competenza.

<sup>31</sup> D. LAYCOCK, *Notes on the role of judicial review, the expansion of federal power and the structure of constitutional rights*, in *Yale Law Journal*, 97/1990, p. 1711 ss.

<sup>32</sup> Classicamente, il filo conduttore della questione politica parte dalla sentenza "Luther v. Borden" del 1849. Nella fattispecie, la Corte Suprema era stata adita per determinare se, sotto la vigenza della nuova Costituzione proclamata dai ribelli, i militari del Governo coloniale avessero commesso una violazione irrompendo nella casa dell'attore. Al riguardo, la Corte, attraverso un'interpretazione dettagliata della "guaranty clause", contenuta nell'art. IV, par. 4, della Costituzione, stabilì che la competenza a determinare autonomamente la legittimità di un Governo statale non rientrasse strutturalmente tra le prerogative del potere giudiziario. Tale facoltà spetta, in via esclusiva, al Congresso e ogni sua decisione al riguardo esclude la possibilità per qualsiasi altro organo – soprattutto giurisdizionale – di intervenire per dirimere la controversia. Sulla scorta del principio contenuto in questa decisione si consultino anche i casi "Pacific Tel. & Tel. Co. v. Oregon" del 1912; "Coleman v. Miller" del 1939; "Colegrove v. Green" del 1946; "Baker v. Carr" del 1962 e "Gilligan v. Morgan" del 1973. In dottrina si vedano A. BONFIELD, *The guaranty clause of article IV, par. 4. A study of Congressional desuetude*, in *Minnesota Law Review*, 46/1962, p. 513 ss., L. POLLAK, *Judicial power and the politics of the people*, in *Yale Law Journal*, 81/1962, p. 72 ss. nonché L. TRIBE, *American constitutional law*, New York, 1978.



zione giurisdizionale possa interferire con l'adozione di scelte politiche strettamente riservate alle Assemblee legislative.

Nel nostro sistema giuridico le "zone franche" del potere legislativo, affermatesi in via di prassi come esempi di "questioni politiche", che la Corte ha progressivamente assegnato al Parlamento, possono identificarsi nell'insindacabilità del procedimento legislativo, nelle ipotesi che connotano la discrezionalità del legislatore e, almeno fino alle più recenti pronunce del giudice costituzionale, nella disciplina per le elezioni delle Camere.

## 2. L'insindacabilità del procedimento legislativo

Il controllo sui vizi relativi al procedimento di formazione della legge attiene a una pluralità di questioni che coinvolgono sia la concezione del diritto parlamentare sia, più in generale, la stessa dogmatica costituzionale.

Le scelte operate dall'ordinamento in merito alla sindacabilità di eventuali *errores in procedendo*, che conducano comunque all'approvazione di un provvedimento legislativo, infatti, contribuiscono a configurare più compiutamente i rapporti tra le varie fonti del diritto e a definire la concreta operatività del principio di separazione dei poteri, stabilendo il posizionamento nel sistema dei diversi organi istituzionali e precisando la responsabilità del legislatore di fronte a tutti gli altri operatori del diritto. Attraverso la possibilità di esercitare o meno una verifica sull'andamento dell'*iter legis* è dunque possibile pervenire a una qualificazione più puntuale della forma di Stato e di governo, specificando le caratteristiche che connotano i moderni Stati di diritto e circostanziando il ruolo effettivo della giustizia costituzionale<sup>33</sup>.

Il principio di autonomia delle Camere ha da sempre costituito il fondamento dell'intero diritto parlamentare, poiché ha salvaguardato la sovranità delle Assemblee politiche dalle ingerenze portate dagli altri poteri pubblici, a cominciare dal Governo e della Corona, passando dalla Magistratura, per finire, più di recente, con l'azione dei giudici costituzionali. Questo presupposto teorico, fon-

---

<sup>33</sup> Sulle potenziali conseguenze prodotte da un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge, si vedano G. ZAGREBELSKY, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 4/1984, p. 765 ss.; L. VIOLANTE, *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, in L. DUILLIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013, p. 287 ss.; E. ALVAREZ-CONDE, *Il controllo sul procedimento legislativo*, in G. ROLLA-E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, 1997, p. 221 ss. Per un riferimento alle ripercussioni sul ruolo del Presidente della Repubblica si rinvia a G. SCACCIA, *Intervento*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, p. 127 ss.; A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *www.forumcostituzionale.it.*, 3/2002 e P. UNGARI, *Dai discorsi della Corona ai messaggi presidenziali*, in S. SIMONI (a cura di), *I messaggi dei Presidenti della Repubblica*, Roma, 1981, p. XIV ss.

dato, a sua volta, sulla sovranità del Parlamento, ha spinto progressivamente gli organi elettivi a predisporre tutta una serie di strumenti idonei a garantire la libertà dei propri membri, escludendo qualunque tipo di controllo sugli “*acta interna corporis*”<sup>34</sup>. Nel concetto di autonomia delle Camere si è perciò arrivati a ricomprendere l’insindacabilità degli atti parlamentari, mantenendo l’indipendenza delle Assemblee politiche da qualsiasi forma di giurisdizione esterna. Il principio di autonomia del Parlamento, così come elaborato dal costituzionalismo classico, si è cioè geneticamente affermato per imporre una nuova concezione della sovranità, che soppiantasse la primazia del Sovrano, rafforzandosi poi gradualmente per veicolare una rinnovata concezione della divisione dei poteri, che garantisse libertà di azione ai collegi rappresentativi<sup>35</sup>.

Tuttavia, nel corso delle alterne vicissitudini che hanno condotto alla graduale affermazione dello Stato costituzionale di diritto, la sovranità delle Assemblee legislative ha storicamente perso la propria valenza costitutiva, mettendo così in discussione tutte le prerogative derivate da una recezione indiscriminata dei privilegi parlamentari. Detto diversamente, non tutte le attribuzioni tipiche di un Parlamento sovrano, in quanto “*superiorem non recognoscens*”, sono ammissibili in un sistema giuridico che assegna alle Camere soltanto un certo margine di autonomia o di centralità<sup>36</sup>.

Questo sostanziale mutamento di prospettiva – lo si è constatato anche in precedenza – non poteva che condurre a un riesame critico delle elaborazioni

---

<sup>34</sup> A titolo di esempio, si richiamano le riflessioni di S. ROMANO, *Diritto costituzionale generale*, Milano, 1947 p. 231 ss.; A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 32 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro italiano*, 1/1997, c. 371 ss.; M.C. GRISOLIA, *L’autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, p. 5 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull’origine e sul significato della dottrina degli *acta interna corporis**, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.

<sup>35</sup> Per un iniziale inquadramento si vedano F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 5/1905, p. 721 ss.; R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, p. 223 ss.; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 622 ss. nonché G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1995, p. 4493 ss.

<sup>36</sup> Sulle trasformazioni del diritto parlamentare, con specifico riguardo alla posizione istituzionale delle Assemblee legislative, si vedano, a titolo di esempio, D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 169 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, p. 18 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L’autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 3 ss. e S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979, p. 13 ss.

dottrinali tipiche del parlamentarismo classico. Si è così arrivati ad ammettere come la riserva alle Camere di taluni atti non escluda, di per sé, la sottoposizione al controllo giudiziario delle delibere parlamentari, specie con rilevanza *ad extra*, giacché, nei moderni sistemi costituzionali, l'autonomia delle Assemblee legislative deve pur sempre conciliarsi con la subordinazione del legislatore alla Costituzione e con la necessaria protezione dei diritti individuali<sup>37</sup>. In questo nuovo contesto è emersa una concezione teleologica dell'indipendenza delle Camere, che, superato il tradizionale punto di vista organico, ha configurato l'autonomia del Parlamento come uno strumento necessario per la realizzazione solo di alcune funzioni istituzionali<sup>38</sup>.

In quasi tutti gli Stati costituzionali del secondo dopoguerra, il nucleo fondamentale del diritto parlamentare, oltre a sostanzarsi nella protezione del potere legislativo da eventuali ingerenze portate dagli altri organi istituzionali, comprende pure le dinamiche tra maggioranze assembleari e minoranze politiche. Questa nuova configurazione degli organi elettivi, consustanziale al principio democratico, impone un ampliamento delle diverse regole che presiedono all'attività delle Camere, anche se – giova ribadirlo – l'intervento limitativo del diritto sull'azione delle forze politiche non può arrivare ad escludere integralmente l'indipendenza che deve pur sempre connotare l'autonomia decisionale e il funzionamento pratico del Parlamento. Come si vedrà meglio nel prosieguo, infatti, esistono settori di pertinenza e materie specifiche in cui la contrattazione politica deve essere lasciata libera di esplicarsi, anche e soprattutto, per ragioni legate alla legittimazione che le Assemblee rappresentative detengono rispetto al circuito giudiziario. Questo elemento evidenzia come le Camere abbisognino, per loro stessa natura, di regole proprie, che ne riconoscano e ne assecondino le peculiarità costitutive, sebbene tali previsioni debbano poi essere armonizzate con i numerosi principi che ispirano l'ordinamento nel suo complesso<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Tra i numerosissimi studi sul tema si rinvia a S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899, p. 77 ss. Tra le teorizzazioni più recenti si leggano G. ROEHRSEN, *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 4/1976, p. 837 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 319 ss.

<sup>38</sup> Circa la caratterizzazione teleologica delle immunità nei moderni Stati costituzionali di diritto, si leggano, tra gli altri, G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 3 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, p. 184 ss.; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003, p. 669 ss.; A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, p. 11 ss.; M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011, p. 15 ss.; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001, p. 1023 ss.

<sup>39</sup> In ordine ai sostanziali mutamenti del modello parlamentare a partire dalle adozioni delle

In termini generali, quindi, l'esistenza di atti parlamentari esclusi da qualsiasi tipo di sindacato permane anche nei moderni sistemi costituzionali per garantire l'indipendenza funzionale dei vari organi e per tutelare, ancor più efficacemente, il principio di separazione dei poteri. Tuttavia, rispetto alla prassi invalsa nei sistemi liberali, quasi tutti gli ordinamenti democratici contemporanei operano una sostanziale inversione dei meccanismi fondativi dello Stato di diritto, stabilendo come regola generale quella del controllo giurisdizionale sugli atti parlamentari, soprattutto a difesa delle posizioni giuridiche dei terzi<sup>40</sup>. Di conseguenza, l'area riservata agli “*interna corporis*” si riduce e i provvedimenti parlamentari esclusi da ogni tipo di controllo vengono ad assumere un carattere, tutto sommato, residuale. In questa logica, la rilevanza delle violazioni procedurali attinenti all'*iter legis* interessa, come si diceva, sia i rapporti tra autonomia parlamentare e autorità giudiziaria sia la validità stessa degli atti emanati dal potere politico e, pertanto, riguarda la legittimazione delle Camere nell'ambito della forma di Stato e di governo<sup>41</sup>.

La definizione di un procedimento rigorosamente predeterminato sulla base del quale le Assemblee rappresentative debbono approvare i propri atti di indirizzo contribuisce a limitare i poteri del circuito politico, circoscrivendoli entro precise regole giuridiche, riaffermando il primato della Costituzione e segnando un'evidente cesura rispetto al modello ottocentesco, in cui il procedimento legislativo, non essendo soggetto al rispetto di norme vincolanti, seguiva solo le forme liberamente determinate dalle Camere, le quali avrebbero anche potuto sistematicamente violarle, senza alcuna conseguenza apprezzabile sulla validità della legge<sup>42</sup>.

---

Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, si confrontino G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, p. 3 ss.; P. GELARD-J.E. GICQUEL-J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 2016, p. 18 ss.; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, p. 33 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 32 ss.; I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1970, p. 121 ss.

<sup>40</sup> Al riguardo, G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1961, p. 855 ss.; N. OCCHIOCUPO, “Sovranità” delle Camere e “diniego di giustizia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 245 ss.; F. COSENTINO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1959, p. 122 ss.

<sup>41</sup> Ancora, sui rapporti tra “*acta interna corporis*” e sindacato di costituzionalità, si vedano le riflessioni svolte, *ex plurimis*, da G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1 ss.; M. BON-VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 74 ss. nonché, più di recente, le osservazioni di G. BUONOMO, *Contrastanti indirizzi sull'insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 32/1999, p. 62 ss.

<sup>42</sup> In questo senso, cfr. P. BIGLINO-CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal constitucional en la sentencia 99/1987*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1/1988, p. 211 ss. secondo cui negli ordinamenti in cui viveva il principio monarchico – nei

Nel nostro ordinamento, però, l'applicazione e l'attuazione delle norme sul procedimento legislativo è rimasta pressoché inalterata anche nel periodo repubblicano e le diverse forze politiche presenti in Parlamento hanno continuato a disporre a proprio piacimento di quelle regole, adattandole, di volta in volta, alle proprie mutevoli esigenze. Paradossalmente, dunque, anche a fronte di quel fondamentale cambiamento in termini di organizzazione dello Stato occorso con l'approvazione delle Costituzioni rigide, il dominio esclusivo sull'iter legislativo ha continuato a rappresentare un presidio di autonomia e insieme di autogaranza delle Camere, spesso in contrasto con lo stesso dettato costituzionale<sup>43</sup>.

Questa notazione impone, anzitutto, di riconsiderare la cogenza delle previsioni fissate dalla Costituzione sul procedimento di formazione della legge, vagliando le forme e i contenuti dell'attività di controllo che le norme costituzionali assegnano agli altri poteri dello Stato per far rispettare le procedure che conducono all'approvazione dei provvedimenti legislativi ordinari, sia con riguardo alle verifiche interne, eventualmente attivabili dalle minoranze politiche presenti in Assemblea, sia in relazione ai controlli esterni esercitabili dalla Corte costituzionale, dal Presidente della Repubblica e dai giudici comuni, nel corso delle rispettive attività istituzionali<sup>44</sup>.

### 2.1. Una soluzione storico-politica

Sulla scorta dell'esperienza maturata nell'ordinamento britannico e nel sistema francese, anche in epoca statutaria l'insindacabilità del procedimento legislativo si affermò con carattere di assolutezza e fu fatta derivare tanto dall'esigenza di garantire la certezza del diritto, che si riteneva potesse risultare compromessa da un controllo successivo sulla procedura seguita dal Parlamento, quanto dall'impossibilità di rilevare l'effettivo rispetto delle regole costituzionali

---

quali, tra l'altro, si formula per la prima volta il principio degli “*interna corporis*” – la legge, nei termini fissati da Laband, costituiva un atto complesso, formato da un elemento intellettuale, il cui contenuto era elaborato dall'Assemblea, e da un elemento volontario, che coincideva invece con la sanzione regia. Per tali motivi, ciò che era veramente rilevante era la confluenza di entrambe queste componenti.

<sup>43</sup> A.A. CERVATI, *Art. 72 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, 1985, p. 119 ss.; C. MEZZANOTTE-R. NANIA, *Riforme e Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1/1982, p. 22 ss.; G. FLORIDIA-S. SICARDI, *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1991, p. 239 ss.

<sup>44</sup> Circa questa necessità, si confronti E. ROSSI, *Intervento*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, p. 122 ss.; C. MEZZANOITE, *Relazione generale*, in *Il Parlamento-Annuario AIC 2000*, Padova, 2001, p. 298 ss. Più ampiamente, P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, p. 450 ss.

sul funzionamento degli organi legislativi. A queste ragioni si accompagnava pure una generale presunzione di validità dell'atto, riconducibile, più che altro, alla circostanza che le leggi approvate dalle due Camere avevano già formato oggetto di accertamento da parte della Corona e delle articolazioni interne di ciascuna Assemblea<sup>45</sup>.

La riserva ai soli collegi politici del sindacato sulla procedura legislativa veniva quindi ricondotta alla necessità di preservare la speciale posizione di autonomia e di indipendenza, che la tradizione giuridica aveva conferito al Parlamento in forza del brocardo "*cui juristictio data est, ea quoque concessa esse videntur, sine quibus jurisdictio explicari non potest*"<sup>46</sup>. Da quella peculiare collocazione sistemica derivava *de plano* l'insindacabilità di tutte le norme procedurali interne adottate dagli organi rappresentativi sia che esplicassero un'efficacia meramente interna sia che producessero i propri effetti al di fuori del Parlamento. A seconda delle circostanze, entrambe le Camere avrebbero potuto derogare con relativa facilità a quelle regole, in considerazione di un autonomo apprezzamento di opportunità: ogni tipo di valutazione sulla conformità dell'*iter legis* alle disposizioni statutarie, legislative e regolamentari era rimessa alle Assemblee politiche<sup>47</sup>.

A dire il vero, anche durante il regime statuario, la dottrina aveva astrattamente ipotizzato la possibilità di un sindacato formale sulla regolare produzione legislativa, che, in assenza di un organo accentrato, avrebbe dovuto essere devoluto in via diffusa alla cognizione dei singoli giudici. Tale esame sarebbe però rimasto circoscritto a un mero controllo sui caratteri estrinseci dell'atto. Concretamente, di fronte a un testo legislativo regolarmente pubblicato la verifica del giudice ordinario si sarebbe dovuta attestare sull'effettiva convergenza tra la

---

<sup>45</sup> Così C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 352, a giudizio del quale le disposizioni che disciplinano il processo formativo della volontà legislativa sarebbero dirette a tutelare non tanto l'interesse dei cittadini quanto piuttosto le esigenze degli organi costituzionali, cui quella volontà si riferisce.

<sup>46</sup> Per uno viluppo di questa tesi si consulti F. COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano, in Montecitorio: vita del Parlamento*, 5/1965, p. 5 ss. A giudizio dell'Autore, la potestà normativa delle Camere in materia di "*interna corporis*" deriva più che da un'attribuzione di competenza da un vero e proprio riconoscimento costituzionale della potestà connaturata a ciascuna Assemblea di adottare norme procedurali, scritte o consuetudinarie, che le mettano in condizione di svolgere le proprie funzioni, con quella capacità di continuo adattamento tipica degli organi rappresentativi politici.

<sup>47</sup> Sui meccanismi di approvazione della legge in epoca statuarie, S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in ID., *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1990, p. 116 ss.; E. BROGLIO, *Studi costituzionali*, Milano, 1861, p. 74 ss.; G. SAREDO, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo, e della loro applicazione*, Firenze, 1871, p. 47 ss.; A. MORELLI, *La funzione legislativa*, Bologna, 1893, p. 392 ss.; V. DI SALVO, *Legge*, in *Digesto italiano*, XIV, Torino, 1905, p. 235 ss.

sanzione regia e le due deliberazioni di Camera e Senato, senza estendersi al processo di formazione di quelle volontà<sup>48</sup>.

In ossequio ai principi elaborati dalla coeva giurisprudenza del Consiglio di Stato francese, era opinione diffusa che, con riferimento a tutte le fasi del procedimento legislativo, dovesse sempre escludersi in radice ogni controllo esterno teso a verificare il rispetto del contenuto delle disposizioni<sup>49</sup>. Proprio perché il potere di giudicare sui metodi da seguire nell'espletamento delle proprie funzioni spettava soltanto al Parlamento, le norme necessarie a disciplinare le diverse fasi di formazione delle leggi dovevano ritenersi vincolanti, fin tanto che si fosse registrata una loro applicazione univoca da parte di tutti gli organi politici coinvolti. Una diversa soluzione avrebbe inevitabilmente intaccato i presidi di indipendenza degli organi legislativi, vulnerando, di conseguenza, anche altri due principi irrinunciabili del sistema come la separazione dei poteri e la sovranità del Parlamento. In buona sostanza, consentire ai giudici comuni di sanzionare l'invalidità degli atti interni delle Camere attinenti al procedimento di formazione della legge avrebbe significato far esprimere un altro potere dello Stato su una serie di problemi tipici del diritto parlamentare, che, per loro stessa natura, dovevano restare riservati alle forze politiche<sup>50</sup>.

Anche la giurisprudenza di legittimità si conformò rapidamente all'opinione prevalente, senza quindi rivendicare alcuna particolare potestà in ordine alla sindacabilità degli “*acta interna corporis*”, tanto è vero che la Cassazione del Regno con due capitali pronunce – una del 1886, l'altra del 1890 – ebbe modo di precisare esplicitamente che “*l'indagine del magistrato sulla regolare fattura della leggi deve sempre arrestarsi di fronte alle attestazioni tipiche della formula di promulgazione*”. Secondo la Cassazione, la pretesa insindacabilità degli atti interni delle Camere sul procedimento di formazione della legge tutelava l'esercizio della funzione parlamentare anche di fronte all'interesse dei cittadini di veder rispettato il principio di legalità durante l'esercizio delle funzioni assembleari, a tutela dei propri diritti individuali<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Così, *ex multis*, L. ARMANNI, *Il potere esecutivo e la promulgazione delle leggi: limiti del potere giudiziario di fronte alla legge promulgata*, in *Foro italiano*, 5/1890, c. 1105 ss.; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, 1988, p. 59 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, p. 408 ss.

<sup>49</sup> Per una rassegna delle coeve pronunce del *Conseil d'État* si veda G. SAREDO, *Trattato delle leggi*, cit., p. 223 ss.

<sup>50</sup> P. GRIPPO, *Il potere giudiziario in rapporto alla Costituzione dello Stato*, Napoli, 1881, p. 79 ss.

<sup>51</sup> In tal senso, si vedano C. Cass. udienza del 28 giugno 1886 e C. Cass. udienza del 11 novembre 1890. Per un commento, A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1960, p. 626 ss., il quale ricostruisce criticamente la tesi secondo cui di fronte a violazioni del procedimento legislativo i singoli individui non vanterebbero neppure un diritto soggettivo perfetto, ma una semplice posizione giuridica potestativa non giurisdizionalmente azionabile.

Questo orientamento, teso a riservare solo alle Camere la cognizione su tutte le fasi interne dell'*iter legis*, è rimasto sostanzialmente inalterato anche nel sistema repubblicano, sebbene nel nuovo assetto giuridico-normativo possano individuarsi validissime ragioni teoriche per superare, in via definitiva, l'antica dottrina degli "*interna corporis*".

Anzitutto, la nuova Costituzione, a tutela della propria caratteristica rigidità, ha introdotto, per la prima volta, la possibilità di sindacare la legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, superando la concezione classica del Parlamento come corpo "onnipotente e sovrano", separato dalle altre istituzioni dello Stato. La facoltà riconosciuta al giudice delle leggi – in quanto organo tecnico, indipendente e imparziale – di incidere sull'esercizio del potere legislativo con una declaratoria di incostituzionalità consente di modificare le scelte politiche compiute dalle Camere e, in ultima istanza, trasferisce la sovranità dalle Assemblee rappresentative alla Costituzione. Questo corollario della supremazia costituzionale impone chiaramente di garantire il rispetto della fonte apicale anche da parte del Parlamento. Una volta che la Costituzione ha determinato inderogabilmente le procedure per l'approvazione delle leggi, vengono quindi meno anche le principali obiezioni che la dottrina aveva classicamente opposto all'esperimento di un sindacato esterno sugli atti tipici dell'*iter* legislativo. Se così non fosse, si ammetterebbe nell'ordinamento la presenza di provvedimenti situati sistematicamente al di fuori della legalità costituzionale, i quali, esponendosi all'arbitrio delle maggioranze contingenti, violerebbero i diritti dei singoli e delle minoranze presenti in Assemblea. Per quanto la disciplina costituzionale sul procedimento legislativo sia per lo più limitata ad alcune previsioni essenziali, essa detta comunque una regolamentazione in sé compiuta, che, in quanto tale, deve reputarsi irrinunciabile ai fini di un giudizio complessivo sulla legittimità delle leggi<sup>52</sup>.

Tutto ciò premesso, rimane comunque da stabilire se nel nuovo quadro istituzionale il controllo accentrato sugli atti legislativi possa estendersi anche a un'eventuale inosservanza delle norme regolamentari interne dettate per specificare il parametro costituzionale oppure se tale ipotesi incontri ancora degli ostacoli più o meno analoghi a quelli che, in epoca liberale, avevano già circoscritto

---

<sup>52</sup> Così, ad esempio, M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in G. GOZZI-R. GHERARDI (a cura di), *Sapere della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, Bologna, 1995, p. 161 ss.; S. AMATO, *Lo Stato di diritto: l'immagine e l'allegoria*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 68/1991, p. 621 ss.; M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2015, p. 5 ss.; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 109 ss. nonché R. GUASTINI, *La costituzionalizzazione dell'ordinamento*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neo-costituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2002, p. 188 ss.



il sindacato diffuso di tipo formale attribuito ai magistrati ordinari. Mentre però sotto la vigenza dello Statuto albertino, esistevano fondati motivi di ordine giuridico per riservare unicamente alle Camere il dominio sul procedimento di approvazione della legge, legati principalmente alla flessibilità dello Statuto e alla posizione complessiva ricoperta dal Parlamento liberale, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il procedimento legislativo è stato nuovamente ricompreso nel novero degli “*interna corporis*” per motivi di ordine eminentemente politico<sup>53</sup>.

Per lo meno fino al 1992, le fasi salienti della storia costituzionale italiana sono state connotate da un inedito “spirito di integrazione” tra le diverse forze parlamentari. Tale convergenza, favorita dalla stipulazione della “*conventio ad excludendum*”, dalla realizzazione del “compromesso storico” e dalla formazione delle grandi coalizioni tipiche del c.d. “pentapartito”, ha consentito di evitare conflitti interni al Parlamento che avessero ad oggetto l'applicazione delle regole stabilite dalla Costituzione in materia di *iter* legislativo, propiziando in questo modo anche un atteggiamento di sostanziale *self-restraint* da parte della Corte costituzionale e dei giudici comuni<sup>54</sup>.

Se la si guarda da questo angolo visuale, la prassi invalsa con riferimento al controllo sulle regole che presiedono all'approvazione della legge come principale atto di indirizzo politico rivela il tentativo di continuare a riservare al Parlamento alcuni ambiti particolari rispetto ai quali le Camere seguitano ad essere gli unici soggetti abilitati dall'ordinamento a vigilare sull'osservanza delle proprie norme, non soltanto procedurali. Dopo un inizio sicuramente innovativo, infatti, la giurisprudenza costituzionale in materia di sindacabilità del procedimento legislativo si è quasi subito ricollocata nel solco della tradizione previgente, incorporando la teoria degli “*interna corporis*” nelle disposizioni costituzionali che pongono le Assemblee elettive al centro del sistema. La tenuta complessiva delle singole regole sull'*iter legis* è stata dunque intimamente legata agli sviluppi e alle torsioni del modello parlamentare, quasi fosse un aspetto tipico delle

---

<sup>53</sup> Cfr. M. MORISI, *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 296 ss.; F. MODUGNO, *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2009; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, 17. Il Parlamento, Torino, 2001, p. 596 ss.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, p. 3 ss. e C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2002, p. 203 ss.

<sup>54</sup> Per una disamina delle diverse fasi del parlamentarismo italiano nel periodo repubblicano, si confrontino A. MANZELLA-F. BASSANINI, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro moderate proposte*, Bologna, 2007; S. LABRIOLA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999, p. 32 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p. 119 ss.

fasi storico-istituzionali che hanno caratterizzato l'ordinamento.

Allo stato attuale, però, questo esito appare difficilmente giustificabile, specie se si considera che la comune cautela delle forze politiche verso le regole costituzionali sul procedimento legislativo sembra essere venuta meno, a tutto vantaggio di una certa propensione ad assicurare la primazia del Governo sul Parlamento. A conferma di questa suggestione, basti qui constatare come la questione relativa alla legittimità e alla sindacabilità dell'*iter* di approvazione delle leggi si sia riproposta in ragione di un mutamento strutturale delle condizioni che connotavano il precedente sistema politico e come le principali denunce sulla presunta invalidità del processo legislativo – oramai – provengano, quasi esclusivamente, dalle minoranze parlamentari sotto forma di richiami al rispetto del regolamento o in qualità di irrituali appelli al Presidente della Repubblica, affinché rifiuti la promulgazione di leggi che si ritengono viziate sul piano formale<sup>55</sup>.

Questo orientamento denota certamente una rottura delle convenzioni parlamentari maturate a seguito del grave scontro politico-istituzionale verificatosi nel 1953 con l'approvazione della c.d. "legge truffa", che, non a caso, era stata adottata senza il rispetto dei *quorum* prescritti dai regolamenti parlamentari<sup>56</sup>. Una prima avvisaglia di questa nuova tendenza, diretta a considerare in maniera recessiva le regole interne alle Camere sul procedimento legislativo, si è avuta a partire dal 1995 con la ben nota polemica sui "Parlamentari pianisti". Da quel momento in avanti, le minoranze presenti in Assemblea hanno rimarcato sempre più frequentemente come la discussione e l'approvazione di importanti disegni di legge avvenisse in modo scorretto, se non addirittura illegittimo, piegando le procedure parlamentari alla necessità politica di rendere intangibile il contenuto degli accordi siglati in sede governativa<sup>57</sup>.

Simili eccezioni sono state frequentemente minimizzate, adducendo, quasi

---

<sup>55</sup> M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, p. 8377 ss. secondo cui: "la contorta pratica del bipolarismo all'italiana ha fatto riemergere una questione che – posta all'ordine del giorno dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana – era tornata ben presto ad apparire astratta o elegante, non diversamente da quanto avveniva nell'ordinamento statutario".

<sup>56</sup> In proposito si vedano E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 309 ss.; S. LABRIOLA, *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 632 ss.; C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2005, p. 787 ss.

<sup>57</sup> G. FLORIDIA-S. SICARDI, *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione*, cit.; M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1996, p. 3460 ss.; P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2010.

sempre, l'urgenza pratica di adeguare l'interpretazione della disciplina costituzionale e regolamentare alle mutate esigenze dell'ordinamento. I sostenitori della tesi secondo cui le norme interne sul procedimento legislativo possono essere variamente derogate, anche rispetto al loro statuto costituzionale, in ragione di istanze politiche contingenti, ritengono che, di fronte alla torsione sostanzialmente maggioritaria del sistema elettorale, occorra pragmaticamente tributare al potere esecutivo una sorta di investitura popolare diretta, che, a sua volta, induce a destinare un rilievo preminente al Governo e all'attuazione del suo programma, anche con riferimento al rispetto delle procedure parlamentari<sup>58</sup>.

Eppure, non può certo disconoscersi che il libero dibattito in seno alle Camere continui a costituire parte integrante dei principi su cui si fonda il nostro assetto democratico, per cui sembra difficile poter sacrificare integralmente il rispetto delle procedure legislative al solo fine di assecondare i ritmi di lavoro e le visioni programmatiche imposte dal Governo. Questa preoccupazione si alimenta, invero, di una corposa riflessione dottrinale sull'impatto del "*fait majoritaire*" all'interno degli organi rappresentativi, che suggerirebbe di rimettere seriamente in discussione la legittimità dei procedimenti concretamente seguiti dalle Assemblee per l'approvazione delle leggi. L'esame delle ultime legislature mostra infatti come, in un crescente numero di casi, il procedimento legislativo si sia svolto in modo troppo rapido e superficiale per poter consentire alle Camere di acquisire piena consapevolezza sulle relative questioni<sup>59</sup>.

In altri termini, la dottrina dell'insindacabilità degli atti del procedimento legislativo si è quasi sempre fondata su presupposti di ordine politico, che interessano il significato stesso dell'autonomia degli organi parlamentari e che riguar-

<sup>58</sup> In dottrina vi è anche chi ha parlato di una conflittualità parlamentare pretestuosa e irragionevole, data dal fatto che l'opposizione contesta le stesse prassi che è poi disposta ad appoggiare quando è maggioranza. Per una ricostruzione delle varie tesi si veda V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>59</sup> In particolare, risulta accorciata a piacimento l'istruttoria legislativa oppure resa del tutto improduttiva attraverso la presentazione di emendamenti del Governo interamente sostitutivi del testo redatto dalla Commissione; imposto il contingentamento dei tempi della discussione anche in materie particolarmente delicate; praticata la drastica riduzione degli emendamenti e, infine, condensata al massimo la votazione articolo per articolo attraverso la presentazione dei c.d. "maxi-emendamenti", eventualmente rinforzati dall'apposizione della "questione di fiducia". Per un approfondimento, si leggano, con diversi accenti, R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2000, p. 207 ss.; P. CACOPARDO-A. PERRONE, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge "Cirami"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003, p. 2525 ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2005, p. 807 ss.; F. SEMERARO, *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001, p. 200 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.

dano al contempo aspetti di carattere più generale, i quali investono, oggi, anche la forma di governo, la centralità dell'Esecutivo e le prerogative da riconoscere agli altri organi politici. Proprio per questo, ogni volta che si modificano le condizioni del sistema, le questioni concernenti la legittimità dell'*iter legis* tornano ad essere cruciali e sollecitano una nuova presa di posizione, soprattutto da parte del giudice costituzionale, che, in queste eventualità, è chiamato a correggere il *deficit* di legittimazione che affligge l'esercizio della funzione parlamentare, in forza dei condizionamenti operati dal Governo, per riaffidare alle Camere le decisioni effettive sul contenuto delle leggi<sup>60</sup>.

## 2.2. *Gli itinerari della giurisprudenza costituzionale*

Per quanto le premesse inizialmente poste dallo stesso giudice delle leggi lasciassero presagire ben altri approdi giurisprudenziali, probabilmente più rispettosi delle rigidità e della conseguente supremazia da tributare alla Costituzione, la naturale cedevolezza delle disposizioni relative ai requisiti minimi del procedimento legislativo ha trovato conferma anche negli orientamenti della Corte costituzionale.

### 2.2.1. *Le decisioni della Corte ...*

Già con la sentenza n. 3 del 1957, seppur nell'ambito di una controversia avente ad oggetto i meccanismi della delegazione legislativa, la Corte stabilì in termini piuttosto perentori il principio generale secondo cui "*l'infrazione delle regole strumentali al processo di formazione della legge, nelle sue varie specie, può essere sindacata dal giudice costituzionale al pari delle violazioni di carattere sostanziale*"<sup>61</sup>. La pronuncia in questione attribuiva incontestabilmente alla giurisdizione di costituzionalità la competenza a conoscere dei vizi formali di una legge, lasciando però a ciascuna Camera ogni valutazione sul rispetto delle previsioni contenute nei rispettivi regolamenti e, comunque, non preoccupandosi di chiarire se tale sindacato potesse estendersi a tutti gli *errores in procedendo*<sup>62</sup>.

Nello stesso anno, in piena continuità con quella pronuncia, il giudice costituzionale, con la sentenza n. 57, seguì a rivendicare il proprio sindacato sulle

---

<sup>60</sup> A questo proposito, si segnala che la stessa Corte costituzionale, con l'innovativa sentenza n. 171 del 2007, sembra aver implicitamente aderito a questa tesi, rivendicando il proprio ruolo di custode delle funzioni tipiche del Parlamento, in virtù del richiamo ai diritti inviolabili.

<sup>61</sup> C. cost. sent. 3/1957, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>62</sup> Più in particolare, si discuteva se il sindacato della Corte dovesse ricomprendere anche quelle irregolarità che inficiavano i provvedimenti legislativi in maniera tanto grave da cagionarne la nullità radicale o addirittura l'inesistenza. Su questi concetti si veda, per tutti, F. MODUGNO, *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 44 ss.

violazioni delle norme costituzionali dedicate al procedimento legislativo, estendendolo anche alla formazione delle leggi regionali<sup>63</sup>. Nel caso in esame, le norme della legge impugnata furono votate dal Consiglio regionale, seguendo una procedura difforme rispetto a quella prescritta dallo Statuto. Sulla base di questi elementi, la Corte dichiarò l'illegittimità dell'atto, evidenziando puntualmente le irregolarità procedurali commesse in sede di approvazione<sup>64</sup>.

Il giudice costituzionale affrontò la questione più diffusamente con la celeberrima sentenza n. 9 del 1959, asserendo *verbatim* che "nella competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dall'articolo 134 della Costituzione, rientra senza dubbio – ed anzi in primo luogo – quella di controllare l'osservanza delle norme costituzionali relative al loro procedimento di formazione"<sup>65</sup>. La fattispecie dedotta in giudizio faceva riferimento all'approvazione in sede deliberante della legge n. 168 del 1956 (c.d. "legge Agrimi"), che aveva disposto alcune particolari "provvidenze per la stampa". La denuncia di incostituzionalità prendeva le mosse dalla pretesa difformità tra il testo adottato alla Camera dei Deputati e quello effettivamente trasmesso al Senato della Repubblica, basandosi sulla circostanza che l'art. 40 reg. Cam. aveva esteso la riserva di Assemblea anche alle leggi tributarie, per le quali, invece, la Costituzione non aveva previsto alcuna clausola per l'approvazione da parte del *plenum*<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Nella fattispecie, si trattava di valutare la conformità delle agevolazioni previste per le piccole e medie imprese alle disposizioni dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, approvato con la legge costituzionale n. 5 del 1948.

<sup>64</sup> La normativa in oggetto venne discussa e votata nei suoi singoli articoli dal Consiglio regionale senza divisione tra i raggruppamenti di ciascuna Provincia autonoma. La votazione finale sul testo unitario della legge fu fatta invece per gruppi separati e ricevette l'approvazione del Ministro degli Interni, venendo poi promulgata sia con riferimento alla sua sezione normativa sia con riguardo alla parte afferente al bilancio della Regione. Secondo la Corte, l'art. 73 dello Statuto, ponendo una norma eccezionale, prescrive una votazione separata da parte dei Consiglieri delle due Province autonome solo limitatamente alla legge di bilancio e alle relative variazioni. Pertanto, un'eventuale estensione di questo sistema anche ad altre ipotesi normative violerebbe l'autonomia regionale prescritta dalla Costituzione, poiché affiderebbe al Ministero dell'Interno il potere di approvare le leggi della Regione tutte le volte in cui queste ultime ricomprendono una qualche disposizione in materia fiscale.

<sup>65</sup> C. cost. sent. 9/1959, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>66</sup> Nel caso di specie, oltretutto, il giudice relatore, nell'esercizio dei poteri istruttori affidati alla Corte, si recò in missione istituzionale presso la Camera dei Deputati, al fine di ottenere una copia conforme dei verbali delle sedute svolte dalle Commissioni "interni" e "industria", che avevano approvato congiuntamente, in sede deliberante, la legge impugnata. Il Presidente di Assemblea, però, respinse la richiesta, riaffermando con decisione il principio secondo cui la regolarità del procedimento legislativo interno è attestata dal solo messaggio ufficiale mediante cui il Presidente della Camera trasmette il progetto di legge all'altro ramo del Parlamento, mentre i verbali e i resoconti stenografici delle sedute non rivestono alcun carattere definitivo e non valgono quindi a certificare la sussistenza di *errores in procedendo*.

La decisione di infondatezza della questione si sviluppò proprio a partire da quest'ultimo rilievo. La Corte, negando che il rinvio al regolamento operato dall'art. 72 Cost. potesse comportare una sorta di costituzionalizzazione automatica delle fonti di autonomia parlamentare, lasciava alle Assemblee politiche ampia libertà in ordine all'interpretazione e all'applicazione dei precetti stabiliti dalle disposizioni interne adottate dalle Camere per disciplinare la propria attività. Secondo il giudice costituzionale, l'esistenza di appositi regolamenti che ammettono la procedura decentrata per l'approvazione di un atto legislativo integra il presupposto sulla base del quale l'art. 72 Cost. fa dipendere l'approvazione di un disegno di legge, ma non comporta, di per sé, la plausibilità della tesi secondo cui la Costituzione medesima, deferendo alle Camere la possibilità di stabilire in quali casi un disegno di legge possa essere assegnato alla Commissione in sede deliberante, abbia, per ciò solo, posto una norma in bianco, che attribuirebbe un valore super-primario alle regole di procedura inserite nei regolamenti parlamentari. In definitiva, anche i richiami operati con riferimento al procedimento di approvazione della legge configurano una di quelle ipotesi in cui la Costituzione non regola direttamente una determinata materia, ma rinvia la relativa disciplina a norme di rango inferiore, che non per questo devono ritenersi costituzionalizzate o costituzionalizzabili né valgono a integrare il parametro di legittimità<sup>67</sup>.

Il giudice delle leggi ha dunque inteso circoscrivere, fin da subito, la propria funzione di controllo rispetto agli atti organizzatori delle Camere, limitandosi a un sindacato tipico sulle violazioni della Costituzione e astenendosi dal sanzionare ogni altro tipo di irregolarità procedurale. Si è così espressamente escluso che il sindacato di costituzionalità potesse estendersi anche alle norme previste dai regolamenti parlamentari<sup>68</sup>. La riserva posta dall'articolo 72 riconosce un'autonoma sfera normativa alle Camere allo scopo di regolare quei settori della propria attività istituzionale che non siano stati previamente disciplinati dalla Costituzione. Ciò implica che tutti gli altri poteri dello Stato rispettino questo ambito di competenza, eccezion fatta per quegli atti puntuali dei procedimenti interni alle Assemblee elettive che la Costituzione stessa fissa come requisiti essenziali per la legittimità di una legge<sup>69</sup>.

Alla luce di questa impostazione, diritto parlamentare e ordinamento genera-

---

<sup>67</sup> Così M. D'ANTONIO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1959, p. 126 ss.; V. PARESCHE, *Interna corporis e Costituzione*, in *Nuovi studi politici*, 4/1979, p. 17 ss.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958, p. 193 ss.

<sup>68</sup> M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 657 ss.

<sup>69</sup> F. COSENTINO, *Nota a Corte costituzionale sentenza n. 9 del 1959*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1959, p. 122 ss.

le continuano a rappresentare due sistemi distinti. In questo regime di reciproca separazione, la Corte non è in grado di controllare la conformità ai regolamenti degli atti interni compiuti dalle Camere, perché questo compito spetta esclusivamente alle due Assemblee, ma deve limitarsi a giudicare la conformità di quelle stesse delibere alle sole disposizioni direttamente precettive contenute in Costituzione. In tale prospettiva, il sindacato da parte della Consulta sulla violazione delle norme procedurali interne al Parlamento si esplica sia nelle ipotesi in cui le Camere, pur conformandosi alle proprie regole interne, violino direttamente il dettato costituzionale sia nei casi in cui gli organi legislativi, contravvenendo alle prescrizioni costituzionali, disattendano anche al proprio regolamento<sup>70</sup>.

Ciò nonostante, una parte cospicua della dottrina attribuì ugualmente alla decisione una portata rivoluzionaria, intendendo le affermazioni ivi contenute come il prodromo per un progressivo rafforzamento del ruolo della Corte nei confronti del Parlamento. In effetti, non si può affatto negare che si sia trattato della prima volta in cui il giudice costituzionale interveniva direttamente nel procedimento legislativo, intaccando il principio secolare che aveva determinato l'insindacabilità degli "*interna corporis*", in forza del quale, fino a quel momento, ogni effettivo sindacato sugli atti costitutivi della legge avrebbe dovuto ritenersi precluso<sup>71</sup>. Nel caso di specie, infatti, la Corte aveva vagliato in concreto la legittimità dell'attività parlamentare di coordinamento tra le due versioni di una stessa legge adottate dalle Assemblee politiche, prendendo atto della prassi – contraria alla logica del sistema, prima ancora che ai regolamenti parlamentari – secondo cui il controllo sull'identità del testo effettivamente approvato dalle Camere avveniva, non di rado, in una fase successiva rispetto all'approvazione finale. Pur senza dichiarare l'illegittimità di questo consolidato adempimento, il giudice costituzionale richiese comunque che una simile inversione della normale scansione procedurale non fosse tale da alterare il significato sostanziale della disposizione approvata e poi modificata<sup>72</sup>. In questo modo, la Corte si riservava

---

<sup>70</sup> In quest'ultimo caso, il vizio di incostituzionalità potrebbe anche interpretarsi come una censura della norma regolamentare, senza che questo implichi, di per sé, la caducazione di quel precetto. In questo senso, si confronti P. SAITTA, *Considerazioni a proposito di una legge presumibilmente approvata in testi parzialmente divergenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1979, p. 43 ss.

<sup>71</sup> Cfr. S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959, p. 113 ss.; P. CARETTI, *La legge parlamentare tra modello costituzionale e sviluppi della prassi*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, p. 291 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, 1970, p. 1307 ss.

<sup>72</sup> Con particolare riguardo al monito lanciato al legislatore relativamente alla normale scansione procedurale prevista dal sistema di approvazione della legge, si leggano M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale*, in *Rivista di diritto processuale civile*, 2/1960, p. 583 ss.; V. GUELI, *Nota a Corte costituzionale sentenza n. 9 del 1959*, in

la facoltà di controllare, caso per caso, la sussistenza di eventuali alterazioni, avvalendosi di *"tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento e, in primo luogo, degli strumenti destinati a dare pubblicità ai lavori legislativi, interpretandone il significato e l'esatta portata secondo i comuni canoni logici"*. Procedendo lungo questa direttrice, il giudice delle leggi ritenne espressamente che *"i resoconti sommari e stenografici, i processi verbali e i messaggi dei Presidenti delle Assemblee legislative [fossero] mezzi di prova, particolarmente autorevoli"*<sup>73</sup>.

Pur con una certa cautela, dettata dal rispetto delle prerogative parlamentari, la Corte provava quindi a sviluppare coerentemente alcuni precetti costituzionali, ponendosi come l'organo naturalmente deputato a tutelare la normale scansione del procedimento legislativo nelle dinamiche tra poteri. A seconda dei casi, dunque, il giudice delle leggi si era riservato la facoltà di richiamare le Camere a garantire la collegialità nell'esercizio della funzione legislativa su uno stesso identico testo; a rispettare le maggioranze ordinarie o speciali previste dall'art. 64 e dalle altre disposizioni della Costituzione; a conformarsi alle norme sull'iniziativa legislativa di cui all'art. 71; a osservare le regole procedurali previste dall'art. 72 per il procedimento legislativo ordinario, dagli artt. 76 e 77 per l'adozione degli atti aventi forza di legge e dall'art. 138 per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Tuttavia, gli auspici di quei commentatori che avevano individuato nella sentenza n. 9 del 1959 alcuni elementi potenzialmente funzionali a superare in via definitiva *"l'antico feticcio degli interna corporis"* furono in parte disattesi dai successivi sviluppi casistici che, a dire il vero, mostrarono un atteggiamento piuttosto ondivago.

Così fu, ad esempio, per il caso risolto dalla sentenza n. 168 del 1963, con cui la Corte si espresse sui meccanismi parlamentari impiegati per l'adozione della legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura. Il pretore rimettente aveva sostenuto la necessità di attribuire all'espressione *"disegni in materia costituzionale"*, di cui all'art. 72, comma 4, Cost., un'estensione oggettiva più ampia rispetto a quella relativa alle sole leggi costituzionali e di revisione costituzionale, giungendo così a ricomprendere in quella dicitura *"ogni disegno di legge riguardante la struttura fondamentale dello Stato"*. Accedendo a un'interpretazione restrittiva della locuzione contenuta nella norma che riserva alla sola Commissione in sede referente l'approvazione di determinati provvedimenti, il giudice delle leggi dichiarò infondata la questione, ma, al tempo stesso, rilevò anche

---

Rassegna parlamentare, 1/1959, p. 131 ss.; A. BOZZI, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961, p. 123 ss.

<sup>73</sup> C. cost. sent. 9/1959, punto 2 del considerato in diritto. Per un commento, P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1959, p. 240 ss.



come la procedura decentrata potesse essere seguita soltanto a condizione che si adottassero tutte le cautele rispondenti all'esigenza di sottoporre l'atto all'esame del *plenum*, rispettando le forme di pubblicità previste dai regolamenti interni. Il rigetto della questione si giustificò allora in ragione della necessità sistemica di non travolgere, per motivi esclusivamente procedurali, una legge ordinamentale, la cui caducazione avrebbe provocato notevoli ripercussioni sugli equilibri istituzionali tra il Parlamento e una Corte costituzionale, che ancora non godeva di una legittimazione consolidata. Anche in questo contesto, però, la Consulta, specie sulla scorta di quanto asserito nella propria precedente giurisprudenza, non rinunciò a pretendere una certa consonanza con lo spirito della Costituzione, richiedendo che alcune leggi ritenute fondamentali per l'ordinamento seguissero un *iter* parlamentare corrispondente al loro rilievo. La Corte affrontò il problema della sindacabilità dei vizi procedurali delle leggi in termini politico-istituzionali, prestando cioè attenzione a non turbare gli equilibri tra poteri e a mantenere la tenuta complessiva del sistema<sup>74</sup>.

Un simile approccio, peraltro, era già emerso con la prima dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 72, comma 4, avvenuta l'anno precedente con la sentenza n. 32 del 1962. Di fronte a una legge ordinaria che prorogava il termine per l'emanazione del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale applicabile alla lavorazione dei semi oleosi e ai prodotti da essi ottenuti", il giudice delle leggi annullò l'atto in questione, evidenziando come la sua approvazione da parte delle Camere non fosse avvenuta secondo le forme costituzionalmente prescritte. Nella fattispecie, per far salva l'autonomia parlamentare, si sarebbe anche potuto ritenere che soltanto le leggi di delega in senso stretto e non anche le leggi di proroga del termine di esercizio fossero coperte da riserva di Assemblea, tuttavia, la il giudice costituzionale optò comunque per una decisione di incostituzionalità, censurando la condotta delle Camere. Con tutta probabilità, questo atteggiamento, certamente più coraggioso, fu determinato dalla consapevolezza che una dichiarazione di illegittimità concernente la normativa sulla lavorazione dei semi oleosi, diversamente da una censura sulla legge istitutiva del C.S.M., non avrebbe prodotto conseguenze politicamente apprezzabili nei rapporti con il Parlamento. Da qui il mancato tentativo di armonizzare in via interpretativa la prassi seguita dal legislatore con il dettato della Costituzione<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 54 ss.

<sup>75</sup> Ciò nonostante, pur applicando pedissequamente i principi già stabiliti con la sentenza n. 9 del 1959 e pur interessando un settore non particolarmente importante sul piano politico, anche quella decisione fu ugualmente avvertita come un'indebita ingerenza da parte della Corte nell'attività del Parlamento, perché, a prescindere dalle connotazioni della fattispecie, dichiarava comunque costituzionalmente illegittimo un atto del potere legislativo per ragioni procedurali.

Per certi aspetti, una certa attenzione da parte della Corte nel mantenere un solido equilibrio interistituzionale sembrava già rintracciabile nella sentenza n. 14 del 1964, che risolve alcune questioni di legittimità relative alla legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica. In quell'occasione, la Consulta era stata chiamata a sindacare un atto legislativo per asserito contrasto con l'art. 67 Cost., dopo che il giudice *a quo*, prendendo spunto da quanto affermato da alcuni parlamentari della maggioranza, era giunto a dubitare della legittimità della legge, perché approvata a seguito di una votazione "*influenzata da imposizioni di partito [...] in dispregio alle norme costituzionali che sanciscono la libertà dell'eletto e stabiliscono il divieto di mandato imperativo*"<sup>76</sup>.

La questione assunse toni di particolare delicatezza dal momento che, qualora la Corte avesse dato seguito all'impostazione del giudice rimettente e fosse scesa nell'esame del merito, avrebbe di fatto sindacato anche i motivi che avevano spinto il legislatore a confezionare un certo tipo di atto, pronunciandosi su uno dei punti cardine del sistema politico, come il potere decisionale del singolo parlamentare di discostarsi dalle indicazioni fornite dal proprio gruppo e dal proprio partito. Per questi motivi, il giudice costituzionale rigettò radicalmente la questione, negando la possibilità di ravvisare nell'art. 67 Cost. una norma attinente al procedimento di formazione della legge e collocando quel parametro tra le disposizioni che designano lo *status* dei componenti delle Assemblee rappresentative. La Corte concluse pertanto che, quantunque il divieto di mandato imperativo garantisca al Parlamentare la libertà di discostarsi dagli indirizzi del proprio partito, i rapporti fra i membri delle Camere e i rispettivi gruppi politici non assumevano alcuna rilevanza ai fini della questione proposta<sup>77</sup>.

Nei successivi vent'anni di attività, anche in virtù di quella particolare convergenza politica cui si è fatto cenno in apertura, la Corte costituzionale affrontò solamente in rarissimi casi questioni che invocassero come parametro l'art. 72, comma 4, Cost. Soltanto nella sentenza n. 1 del 1966, il giudice delle leggi esaminò una problematica simile, ma dichiarò ugualmente infondata la richiesta sollevata dal giudice *a quo* con riferimento alla legge 13 agosto 1959, n. 904, ritenendo che la disciplina riguardante "*la sistemazione, il miglioramento, l'adeguamento delle strade statali di primaria importanza e l'integrazione dei fondi per l'esecuzione del programma autostradale*" non potesse annoverarsi tra "*le leggi di approvazione di bilanci e consuntivi*". Analogamente, con la sentenza n. 134 del 1969, la Corte dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale di una legge della Regione Sicilia, che presentava una sostanziale divergenza tra il testo approvato dall'organo legislativo e quello successivamente pubblicato nel Bollettino Ufficiale. Impiegando tutti gli elementi utili al fine di ricostruire quanto

---

<sup>76</sup> C. cost. sent. 14/1964, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>77</sup> C. cost. sent. 14/1964, punto 5 del considerato in diritto.

effettivamente avvenuto nel corso del procedimento di approvazione, il giudice costituzionale ravvisò come la difformità tra i testi in questione fosse derivata da un mero errore materiale, commesso durante le fasi di adozione dell'atto, al quale, però, aveva posto rimedio, *motu proprio*, il Presidente di Assemblea, prima di trasmettere il provvedimento al Presidente della Giunta regionale che lo avrebbe poi promulgato e pubblicato.

Questa tendenza ad accentuare il carattere di indipendenza dell'organo parlamentare rispetto al punto di equilibrio delineato dalla sentenza n. 9 del 1959 aumentò sensibilmente a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, arrivando sempre di più a giustificare la derogabilità da parte delle Camere delle regole procedurali in materia di *iter legis*, anche per scongiurare la proliferazione di ricorsi basati sulla violazione di questa o di quella previsione regolamentare. In questo senso, deve innanzitutto richiamarsi la già citata sentenza n. 121 del 1981, che, nel fondare l'autonomia finanziaria e contabile delle Camere su una consuetudine costituzionale, aveva parimenti sottolineato come la posizione di indipendenza spettante a ciascun ramo del Parlamento non si esaurisse nella mera normazione, ma comprendesse anche il momento applicativo di quelle stesse disposizioni, "*incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza*"<sup>78</sup>. Allo stesso modo, viene in rilievo quanto stabilito con la sentenza n. 152 del 1982. Anche in quel caso, infatti, la Corte costituzionale, chiamata nuovamente a pronunciarsi su una questione di legittimità avente ad oggetto la difformità dei testi approvati dalle due Camere, affermò apertamente la propria incompetenza a dichiarare l'invalidità radicale di un atto legislativo<sup>79</sup>.

Assai più complessa si rivelò, invece, la controversia risolta con la sentenza n. 152 del 1982. Il problema giuridico sotteso alla questione di legittimità costituzionale ineriva la disciplina del lavoro a domicilio contenuta nell'art. 1, comma 1 della legge n. 877 del 1973, approvato da Camera e Senato in due testi divergenti. Almeno inizialmente, tutte le richieste dei giudici *a quibus* diedero luogo a una restituzione degli atti per *jus superveniens*, poiché, con l'approvazione della legge n. 858 del 1980, il Parlamento aveva fornito l'interpretazione autentica della norma impugnata, confermando la correttezza della formulazione adottata al Senato<sup>80</sup>. Una volta riproposta la questione, però, la Corte fu costretta a pronunciarsi nel merito, trovandosi di fronte a una denuncia di incostituzionalità dell'intera legge. A questo punto, il giudice costituzionale dichiarò l'infondatezza delle prospettazioni dei rimettenti rilevando come, di fatto, non sia possibile "*ragionare astrattamente e meccanicamente di vizi formali di legittimità del-*

<sup>78</sup> C. cost. sent. 121/1981, punto 4 del considerate in diritto.

<sup>79</sup> Così A.A. CERVATI, *Art. 72 Cost.*, cit. p. 126 ss.

<sup>80</sup> Cfr. C. cost. ord. 56/1981; C. cost. ord. 153/1981; C. cost. ord. 154/1981; C. cost. ord. 165/1981; C. cost. ord. 166/1981 e C. cost. ord. 67/1982.

le leggi, dipendenti da un errore intervenuto nella trascrizione dei testi rispettivamente esaminati dalle due Camere, senza tener conto dell'effettiva volontà dei due rami del Parlamento e senza valutare il rilievo che l'errore potrebbe assumere nelle sedi interpretativa ed applicativa della disposizione impugnate". La Corte non si limitò quindi a ribadire le conclusioni cui era già giunta con le decisioni del 1959 e del 1969, ma colse altresì l'occasione per sancire un altro principio, quello della conservazione degli atti giuridici, in base al quale ogni preteso vizio di forma avrebbe dovuto incidere solo sulla parte dell'atto specificamente interessata e non anche sulla legge nel suo complesso<sup>81</sup>.

Del medesimo precetto fu poi fatta applicazione nella sentenza n. 292 del 1984, allorché il giudice costituzionale, pur avendo apertamente sancito l'illegittimità del coordinamento successivo operato tra i due diversi testi sottoposti all'approvazione di Camera e Senato, non dichiarò l'incostituzionalità di tutta la legge n. 703 del 1952 né ritenne illegittimo l'intero art. 39, ma si limitò a censurare il solo frammento testuale aggiunto in sede di coordinamento dalla Commissione del Senato. Una volta emendata da quell'inciso, infatti, la disposizione censurata rendeva comunque "individuabile un punto di convergenza tra la volontà della Camera e quella del Senato". La censura di costituzionalità fu dunque accolta in quanto il vizio denunciato incideva sulla portata sostanziale della disposizione, ma la Corte cercò ugualmente di preservare il più possibile le altre disposizioni in materia di finanza locale stabilite con dalla legge indubbiata, anche per evitare effetti eccessivamente gravosi per l'ordinamento<sup>82</sup>.

La maggior parte delle decisioni assunte dal giudice costituzionale in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge, però, più che il principio di autoconservazione del diritto, ha inteso preservare l'indipendenza delle Camere.

In quest'ottica assume un rilievo certamente non trascurabile la sentenza n. 78 del 1984, resa con riferimento alla legge n. 865 del 1971 in materia di edilizia residenziale pubblica. Nella fattispecie, la denuncia formulata dal giudice rimettente per asserita violazione degli articoli 3, 64 e 72 della Costituzione traeva origine dal fatto che la prima approvazione del testo di legge da parte della Camera dei Deputati era avvenuta con un numero di voti favorevoli inferiore rispetto al *quorum* deliberativo necessario. Ad essere impugnato fu pertanto l'art. 48 reg. Cam., secondo cui gli astenuti non debbono essere computati tra i presenti al voto, mentre l'art. 64, comma 3, Cost. stabilisce che "le deliberazioni di ciascuna Camera non sono valide se non sono adottate a maggioranza dei presenti".

Come noto, le opzioni fatte proprie dai due rami del Parlamento relativamente al calcolo delle astensioni divergono in modo radicale. Mentre infatti la

---

<sup>81</sup> C. cost. sent. 152/1983, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>82</sup> C. cost. sent. 292/1984, punto 12 del considerato in diritto.

Camera, per il computo del *quorum* funzionale, non considera gli astenuti tra coloro che partecipano alla votazione, contemplandoli però ai fini del numero legale, il Senato li include tra i votanti, rendendo in pratica più elevata la maggioranza da raggiungere<sup>83</sup>. Dopo aver rilevato questa difformità, la Corte ritenne infondata la questione, sostenendo che l'autonomia normativa riservata al Parlamento consente a ciascuna Assemblea legislativa, nella sua discrezionalità, di stabilire in via generale e astratta quale sia, ai fini della validità delle deliberazioni, il valore da attribuire alla volontà di non partecipare alla votazione<sup>84</sup>. In sostanza, il giudice delle leggi, chiamato a individuare quale fosse l'esegesi più corretta da attribuire all'art. 64, comma 3, Cost. evitò accuratamente di esprimersi, ritenendo ammissibili entrambe le letture fornite dal Parlamento, così da qualificare come sostanzialmente equivalenti la decisione di astenersi sia alla Camera che al Senato. In questo modo, però, la Corte rinunciava a svolgere quel ruolo di interprete ultimo delle prescrizioni costituzionali relative all'*iter legis*, che si era ritagliata con la sentenza n. 9 del 1959, ristabilendo in questo modo le basi per affermare nuovamente l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Limitatamente all'esercizio delle proprie attribuzioni, infatti, veniva lasciata a ciascuna Camera, mediante l'adozione di norme interne non censurabili da nessun altro potere, la facoltà di interpretare liberamente la Costituzione<sup>85</sup>.

In quello stesso anno, con la sentenza n. 295, la Corte dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 20, penultimo comma, della legge 21 giugno 1975, n. 287, per violazione della riserva di Assemblea di cui all'art. 72, comma 4, Cost. Più specificamente, si trattava dell'ordine di esecuzione di un accordo internazionale, che, almeno sulla base di una lettura rigorosa della norma costituzionale, non avrebbe dovuto essere ricompreso nel novero delle fonti da approvare ricorrendo al procedimento legislativo ordinario. Il giudice delle leggi pervenne ad una pronuncia di accoglimento, facendo emergere una nozione piuttosto lata delle competenze affidate alle Commissioni parlamentari in sede referente. A giudizio della Corte, sarebbero le stesse previsioni costituzionali a richiedere un intervento da parte delle Assemblee elettive sia in fase di autorizzazione alla ratifica sia in sede di ordine di esecuzione dell'accordo internazionale. In ragione del loro contenuto precettivo, questi adempimenti ricadono in un'area occupata dalla legge e non possono essere lasciati alla valutazione discrezionale degli organi amministrativi, ma esigono sempre il ricorso a una valutazione da parte del Par-

---

<sup>83</sup> Per tutti si veda S. GALEOTTI, *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981, p. 1111 ss.

<sup>84</sup> C. cost. sent. 78/1984, punto 4 del considerato in diritto.

<sup>85</sup> In questa prospettiva si legga A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1985, p. 1445 ss.

lamento. Secondo il giudice costituzionale, quindi, "non vi è dubbio che l'inosservanza della procedura normale sia stata correttamente denunciata: benché testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali, la garanzia connessa con la competenza del plenum discende infatti dal sistema delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni delle Camere e non può non valere anche per l'ordine di esecuzione"<sup>86</sup>.

Più in generale, questa decisione documenta eloquentemente come, quando si tratta di vagliare la conformità del procedimento legislativo alle singole previsioni costituzionali, la Corte ponderi tutte le implicazioni che le sue statuizioni potrebbero produrre nei rapporti tra poteri, disancorandosi dal mero raffronto testuale tra oggetto e parametro. In tutti questi casi, il sindacato sui vizi formali della legge assolve a una funzione di garanzia degli equilibri interistituzionali, che induce il giudice costituzionale ad intervenire, anche per evitare eventuali rischi di sopraffazione da parte di questo o quell'altro organo di vertice<sup>87</sup>.

In quello stesso periodo, anche la già richiamata sentenza n. 154 del 1985, riprendendo in parte le conclusioni contenute nella sentenza n. 78 del 1984, palesò in termini piuttosto categorici la tendenza da parte della giurisprudenza costituzionale a negare la sindacabilità dei regolamenti parlamentari e questo non solo per ragioni formali, legate all'assenza delle fonti di autonomia delle Camere tra gli atti contemplati dall'art. 134, primo comma, della Costituzione, ma anche per motivi di carattere sostanziale, connessi alla salvaguardia della posizione istituzionale assunta dalle Assemblee politiche, le quali, collocandosi al centro del sistema, esigevano – e per certi aspetti esigono tutt'ora – che la loro indipendenza fosse garantita nei confronti di ogni altro potere. Secondo la Corte, dunque, la riserva di competenza che la Costituzione assegna ai regolamenti parlamentari garantisce l'autonomia e l'indipendenza degli organi elettivi anche quando si ravvisino eventuali infrazioni procedurali<sup>88</sup>.

Nel caso risolto con l'ordinanza n. 196 del 1988, invece, il giudice rimettente aveva impugnato l'intera disciplina sulle locazioni di immobili urbani contenuta nella legge n. 392 del 1978, individuando una discrepanza tra il testo dell'art. 73 approvato alla Camera e la versione adottata dal Senato, poi definitivamente promulgata dal Presidente della Repubblica. La Corte, però, dopo aver constatato l'inapplicabilità della disposizione censurata al caso di specie, dichiarò la

---

<sup>86</sup> C. cost. sent. 295/1984, punto 6 del considerato in diritto.

<sup>87</sup> G. BRANCA, *La formazione delle leggi*, in *Foro italiano*, 1/1985, c. 118 ss.

<sup>88</sup> C. cost. sent. 154/1985, punto 5.1 del considerato in diritto secondo cui: "La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, che [...] ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetta – e vada perciò riconosciuta – un'indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost."

questione inammissibile per difetto di rilevanza, senza quindi esaminare il merito della controversia. La scelta di adottare una pronuncia processuale non parve del tutto convincente in quanto l'oggetto della questione era stato individuato nell'intera legge n. 392 e non soltanto nell'art. 73, ma dalle argomentazioni prodotte dalla Corte sembra intuirsi un implicito richiamo alla coeva giurisprudenza sulla conservazione degli atti giuridici, che avrebbe comunque precluso una declaratoria di incostituzionalità integrale, rendendo così ininfluyente l'esito del giudizio incidentale per le sorti del processo *a quo*.

Le cautele del giudice costituzionale si spiegano piuttosto facilmente, se si guarda, in particolar modo, alla preoccupazione di non privare il Parlamento del proprio potere decisionale. Così è stato, ad esempio, per la sentenza n. 283 del 1993, che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 333 del 1992. Nella fattispecie, il giudice *a quo* censurava in termini espliciti la circostanza che la legge di conversione, oltre a presentare un evidente carattere di novità, si componesse di un unico articolo e fosse dunque stata votata senza riesaminare le singole disposizioni che componevano il provvedimento da convertire. Tuttavia, la Corte costituzionale giudicò inammissibile la questione relativa alla violazione dell'art. 72 Cost., ritenendo che, sebbene la norma indubbiata fosse stata approvata a seguito della fiducia posta dal Governo in sede di conversione e senza ricorrere a una votazione articolo per articolo, accanto al procedimento legislativo ordinario previsto dalla Costituzione si collocano anche alcune procedure speciali, disciplinate puntualmente dai regolamenti parlamentari, tra cui rientrano, senza dubbio, i meccanismi di approvazione dei disegni di legge di conversione, mediante l'apposizione di una questione di fiducia. Constatato quindi il rispetto delle norme regolamentari, il giudice costituzionale ha stabilito che spetta pur sempre alle Camere decidere in piena autonomia ogni possibile modifica da apportare al disegno di legge di conversione nel corso della relativa procedura.

In senso analogo, deve pure leggersi la sentenza n. 391 del 1995 in cui la Corte fa espresso riferimento all'avvenuto rispetto delle norme regolamentari per negare la fondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della legge impugnata, ribadendo, ancora una volta, che l'ossequio prestato da parte delle Camere alla procedura desumibile dai propri regolamenti interni esclude che si possa configurare una lesione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo.

Se con la sentenza n. 78 del 1984, la Corte aveva svalutato l'art. 64, comma 3, Cost. e l'autocrazia del Parlamento, con queste due ultime decisioni essa deponeva invece i principi della Costituzione che regolano il procedimento legislativo nelle sue varie forme. Ragionando in questi termini, infatti, il giudice delle leggi disattende l'assunto di fondo su cui si era basata tutta la propria giurisprudenza, a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, da un lato, perché recupera le pur autorevoli prospettazioni dottrinarie secondo cui le regole costituzionali sul procedimento legislativo spiegano una funzione meramente orientativa, dall'altro,

perché non individua più il parametro di costituzionalità per il giudizio sui vizi formali delle leggi nei soli precetti costituzionali, ma valuta *ad adiuvandum* anche il rispetto delle norme contenute nei regolamenti parlamentari. Il richiamo al rispetto delle regole procedurali interne di ciascuna Assemblea, operato dalla sentenza n. 391 del 1995 per escludere una violazione della Costituzione, non integra affatto il parametro del giudizio di legittimità, ma consente alla Corte di individuare discrezionalmente le norme di raffronto, reputate di volta in volta più idonee per respingere la pretesa incostituzionalità del procedimento di approvazione di una legge<sup>89</sup>.

In questa stessa prospettiva, risultato paradigmatiche anche alcune affermazioni contenute nella sentenza n. 379 del 1996 relativa alla succitata vicenda dei “Parlamentari pianisti”. Secondo la Corte “*lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari è definito e, al tempo stesso, delimitato da un unitario e sistematico insieme di disposizioni costituzionali. Esse riservano ai regolamenti [...] l’organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. In particolare, la formula di cui al primo comma dell’articolo 64 [...] include anche la scelta delle misure atte ad assicurare l’osservanza delle norme regolamentari e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare*”<sup>90</sup>.

Per certi versi, la decisione in esame, similmente alla sentenza n. 14 del 1964, non ha dato luogo a un sindacato per vizi *in procedendo*, ma si è limitata ad evocarla nella misura in cui avrebbe potuto condurre a uno svuotamento del potere decisionale dei Deputati presenti in Aula, una volta che anche agli assenti fosse stata data la possibilità di incidere sulla formazione della volontà parlamentare. Pure in questo caso, pertanto, in piena coerenza con quanto già affermato nella sentenza n. 3 del 1957, la Corte costituzionale avoca a sé il sindacato sulle violazioni delle norme di rango costituzionale dedicate al procedimento legislativo, ma lascia a ciascuna Camera le valutazioni sul rispetto delle previsioni contenute nei propri regolamenti. In altre parole, rifiutandosi di applicare al procedimento di formazione delle leggi ordinarie il consolidato schema delle norme interposte, la Corte ha voluto evitare di essere costantemente chiamata a giudicare sull’effettivo andamento dell’*iter legis*, anche a distanza di tempo della sua conclusione, in nome di un parametro incerto e dalle forti caratterizzazioni politiche, come quello integrato dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Per una ricostruzione dei rapporti tra violazioni regolamentari e vizi del procedimento legislativo, si vedano G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio, formale della legge, Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni 50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45/2016, p. 127 ss.; G. D’ALESSANDRO, *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Napoli, 2012, p. 43 ss.

<sup>90</sup> C. cost. sent. 379/1996, punto 5 del considerato in diritto.

<sup>91</sup> A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, in *Lo Stato*, 3/2014, p. 79 ss.



Come si vedrà meglio nel prosieguo, il punto di equilibrio individuato dalla Corte si rivela assai significativo anche sul piano dei rapporti istituzionali, poiché lascia a ciascuna Assemblea l'interpretazione e l'applicazione dei propri atti interni.

Non molto diversamente, con l'adozione della sentenza n. 262 del 1998, il giudice delle leggi si è trovato ad affrontare una fattispecie in cui non si eccipiva la difformità tra i testi approvati dai due rami del Parlamento, ma si denunciava la divergenza tra la versione licenziata dalla Commissione in sede redigente e quella definitivamente approvata dal *plenum* della Camera. Secondo il giudice *a quo*, questa discrasia sarebbe stata tale da concretare una violazione dell'art. 96 reg. Cam., ai sensi del quale la Commissione stende l'articolato, mentre all'Aula è riservata, oltre all'approvazione del testo finale, la conferma, mediante semplici dichiarazioni di voto, degli articoli così come formulari dalla Commissione. L'eccezione sollevata dall'autorità rimettente non si basava quindi sulla violazione diretta di una disposizione costituzionale quanto piuttosto sull'inosservanza di una previsione regolamentare. Per queste ragioni, il giudice *a quo* aveva denunciato la violazione sia dell'art. 72 Cost. sia delle norme interne da esso richiamate, impiegando i regolamenti parlamentari come parametri interposti. La Corte, però, dopo aver riconosciuto il rispetto prestato dalle Camere all'art. 72, dal momento che il progetto di legge era stato approvato articolo per articolo e con votazione finale da entrambe le Assemblee, riconfermò l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, statuendo che "*altri errori o eventuali violazioni di norme regolamentari che possano verificarsi nel procedimento sfuggono al sindacato di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge regolarmente promulgata e pubblicata*"<sup>92</sup>.

Tuttavia, più di recente, è sembrata intravedersi una sostanziale inversione di tendenza, a partire proprio da quella giurisprudenza in materia di conversione dei decreti-legge, che, per ultima, ha evidenziato l'intrinseca debolezza delle regole costituzionali sul procedimento legislativo. Rispetto alle statuizioni precedenti, infatti, la sentenza n. 171 del 2007 incide sulle prerogative delle Camere in ordine alla valutazione dei presupposti della decretazione d'urgenza, affidando alla Corte costituzionale un sindacato sugli *errores in procedendo* eventualmente commessi durante l'approvazione della legge di conversione. Così facendo, il giudice delle leggi sancisce in termini irrefutabili l'indisponibilità della disciplina costituzionale relativa al procedimento di approvazione delle leggi e sottrae alle Assemblee elettive la valutazione circa i requisiti di straordinarietà, necessità e urgenza – da sempre considerata espressione insindacabile della politica parlamentare – per affidarla a sé stesso, almeno sotto il profilo dell'evidente mancanza<sup>93</sup>. Sotto questo aspetto, la sentenza prefigura un sinda-

<sup>92</sup> C. cost. sent. 262/1998, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>93</sup> In questo senso, R. DICKMANN, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*,

cato sulle scelte politiche relative all'*iter legis*, ma solamente nelle ipotesi in cui le Camere rischiano di abdicare all'esercizio della funzione legislativa. Seppur elaborato con riguardo all'art. 77 Cost., il ragionamento sviluppato dal giudice costituzionale parte da alcune premesse comuni anche all'art. 72, che riguardano l'attribuzione della potestà legislativa alle Camere mediante la predisposizione di norme prescrittive e vincolanti, poste a tutela del Parlamento, ma anche dei diritti fondamentali e delle preogative previste dalla Costituzione in capo ai cittadini e alle minoranze<sup>94</sup>.

Ciò nondimeno, le posizioni avanguardistiche assunte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza subiscono un arretramento notevole con l'adozione della sentenza n. 246 del 2010. In tale pronuncia, la Corte nega decisamente che dall'art. 132, comma 2, Cost., a mente del quale la legge statale con cui si trasferiscono Comuni o Province da una Regione all'altra deve essere approvata “*sentiti i Consigli regionali*”, possano ricavarsi “*a carico del legislatore nazionale vincoli non previsti nel normale iter di formazione delle leggi, ivi compreso l'obbligo di motivare una decisione difforme rispetto al parere reso dal Consiglio regionale*”, poiché la perentorietà di un simile adempimento “*equivarrebbe ad inserire un ulteriore aggravio procedurale non richiesto dalla disposizione che si assume violata*”<sup>95</sup>.

Allo scopo di rafforzare la propria impostazione, la Corte richiama, oltretutto, la teorica degli “*interna corporis*”, che, fino a quel momento, aveva accuratamente evitato di menzionare perfino nella sentenza n. 154 del 1985. Il riferimento alla pretesa insindacabilità dei provvedimenti interni delle Camere viene qui in rilievo con riguardo alle modalità attraverso cui si predispongono la documentazione relativa ai lavori delle Commissioni e dell'Aula. L'intento del giudice delle leggi è quello di assicurare al Parlamento l'effettiva disponibilità di un elemento – quale il parere del Consiglio regionale – espressamente richiesto dalla Costituzione come presupposto necessario per l'approvazione della legge con cui si dispone il passaggio di Comuni da una Regione all'altra. In tal modo, però, la Corte non solo svislisce una delle poche prescrizioni costituzionali che prescrivono esplicitamente forme di dialogo tra Parlamento e Regioni, ma perpetua

---

in *www.federalismi.it*, 5/2007; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6/2007; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta ... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 10/2007, p. 3599 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2007; R. ROMBOLI, *Una sentenza “storica”: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro italiano*, 5/2007, c. 1986 ss.

<sup>94</sup> A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro italiano*, 5/2007, c. 2666 ss.

<sup>95</sup> C. cost. sent. 246/2010, punto 3.3 del considerato in diritto.

altresì quella sostanziale impermeabilità del procedimento legislativo alle istanze esterne che la sentenza n. 9 del 1959 pareva invece aver definitivamente superato<sup>96</sup>.

### 2.2.2. ... e le loro (problematiche) conseguenze sistemiche

Nonostante tutto, le indicazioni desumibili da questa rassegna delle principali decisioni in tema di procedimento di formazione della legge testimoniano il tentativo da parte della Corte costituzionale di giuridicizzare, almeno in parte, una delle attività tradizionalmente riservate alla libera contrattazione politica. Come si è potuto constatare, infatti, il giudice delle leggi è intervenuto in numerose occasioni e sotto molteplici profili, per ribadire alcuni principi cardine, che dovrebbero auspicabilmente informare l'attività normativa del Parlamento. Correlativamente, però, la stessa Corte ha sempre cercato di auto-limitare il proprio intervento sia per ragioni di natura pratica, legate alla corretta funzionalità del sistema, sia per motivi di ordine più schiettamente sistemico, i quali si sono via via tradotti in una particolare attenzione anche per le ricadute che le singole decisioni avrebbero potuto produrre sugli equilibri istituzionali.

Le preoccupazioni manifestate dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo alla tenuta complessiva dell'ordinamento hanno rappresentato una sorta di attualizzazione degli argomenti già impiegati in età liberale per giustificare e difendere l'insindacabilità degli “*acta interna corporis*”<sup>97</sup>. Se nella loro formulazione classica queste argomentazioni hanno perso qualsiasi rilievo, non fosse altro perché la Costituzione repubblicana ha istituito un organo *ad hoc* incaricato di valutare la compatibilità della leggi rispetto a una fonte superiore, anche la variante elaborata dalla Corte che, per escludere il controllo giurisdizionale sugli *errores in procedendo*, ha fatto leva sulla necessità di salvaguardare la certezza del diritto e sul principio di conservazione degli atti giuridici, si presta a notevoli censure, non fosse altro perché finisce per rendere istituzionalmente irrilevanti quasi tutte le violazioni procedurali<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Per un commento si vedano N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, p. 155 ss. ed E. ALBANESI, *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. “sentiti” ma non ... ascoltati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010, p. 2969 ss.

<sup>97</sup> Così P. PASSAGLIA, *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, vol. 1, Torino, 2001 p. 311 ss.

<sup>98</sup> Per una rassegna delle principali posizioni dottrinali in materia, si rinvia a C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo*

Tuttavia, per quanto debolmente fondata sul piano teorico, tale tesi ha ottenuto riscontri nient'affatto trascurabili sotto il profilo pratico, basandosi soprattutto sulla tendenza comunemente diffusa a ritenere che i vizi formali siano meno rilevanti rispetto a quelli materiali. Questa visione, per così dire, sostanzialistica dell'ordinamento, da un lato, spiega la scarsa attenzione prestata dai giudici comuni verso i vizi del procedimento, dall'altro, giustifica, allo stesso modo, sia la mancanza di iniziative politiche più strutturate tese a far valere di fronte al Parlamento le irregolarità riscontrate in sede di discussione e approvazione di un testo di legge sia l'atteggiamento di generale ritrosia tenuto dalla Corte costituzionale ogni qualvolta si sia trattato di censurare violazioni di ordine procedurale<sup>99</sup>. Come si è potuto constatare, infatti, assai di rado, il giudice delle leggi ha assunto una posizione rigidamente censoria verso le irregolarità formali, preferendo invece accordare prevalenza alle incostituzionalità materiali, fino a ponderare, caso per caso, le conseguenze che un controllo troppo esteso sull'*iter legis* avrebbe complessivamente prodotto nell'ordinamento. In sintesi, se una legge non detta norme contenutisticamente incostituzionali e magari accoglie anche delle previsioni necessarie a preservare gli equilibri politici del sistema, eventuali vizi relativi al suo procedimento di formazione saranno inevitabilmente destinati a collocarsi in secondo piano<sup>100</sup>.

Detto orientamento ha circoscritto le ipotesi di annullamento della legge per vizi di procedura alle sole violazioni costituzionali più evidenti, nella consapevolezza che un sindacato sui vizi formali che si fosse concentrato, ugualmente, anche sull'inosservanza delle norme regolamentari avrebbe condotto a un incremento del contenzioso dinanzi alla Corte direttamente proporzionale al numero di infrazioni che, in via di prassi, si sono sempre commesse nell'ambito del procedimento legislativo<sup>101</sup>.

Seguendo questa impostazione, la presenza di *errores in procedendo* non risulterebbe quasi mai tale da determinare l'incostituzionalità della normativa im-

---

*giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 80 ss.; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Roma, 1988, p. 2 ss. nonché F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, p. 181 ss.

<sup>99</sup> In questo senso si veda G. SAREDO, *Trattato delle leggi*, cit., p. 132 ss. Per una critica si rimanda a F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro italiano*, 1/1997, c. 374 ss.; A.M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Stato sociale*, 7/1968, p. 535 ss.; F. MODUGNO, *Postilla*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1977, p. 1338 ss.

<sup>100</sup> Già sotto la vigenza dello Statuto albertino, la negazione del sindacato sui vizi formali da parte dei giudici comuni veniva motivata sulla base dell'assunto che, qualora si fosse proceduto ad un controllo di quest tipo, l'intero codice civile del 1865 sarebbe risultato invalido in quanto non votato per articoli, in aperto contrasto con il disposto dell'articolo 55, comma 2, della Legge fondamentale. Così, ad esempio, C. LESSONA, *La legalità della norma e il potere giudiziario*, Firenze, 1900, p. 47 ss.

<sup>101</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 4/1984, p. 765 ss.

pugnata, ma, al limite, potrebbe costituire un mero argomento *ad abundantiam* utile semplicemente nei casi più gravi a rafforzare una declaratoria di incostituzionalità già formatasi sulla base di violazioni materiali<sup>102</sup>. Assecondando questa stessa tesi, inoltre, si arriverebbe al paradosso di sacrificare il rispetto delle disposizioni costituzionali che tracciano lo schema del procedimento legislativo, all'unico scopo di garantire la stabilità della normazione primaria, che invece dovrebbe sempre conformarsi a tutte le prescrizioni contenute in Costituzione, ivi comprese quelle di ordine procedurale<sup>103</sup>.

Un simile orientamento giurisprudenziale nasce tuttavia da un equivoco di fondo, nel senso che, quand'anche si attribuisse ai regolamenti parlamentari la funzione di norme di raffronto o di parametri interposti nel giudizio di costituzionalità sui vizi formali di una legge, non è affatto detto che questa assimilazione si traduca automaticamente in un sindacato su qualsiasi infrazione abbia connotato il processo di approvazione della legge oppure implichi un controllo approfondito su tutte le fonti di autonomia parlamentare. Anche ai fini del controllo di legittimità costituzionale, infatti, risulta del tutto incongruo porre sullo stesso piano ogni momento della procedura legislativa, senza operare distinzioni tra le diverse attività parlamentari<sup>104</sup>.

In proposito, basti qui constatare come, all'interno di ciascun sub-procedimento conclusosi con l'adozione di un atto intermedio, che conduca all'approvazione definitiva di un progetto di legge, eventuali irregolarità verrebbero sanate a seguito dell'emanazione del testo finale, assorbendo in questo modo tutti i vizi di minor rilievo o, quanto meno, quelli non suscettibili di riverberarsi sul provvedimento definitivo. Per questo, la chiusura nei confronti di un'estensione del parametro di costituzionalità per i vizi formali dell'atto legislativo, sebbene politicamente comprensibile, non fornisce una spiegazione giuridicamente soddisfacente per giustificare la posizione assunta dalla Corte. Essa, infatti, non solo equipara, senza alcuna distinzione, tutti gli *errores in procedendo*, ma trascura anche la funzione materialmente costituzionale svolta

---

<sup>102</sup> E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Milano, 1999, p. 84 ss.

<sup>103</sup> In questa prospettiva, A. PIZZORUSSO, *Art. 134 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, 1997, p. 107 ss. A giudizio dell'Autore, sul piano teorico, resta la difficoltà di giustificare atteggiamenti, che non potrebbero non tradursi in un'abdicazione ai principi dello Stato di diritto decretata proprio dal suo più alto custode.

<sup>104</sup> La volontà di ridimensionare al massimo la portata delle dichiarazioni di illegittimità per errori procedurali ha così avuto l'effetto di travolgere uno degli elementi che la dottrina poneva tradizionalmente alla base della distinzione tra vizi formali e vizi sostanziali. È da notare, tuttavia, che l'adozione di questo principio avrebbe potuto anche rappresentare la base teorica per un maggiore attivismo da parte della Corte che, liberata dall'alternativa secca tra rigetto e incostituzionalità totale, avrebbe potuto iniziare ad accogliere questioni di legittimità costituzionale per *errores in procedendo*.

dalle previsioni parlamentari che disciplinano l'*iter legis*<sup>105</sup>.

Quando si tratta di regolare il procedimento di formazione della legge, le fonti organizzatorie interne alle Camere svolgono un compito indispensabile per la concreta attuazione del dettato costituzionale sia perché assicurano l'autonomia delle scelte operate dalle Assemblee politiche sia perché, senza le specificazioni ivi contenute, le norme della Costituzione riferibili all'esame, alla discussione e all'approvazione di un testo di legge sarebbero destinate a non operare, perdendo tutta la loro efficacia prescrittiva<sup>106</sup>. In queste ipotesi, i regolamenti parlamentari sviluppano le premesse normative contenute in Costituzione, disciplinando in concreto l'attribuzione e l'esercizio del potere legislativo. Rispetto al procedimento di formazione delle leggi, le disposizioni interne alle Assemblee politiche assumono cioè carattere strumentale e fungono da limite intrinseco per gli stessi atti di cui disciplinano la produzione, inserendosi tra le norme di raffronto del giudizio di costituzionalità<sup>107</sup>.

D'altra parte, però, agli argomenti pratici connessi alla razionalità complessiva del sistema si sono assommati anche altri fattori, che hanno ulteriormente indotto la Corte a non assumere i regolamenti parlamentari come norme interposte nell'ambito di un possibile sindacato sui vizi di formazione della legge e ad escludere un controllo giurisdizionale diretto sulle regole parlamentari interne, assunte in contrasto con la Costituzione<sup>108</sup>. Nella consapevolezza di incidere su un settore politicamente sensibile, la giurisprudenza costituzionale sul procedimento legislativo ha sempre cercato di contestualizzare le proprie decisioni all'interno del panorama istituzionale in cui si è trovata inserita, anche per non compromettere la propria legittimazione di fronte agli altri organi dello Stato. Non può allora ritenersi casuale che, nel corso della propria attività, il giudice delle leggi, in alcuni frangenti, abbia manifestato una particolare propensione a

---

<sup>105</sup> Sulla continua integrazione tra Costituzione e fonti interne del diritto parlamentare, si vedano L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 93 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, 1990, p. 13 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 363 ss.

<sup>106</sup> Cfr. A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare*, cit.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958, p. 193 ss.

<sup>107</sup> In ordine alla strumentalità delle disposizioni regolamentari in tema di procedimento legislativo, si leggano M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 158 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, p. 171 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 39 ss.

<sup>108</sup> Al riguardo si consultino M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, p. 68 ss.; G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986, p. 270 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 159 ss.

limitare il più possibile i propri interventi a ridosso della vita parlamentare, fino ad escludere la sindacabilità dei vizi formali che avevano colpito taluni atti legislativi. Le decisioni rese dal giudice costituzionale limitatamente al procedimento di formazione della legge possono allora essere interpretate alla luce della posizione che la Corte e il Parlamento hanno progressivamente detenuto nell'ambito della forma di Stato e di governo.

In questa prospettiva, si può agevolmente constatare come le decisioni più avanguardistiche dell'organo di giustizia costituzionale si siano concentrate in massima parte tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso, ossia nel momento storico in cui lo stesso giudice delle leggi era alla ricerca della propria collocazione nel sistema e tentava di legittimarsi anche di fronte ai cittadini e agli altri organi statuali. In questo particolare momento storico, la Corte, per consolidare la propria posizione istituzionale, operava un costante riferimento alle prescrizioni costituzionali, intendendole come la fonte originaria delle proprie competenze anche in materia di *iter legis*; questo approccio le consentì di procedere all'abbattimento del c.d. "antico feticcio" e di dichiarare, per la prima volta nella storia, l'incostituzionalità di un atto legislativo approvato in violazione della riserva di Assemblea. Nel corso degli anni Settanta, ovvero nel periodo in cui il Parlamento assunse piena centralità, invece, il sindacato sui vizi del procedimento parve quasi completamente scomparire per poi riprendere nella prima metà del decennio successivo, allorché la Corte si ritrovò di fronte a un organo legislativo che, almeno in parte, aveva perso la propria preminenza e che doveva essere tutelato nei riguardi di quelle istanze volte a ridimensionare drasticamente la portata del parlamentarismo. Proprio, in questa temperie, si inserì quel filone giurisprudenziale, che, per preservare l'autonomia e l'indipendenza delle Camere nei confronti del potere esecutivo, ritenne insindacabili i regolamenti parlamentari sia come oggetto che come parametro del giudizio di costituzionalità. Tale orientamento si è quindi primariamente giustificato in ragione della necessità di colmare quel *deficit* che la funzione legislativa stava subendo in forza dei condizionamenti operati dal Governo, garantendo il rispetto del riparto di competenze determinato dalla Costituzione con riferimento alla fase istruttoria, alla presentazione degli emendamenti, ai tempi della discussione in Assemblea e alla votazione articolo per articolo.

In altri termini, anche quando ha agito a ridosso dei meccanismi che regolano le diverse fasi della decisione politica, entrando direttamente nella dialettica parlamentare, la giurisprudenza costituzionale ha sempre cercato di preservare la possibilità riservata alle Camere di assumere autonomamente le proprie scelte normative. Le regole di formazione della legge si sono così rivelate una "zona franca" destinata ad espandersi o a contrarsi a seconda delle circostanze che hanno connotato, da una parte, i rapporti tra Governo e potere legislativo, dall'altra, le relazioni tra maggioranza e opposizioni all'interno del Parlamento. La circospezione con cui la Corte ha affrontato i vizi procedurali che affliggevano

la disciplina sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica o la legge istitutiva del C.S.M. rappresentano un'evidente esemplificazione di come sul giudice costituzionale abbia comprensibilmente pesato anche la preoccupazione di non inficiare normative qualificanti e politicamente sofferte.

Oltretutto, una considerazione complessiva sul sistema di giustizia costituzionale sembra far emergere la naturale inadeguatezza del giudizio in via incidentale a sindacare i vizi del procedimento legislativo sia per il modo stesso in cui esso è strutturato sia per come questo opera in concreto, tanto da originare il dubbio sistemico circa l'esistenza di una giurisdizione effettiva, allorché non si intenda vagliare il contenuto precettivo dell'atto legislativo, ma si desideri ricostruirne il procedimento di formazione<sup>109</sup>.

A questo proposito, si pone, in primo luogo, un problema di conoscibilità di tutte le fasi della procedura. Per i soggetti cui è istituzionalmente assegnata la funzione di introdurre il processo di fronte alla Corte non è infatti previsto alcuno strumento di conoscenza privilegiata dell'*iter* formativo di una legge, ne deriva che per azionare un giudizio di costituzionalità basato sulla denuncia di irregolarità procedurali sarà necessario rifarsi ai canali ordinari di informazione. Realisticamente, dunque, le probabilità che l'autorità rimettente abbia contezza di queste anomalie sono tutt'altro che elevate. Risulterà allora fondamentale l'attività delle parti del giudizio *a quo*, le quali dovranno indicare al giudice il vizio riscontrato, sottoponendolo al suo vaglio di rilevanza e di non manifesta infondatezza<sup>110</sup>. Anche per le parti, però, valgono sostanzialmente gli stessi problemi già visti per il giudice. Potrebbe, tutto al più, ipotizzarsi una conoscenza informale, ma senza un *input* di questo genere i soggetti costituiti nel giudizio principale dovrebbero leggere tutti i resoconti parlamentari, sperando che la legge applicabile sia stata approvata nell'ambito di un procedimento viziato e che tale irregolarità sia poi ritenuta sindacabile dalla Corte<sup>111</sup>.

Questa estrema difficoltà di cognizione si è riverberata, ovviamente, sul numero dei vizi censurati e, a sua volta, questa relativa scarsità di questioni ha comportato un sempre minore intervento da parte della Corte sugli errori pro-

---

<sup>109</sup> Su questo tema, con particolare riferimento alla tutela dei diritti, si vedano V. ONIDA, *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. CARLASARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, p. 182 ss. Più in generale, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 342 ss. nonché A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, p. 433 ss.

<sup>110</sup> Così A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare*, cit., p. 1471.

<sup>111</sup> Ad incrementare ulteriormente l'aleatorietà di questa ricerca, potrebbe poi inserirsi la variabile data dal momento storico in cui una legge è stata approvata: è chiaro che, se andare a cercare vizi formali in una legge degli anni Novanta appare impresa tutt'altro che agevole, operare una simile ricerca per un testo degli anni Cinquanta risulta evidentemente ancor più complicato.



cedimentali, ostacolando, in concreto, quello sviluppo lento, ma tutto sommato graduale, che la giurisprudenza costituzionale sembrava aver intrapreso a partire dalla sentenza n. 9 del 1959: il sindacato sui vizi del procedimento legislativo è stato caratterizzato da pause, anche ultradecennali, al termine delle quali il giudice delle leggi ha dovuto sostanzialmente riprendere da capo la propria opera di razionalizzazione. Diversamente da quanto registratosi con riferimento alla giurisprudenza relativa alla decretazione d'urgenza, per la Corte non è stato dunque possibile raffinare il proprio orientamento iniziale<sup>112</sup>.

Se questo è vero, però, è molto probabile che la stessa giurisprudenza costituzionale, resa incerta nei suoi sviluppi dalle poche questioni proposte, abbia finito per disincentivare la ricerca di irregolarità nell'*iter legis* e, conseguentemente, abbia anche scoraggiato i giudici *a quibus* a sollevare nuove domande. Allo stato attuale, questa situazione di sostanziale stallo potrebbe conoscere alcuni mutamenti rilevanti qualora si consideri che le difficoltà di reperimento della documentazione e le ricerche sui vizi sono ormai limitate agli atti legislativi approvati prima della XIII legislatura, giacché, a partire dal 1996, la pubblicità dei lavori parlamentari ha beneficiato di un consistente incremento, dovuto, in prima istanza, all'impiego di reti telematiche, che consentono un rapido accesso ai resoconti parlamentari<sup>113</sup>. In questo modo, tutte le parti processuali interessate all'approvazione di una determinata legge vanterebbero, almeno in astratto, la possibilità di seguire l'intero *iter*, controllandone anche la regolarità. Se così fosse, la legge non si presenterebbe più come il prodotto intangibile di una volontà parlamentare che giunge al cittadino già confezionata, ma assomiglierebbe piuttosto a un atto la cui corretta formazione risulta verificabile in ogni momento da chiunque ne abbia interesse. Tutto ciò, ovviamente, presuppone il compimento di un processo sociale, che spinga tutti i destinatari di una determinata legge a controllare dall'esterno lo svolgimento del processo che porta alla sua concreta adozione<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Di qui, allora, il rischio di un'ipostatizzazione della giurisprudenza sui vizi del procedimento di formazione della legge oppure il pericolo di tenere un atteggiamento, per così dire, occasionalista caratterizzato cioè da notevole discontinuità, frammentarietà e incoerenza.

<sup>113</sup> Cfr. L. TIVELLI, *I vizi della legislazione*, in M. SIRIMARCO (a cura di), *Informatica, diritto, filosofia*, Roma, 2007, p. 293 ss.; B. BASSI-C. SALAMONE, *Classificazione automatica dei documenti: un'esperienza applicativa alla Camera dei Deputati*, in *Informatica e diritto*, 2/2012, p. 153 ss.; F. FABI, *Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, 2008, p. 909 ss.

<sup>114</sup> In questa prospettiva, E. PARADISO-M. PANIZZA-E. CANDIA, *La Camera dei Deputati e l'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI-M. RAGONA (a cura di) *L'informatica giuridica in Italia: cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, 2014, p. 229 ss.; P. COSTANZO, *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su Internet (osservazioni a margine delle Legge regionale Toscana n. 23 del 2007)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3/2007, p. 479 ss.; C. MARCHETTI, *Il Senato della Repubblica e l'evoluzione del sistema informativo*, in G. PERUGINELLI-M.

Al momento, però, il fenomeno non sembra così esteso da poter assumere un'importanza significativa in vista di un'espansione quantitativa del sindacato esercitato della Corte sugli errori procedurali. Per questo occorre agire prevalentemente sul versante istituzionale, magari, incentivando il ricorso al processo in via principale, il quale, in ragione dei soggetti che lo azionano e per il momento nel quale il ricorso viene esperito, risulta particolarmente idoneo a censurare la presenza di eventuali *errores in procedendo* sia nelle ipotesi di impugnazione da parte dello Stato di una legge regionale sia nei casi di contestazione da parte della Regione di una legge statale. Il Governo, in vero, ha sempre la possibilità di seguire da vicino il procedimento legislativo regionale, potendo addirittura concorrere alla sanatoria del vizio mediante il rinvio della relativa delibera legislativa, similmente, le Regioni, pur non godendo della posizione privilegiata attribuita all'Esecutivo, sono comunque in grado di accedere alla documentazione parlamentare in modo assai più immediato rispetto a qualsiasi cittadino<sup>115</sup>.

Ciò nonostante, anche il giudizio in via d'azione rimane uno strumento unilaterale, dal momento che la sua utilità rileva esclusivamente con riguardo alla legislazione regionale. La stessa Corte costituzionale, infatti, con la sentenza n. 398 del 1998, ha inequivocabilmente precluso agli enti territoriali l'impugnazione di una legge dello Stato per irregolarità procedurali che non si siano tradotte in una lesione delle proprie attribuzioni, individuando come unico possibile profilo di illegittimità per i vizi del procedimento il "*mancato esperimento delle procedure di coordinamento partecipativo che sono richieste nelle ipotesi di interferenza strutturale tra competenza statale e competenze regionali*"<sup>116</sup>.

### 2.3. *L'insindacabilità del procedimento legislativo di fronte alle trasformazioni del parlamentarismo*

Tuttavia, i risultati, ancorché poco incisivi, raggiunti dal giudice costituzionale con riferimento alla sindacabilità dell'*iter legis* sono stati ulteriormente depotenziati dalle evoluzioni del sistema parlamentare conseguenti alla presunta necessità di garantire una certa stabilità dell'ordinamento attraverso un progressivo rafforzamento del ruolo affidato al potere esecutivo. Gli esiti delle consulta-

---

RAGONA (a cura di) *L'informatica giuridica in Italia: cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, 2014, p. 259 ss.

<sup>115</sup> Al riguardo si rinvia a E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 244 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, p. 275 ss.; E. MALFATTI-R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-95)*, Torino, 1996, p. 379 ss.

<sup>116</sup> C. cost. sent. 398/1998, punto 4 del considerato in diritto. Resta, peraltro, il dubbio relativo all'esistenza di possibili vizi *in procedendo* che configurino una lesione delle competenze regionali.

zioni referendarie del 1991 e del 1993 hanno assecondato l'adozione di formule elettorali tendenzialmente maggioritarie, che hanno prodotto effetti distorsivi su quasi tutte le dinamiche interne alle Assemblee rappresentative. Come si è visto, questo fenomeno ha inciso pure sul ruolo arbitrale tradizionalmente affidato ai Presidenti delle Camere, i quali da organi terzi e imparziali, posti a garanzia delle prerogative delle minoranze, si sono tramutati in garanti dell'attuazione del programma di governo, con ripercussioni evidenti anche in ordine all'applicazione delle norme sul procedimento legislativo<sup>117</sup>.

Questa constatazione storico-fattuale induce a riesaminare il sindacato sui vizi di formazione della legge nel quadro dei rapporti di forza che si sono sviluppati all'interno delle Camere, interrogandosi cioè sulla compressione che le maggioranze parlamentari contingenti potrebbero esercitare sui diritti e sugli interessi delle opposizioni tramite un controllo esclusivo sulle regole che disciplinano l'*iter legis*, non dando rilievo alle irregolarità che si verificano nel corso di ogni singola procedura.

In effetti la prassi parlamentare ha teso a minimizzare l'entità degli *errores in procedendo*, risolvendoli normalmente attraverso moduli politici, che, però, sono stati inevitabilmente alterati. Nel momento stesso in cui il parlamentarismo italiano ha implementato i moduli tipici dei sistemi maggioritari, senza procedere in parallelo a un adeguamento delle proprie strutture regolamentari, sono divenuti obsoleti anche gli argomenti che, per giustificare l'insindacabilità del procedimento legislativo, ruotavano attorno al riconoscimento reciproco tra maggioranza e opposizione e alla capacità dei partiti presenti in Parlamento di regolare autonomamente le questioni procedurali<sup>118</sup>.

Come ben documentano le decisioni adottate a partire dal 1993, il giudice

<sup>117</sup> In generale sulle trasformazioni intervenute sul ruolo affidato ai Presidenti di Assemblea si rinvia ai contributi contenuti nel volume collettaneo E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.

<sup>118</sup> Del resto, la stessa Corte costituzionale, per quanto al di fuori del procedimento legislativo e del giudizio sulle leggi, è parsa nutrire più di una perplessità circa il ruolo progressivamente ricoperto dai Presidenti delle Camere, evidenziandone la difficile riconducibilità ai tradizionali schemi arbitrali dell'imparzialità e dell'indipendenza. Si fa qui riferimento alla sentenza n. 379 del 2003, con cui la Corte ha ritenuto che il diniego di ammissibilità di un'interrogazione parlamentare non fosse sufficiente a rendere tale proposta un atto estraneo all'esercizio delle funzioni ai fini della sua qualificazione come provvedimento insindacabile *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione. Più specificamente, il giudice delle leggi, anche sulla base di un argomento teso a svalutare sensibilmente il potere presidenziale di ammettere o meno gli atti di sindacato ispettivo, ritenne che, siccome “*contro la decisione del Presidente non è previsto, almeno esplicitamente, né viene praticato, alcun rimedio, nemmeno sotto forma di appello all'Assemblea [...] legare indissolubilmente al vaglio discrezionale di ammissibilità di tale organo la caratterizzazione di un atto come esercizio della funzione parlamentare significherebbe attribuire ai Presidenti delle Camere un potere assoluto, capace di incidere su una prerogativa – quella della insindacabilità – che, benché indirizzata a rafforzare lo statuto dell'organo, si riferisce pur sempre alla libertà di espressione di ogni singolo membro delle Camere*”.

costituzionale ha manifestato quasi subito la propria sfiducia nella residua capacità delle Assemblee legislative di applicare gli strumenti di controllo interno previsti dai regolamenti parlamentari. Infatti, anche se, di norma, una maggioranza di governo mediamente coesa ottiene rapidamente l'approvazione delle proprie proposte, ciò nondimeno, nelle uniformità che caratterizzano l'attuale prassi parlamentare, l'Esecutivo preferisce quasi sempre non mettere a repentaglio la sua compattezza, anche quando le condizioni politiche lo consentirebbero<sup>119</sup>. Nello spirito della Costituzione, però, una prassi del genere non pare evidentemente percorribile. Se si accetta come portato dei tempi che il dibattito parlamentare debba essere il più possibile ridotto, fino quasi a scomparire, per favorire le istanze del Governo e se si presuppone che, anche nelle materie riservate alla legge, la delega sia comunque la forma più consona per assecondare il ruolo reclamato dal potere esecutivo, si arriva chiaramente ad infirmare il principio di rappresentanza e la centralità che la stessa Carta fondamentale riserva alle Camere nel sistema istituzionale. In questo contesto, le opposizioni politiche non traggono alcun vantaggio nel godere di spazi contingentati per presentare proposte di legge alternative, che non saranno mai approvate, ma hanno invece tutto l'interesse ad esporre, nell'ambito di un dibattito serio e qualificato, la propria visione del problema, influenzando sulle principali decisioni, tramite un controllo pervasivo delle azioni intraprese dalla maggioranza di governo<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Sulle potenzialità del principio maggioritario, P. NATICCHIONI-S. GAGLIARDUCCI-T. NANNICINI, *Electoral rules and politicians' behavior: a micro test*, in *American Economic Journal*, 3/2011, p. 144 ss.; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1994, p. 171 ss.; N. ANTONETTI, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in P. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea, Venezia, 17 novembre 1995*, Venezia, 1997, p. 343 ss. Con riguardo, invece, ai rapporti interistituzionali in un modello maggioritario si vedano M.E. BUCALO, *L'anomala estensione dei poteri presidenziali a fronte della ritrosia della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011, p. 243 ss.; L. PERFETTI, *Sistema elettorale maggioritario e sistema politico*, in *Aggiornamenti sociali*, 8/1994, p. 515 ss.; A. RUGGERI, *La Corte costituzionale ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, p. 361 ss.

<sup>120</sup> Nel 2003 la Corte, al momento di delineare il *test* sull'evidente mancanza dei presupposti del decreto-legge ha espresso una sfiducia ancora maggiore nella capacità della maggioranza parlamentare di controllare il ricorso a tali atti da parte del Governo, precisando che la valutazione riguardante la necessità e l'urgenza di provvedere non va confusa con quella relativa all'opportunità politica delle norme adottate. In dottrina, si vedano F. TUFARELLI, *L'omogeneità del decreto-legge: la Corte verifica l'esatta natura delle disposizioni oggetto di censura*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015, p. 163 ss.; A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 19 ss.; M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei*

Al riguardo, la contestualizzazione della sentenza n. 9 del 1959 porta innanzitutto a rilevare come, agli inizi della propria attività, in un momento storico particolare in cui la vita delle Camere era caratterizzata da una logica consensuale basata su meccanismi elettorali di tipo proporzionale, la Corte abbia cercato la propria istituzionalizzazione, concentrandosi sulla legislazione pre-repubblicana, anche per non entrare nel vivo delle dinamiche politiche. In questo stesso periodo, peraltro, anche quando si è trovato a valutare lo svolgimento dei lavori parlamentari, il giudice delle leggi è sempre intervenuto richiamandosi esclusivamente alle procedure definite in Costituzione, anche perché i partiti tendevano a trovare naturalmente il proprio equilibrio e le due Camere, specie nella loro attività legislativa, costituivano il luogo privilegiato in cui le diverse componenti della società potevano far sentire la loro voce e concorrevano, su un piano di sostanziale parità, alla definizione dell'indirizzo politico<sup>121</sup>.

Ne derivava logicamente che la responsabilità di assicurare il rispetto e la corretta applicazione delle previsioni contenute nei regolamenti di Assemblea si riversasse quasi integralmente sul sistema parlamentare, valorizzando al massimo grado il ruolo dei Presidenti di Camera e Senato come figure, almeno tendenzialmente *super partes*, sganciate dalle logiche della maggioranza. A sottolineare ulteriormente questa funzione arbitrale concorrevano altresì le medesime statuizioni della sentenza n. 9 del 1959, che aveva indirettamente affidato ai Presidenti di Assemblea l'onere di tutelare, almeno in prima istanza, gli interessi coinvolti nel procedimento di approvazione della legge, facendo rispettare in Parlamento tutte le prescrizioni costituzionali relative all'*iter legis*, rispetto alle quali la Corte sarebbe intervenuta soltanto in seconda battuta, in assenza cioè di un adeguato controllo da parte delle componenti politiche. A prescindere da quali esponenti lo avessero effettivamente eletto, il Presidente rappresentava l'intera Assemblea ed era chiamato ad assicurare in egual misura la funzionalità e l'unità del Parlamento, onde preservare l'autonomia delle forze politiche nella gestione delle procedure e nella creazione di regole consensuali.

La giurisprudenza costituzionale aveva cioè abbozzato una tendenziale distinzione tra due diverse sfere istituzionali. All'una andavano imputate le scelte

---

*decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2012, p. 292 ss.; N. VIZIOLI, *I decreti-legge*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 399 ss.; A. MATTIONI, *Il decreto-legge: le responsabilità del Parlamento*, in *Iustitia*, 3/2014, p. 259 ss.

<sup>121</sup> In questo senso si confrontino, ad esempio, A. SIMONCINI, *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2004, p. 3065 ss.; F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996, p. 191 ss.; N. TRANFAGLIA, *Per una storia politica della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Dallo stato liberale al regime fascista*, Milano, 1973, p. 54 ss.; C. RODOTÀ, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999, p. 19 ss. nonché G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in L. VIOLANTE-L. MINERVINI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Torino, 1998, p. 974 ss.

sul contenuto o sul merito della legge, che la maggioranza avrebbe potuto riservarsi di considerare, nonostante le valutazioni divergenti espresse dalle altre forze presenti in Parlamento; all'altra spettava invece la valutazione in ordine ai presupposti costituzionali dell'atto, la cui osservanza avrebbe sempre dovuto essere garantita e che avrebbe richiesto anche il consenso di massima da parte dell'opposizione. Secondo questo schema, dunque, il giudice costituzionale avrebbe dovuto intervenire soltanto qualora questa tutela non fosse stata assicurata adeguatamente dalla dialettica interna alle Camere o dall'intervento dei Presidenti di Assemblea e soltanto per salvaguardare il dettato della Costituzione, ancorando così il proprio esame a criteri quanto più possibile oggettivi<sup>122</sup>.

Ciò nonostante, le prassi applicative consolidatesi nei decenni precedenti sembrano essere definitivamente tramontate e al contempo sembra essersi pure deteriorata la possibilità di formarne di nuove. Infatti, affinché possano stabilirsi alcune convenzioni procedurali comuni, è pur sempre necessaria una certa consonanza tra le diverse forze partitiche presenti in Assemblea, elemento questo, che, almeno allo stato, sembra difettare, anche perché nell'attuale contesto parlamentare, quasi tutte le componenti politiche hanno manifestato una certa riluttanza a siglare nuovi accordi tra maggioranza e opposizioni, rifiutando con decisione la logica consociativa che ne aveva connotato i rapporti durante la c.d. "Prima Repubblica". L'assenza di un mutuo riconoscimento tra minoranze e forze di governo ha così impedito lo sviluppo di comportamenti comuni in grado di rideterminare la correttezza delle prassi interne alle Camere e, come si diceva, ha inciso drasticamente anche sulla figura del Presidente di Assemblea piegandola sempre più spesso alla logica del "*winners takes all*", a tutto discapito della sua imparzialità<sup>123</sup>.

In altre parole, la recente transizione maggioritaria ha fatto venir meno la gran parte delle giustificazioni pratico-teoriche in ragione delle quali la giurisprudenza costituzionale aveva inteso fondare la libertà del Parlamento di sanzionare o meno eventuali irregolarità procedurali. È quindi la novità rappresentata dalla primazia politica acquisita dal Governo nel procedimento legislativo a far apparire rischiosa la mancanza di un sindacato giurisdizionale sufficientemente approfondito sui vizi formali della legge, riportando in auge argomenti che – anche solo vent'anni orsono – sarebbero stati giudicati intrusivi o pretestuosi.

La gestione del procedimento legislativo ha subito un sostanziale mutamento

---

<sup>122</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 622 ss.

<sup>123</sup> Analoghe considerazioni si possono trarre da L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2600 ss. Nello stesso senso si veda pure M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Milano, 2010, p. 556 ss.

qualitativo, trasformando una questione prettamente politica, come il controllo sui vizi del processo di formazione della legge, in un problema di ordine giuridico-costituzionale. Questo radicale cambiamento sembra aver posto le premesse anche per un correlativo *overruling* della Corte in tema di "*acta interna corporis*", poiché richiede una crescente attenzione da parte degli organi di garanzia sulle dinamiche interne alle Camere, per aiutare le Assemblee elettive a consolidare un nuovo tessuto di regole convenzionali, utile a potenziare la funzionalità dei controlli non giurisdizionali sul processo di formazione della legge<sup>124</sup>.

In sostanza, parrebbe che la stabilizzazione di un nuovo equilibrio politico-istituzionale, meno consensuale, richieda alla Corte di assumere un ruolo di garante attivo degli interessi delle minoranze, sostituendosi parzialmente al Parlamento. Occorre, però, chiedersi quali siano i limiti effettivi di questo sindacato sulla costituzionalità degli atti che compongono il procedimento legislativo o, per meglio dire, fino a che punto l'autonomia dei rapporti parlamentari possa ritenersi archiviata, visto e considerato che, come si è avuto modo di constatare, il principio della minore ingerenza possibile nella sfera politica ha da sempre caratterizzato quasi tutta la giurisprudenza sull'*iter legis*.

Alla luce di questi rilievi, quindi, il giudice costituzionale ben potrebbe recuperare le premesse già formulate con la sentenza n. 9 del 1959, stringendo le maglie del proprio sindacato e sviluppando con coerenza la logica secondo cui la Corte, allo scopo di accertare la regolarità del procedimento di formazione delle leggi, può e deve avvalersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nell'ambito dei lavori parlamentari<sup>125</sup>. Il sindacato giurisdizionale sul processo formativo della legge sarebbe così in grado di ricondurre le prassi adottate delle Camere alle prescrizioni costituzionali, che, fissando i momenti ineliminabili del procedimento legislativo, qualificano le Camere come il luogo effettivo delle decisioni in ordine al contenuto delle leggi, e non come la sede in cui limitarsi a registrare le sole proposte, pur tecnicamente argomentate e politicamente autorevoli, provenienti dall'Esecutivo<sup>126</sup>. Le restrizioni che il Governo impone sempre più spesso al Parlamento, presentando disegni di legge che godono di un trattamento preferenziale durante la fasi di discussione e ap-

---

<sup>124</sup> Così, *ex multis*, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 64 ss.; G. FLORIDIA, *L'ordinamento parlamentare. Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti, Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999, p. 178 ss. e M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1155 ss.

<sup>125</sup> M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, cit., p. 840 ss.

<sup>126</sup> Cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, overrosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010, p. 21 ss.

provazione anche per via di alcune forzature procedurali come l'accantonamento dell'esame in Commissione, l'apposizione di maxi-emendamenti o la discussione a tappe forzate in Aula, formano un consenso spesso troppo affrettato e creano un condizionamento nei confronti dell'intera compagine parlamentare, che discende anche da un'esplicita volontà dei Presidenti di ritenere essenziali per la politica della maggioranza determinate misure legislative<sup>127</sup>.

Da questo punto di vista, il completamento della transizione all'interno delle Camere reclama evidentemente qualcosa di più di una semplice riforma regolamentare, che, a sua volta, non può non mantenere in vita il principio del libero dibattito e del contraddittorio in Parlamento. In altre parole, se la debolezza del Governo all'interno del procedimento di formazione della legge sembra oggi superata, non pare tuttavia ammissibile istituzionalizzare una preminenza incontrollata del potere esecutivo nell'ambito dell'*iter legis*. Per questo occorre che tutti gli organi di garanzia si attivino congiuntamente, nei diversi stadi della procedura, al fine di presidiare quegli elementi che devono necessariamente essere posti al di fuori della disponibilità della maggioranza, onde predisporre un livello minimo di tutela per i soggetti politici più deboli<sup>128</sup>.

Una valutazione di questo tipo rischia però di incidere in misura eccessiva sullo svolgimento della dialettica politica, menomando l'indipendenza che la stessa Costituzione tributa alle Assemblee elettive. La legittimità del procedimento legislativo, infatti, verrebbe garantita in modo pur sempre insoddisfacente se la Corte non potesse sindacare anche eventuali violazioni dei regolamenti parlamentari. Di certo, l'autonomia regolamentare delle Assemblee politiche non può spingersi fino al punto di consentire l'adozione di previsioni *contra Constitutionem*, dal momento che gli ordinamenti interni delle Camere si qualificano, pur sempre, come sistemi inseriti nell'ordinamento statale. Tuttavia, affinché sia possibile valutare la loro astratta conformità al dettato costituzionale oppure si intenda impiegare i regolamenti per integrare le disposizioni della Costituzione relative al procedimento legislativo, occorre comunque che il giudice delle leggi intervenga in una sfera riservata agli organi politici<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1995, p. 187.

<sup>128</sup> In ordine alla necessità di potenziare i poteri di controllo interni al Parlamento, si leggano le osservazioni di A. MANZELLA, *Parlamento: questione attuale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, 2012, p. 15 ss.; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, *Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000*, Milano, 2001, p. 110 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 3 ss.

<sup>129</sup> Nell'ottica di una più ampia giustiziabilità del procedimento legislativo, si confrontino P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge*, cit. p. 2681; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 240 ss.; nonché G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per*



Per queste ragioni, rimane auspicabile che, in materia di autonomia organizzativa degli organi costituzionali, si mantenga una certa elasticità di orientamenti, evitando teorizzazioni troppo rigide e riservandosi la possibilità di ricorrere a soluzioni casistiche, dettate dalle esigenze tipiche dall'attività parlamentare, almeno fino a quando queste convenienze pratiche non si scontrino con interessi sostanziali legati alla democraticità del procedimento legislativo e alla partecipazione di tutti i soggetti coinvolti<sup>130</sup>.

Una volta messa in discussione l'insindacabilità degli "interna corporis", grava dunque sulla Corte costituzionale l'onere di valutare, caso per caso, quali siano le reali conseguenze delle violazioni riscontrate, tenendo presente che non tutte le fasi procedurali sono presenti a pena di nullità dell'atto da compiere e che eventuali *errores in procedendo* debbono normalmente considerarsi sanati ogni qual volta l'interesse a tutela del quale sono state previste le disposizioni che prevedono un particolare adempimento sia stato altrimenti soddisfatto nel corso del medesimo procedimento<sup>131</sup>.

Al di là delle ipotesi estreme in cui si verifichi una puntuale e irrimediabile contraddizione tra Costituzione e regolamenti parlamentari, questa impostazione richiede al giudice costituzionale di distinguere sempre tra tutte le possibili infrazioni regolamentari, apprezzando, di volta in volta, la consistenza delle violazioni sul procedimento legislativo e censurando la legge approvata solamente quando si incida sulla democraticità del procedimento o sui diritti dei singoli parlamentari. In questa maniera, verrebbe mantenuta anche l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento, essendo riconosciuta a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo sia in relazione a tutte quelle fasi in cui esso non venga già direttamente regolato dalla Costituzione sia laddove sussista un margine ancora piuttosto ampio con riguardo all'interpretazio-

---

*la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2007, p. 116 ss., secondo cui il sindacato della Corte in materia di chiarezza normativa potrebbe trovare ulteriore sostegno nelle precisazioni presenti nella disciplina regolamentare in tema di istruttoria legislativa.

<sup>130</sup> Circa l'opportunità di evitare teorizzazioni troppo rigide in tema di autonomia degli organi costituzionali si legga A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 54 ss.

<sup>131</sup> In questo senso C. MORTATI, *Sulla sindacabilità dell'osservanza delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956, p. 7 ss. Tra le teorizzazioni più recenti si segnalano, M. MANETTI, *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA-E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, 1997, p. 241 ss.; R. IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria": la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in *www.rivistaaic.it*, 3/2014; A. PIZZORUSSO, *Art. 134 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, 1997, p. 107 ss.; P. COSTANZO, *Externa corporis acta?*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2006, p. 205 ss.

ne e all'attuazione delle norme costituzionali. Analogamente, si eviterebbe pure di censurare oltre misura il libero gioco parlamentare e, in più generale, i rapporti interorganici inerenti al procedimento legislativo, garantendo comunque al giudice costituzionale la possibilità di intervenire tutte le volte in cui si verifichi una compressione dei diritti delle minoranze. D'altra parte, molteplici decisioni della Corte sembrano suggerire una concezione del sindacato sui vizi procedurali limitata al semplice riscontro sulla correttezza dell'*iter* seguito. Ne è derivato che, ogniqualvolta il giudice delle leggi abbia percepito la questione sottoposta alla propria cognizione come una controversia che potesse in qualche modo radicarsi tra diversi soggetti istituzionali ha quasi sempre fatto prevalere un certo *self-restraint*<sup>132</sup>.

Dunque, anche in un contesto politico di tipo maggioritario è bene che il giudice delle leggi non sindachi quelle norme dei regolamenti parlamentari che non trovano esplicito riscontro nel testo costituzionale. Non a caso, la giurisprudenza della Corte ha sempre escluso che debba essere vagliata la conformità del procedimento legislativo a tutte quelle disposizioni, che, essendo il frutto di una riserva di regolamento, potrebbero essere ritenute di contenuto materialmente costituzionale. La circostanza che la Costituzione, ad eccezione dei punti in cui essa regola in via espressa l'*iter legis*, rinvii poi ai regolamenti parlamentari per disciplinare in modo più particolareggiato il procedimento di formazione della legge, non significa che il mancato rispetto di una sola di queste norme si risolva in un'immediata violazione del dettato costituzionale o che le disposizioni regolamentari debbano intendersi come potenziali parametri della legittimità del processo legislativo. Molto più semplicemente, queste ipotesi configurano una delle molteplici fattispecie in cui la Costituzione non disciplina direttamente un certo ambito, ma lo rinvia a norme non costituzionali né costituzionalizzabili ed è perciò evidente che la violazione di queste disposizioni non rientri tra le competenze della Corte.

Gli interventi della Consulta sul procedimento legislativo risultano allora indispensabili al solo fine di riportare al centro del dibattito parlamentare alcune prescrizioni assolutamente ineludibili, Per non intaccare l'autonomia del Parla-

---

<sup>132</sup> Paradigmatica, in questa prospettiva, risulta la giurisprudenza in tema di ritardo nella pubblicazione, in cui l'avvertita incidenza di un'eventuale decisione di incostituzionalità nei rapporti tra Parlamento e Governo, ha spinto la Corte a con censurare fenomeni di particolare gravità come la protratta inerzia del Guardasigilli. In buona sostanza, le norme costituzionali sono state lette prescindendo da un'indagine relativa a ciò che esse miravano a garantire. Oltretutto, in considerazione di questi dati storico-istituzionali, la stessa Corte è parsa ritenere che l'assunzione dei regolamenti parlamentari come parametri del giudizio o comunque come canoni per una valutazione della legittimità delle leggi avrebbe rischiato di eclissare la prescrittività della Costituzione, anziché consolidarla, irrigidendo pure la disciplina dei rapporti politici interni alle Camere. L'interpretazione fatta propria dai regolamenti parlamentari finirebbe infatti per sovrapporsi al dettato costituzionale perdendo in questo modo la propria congenita adattabilità alle circostanze concrete. Cfr. P. PASSAGLIA, *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, cit. p. 265 ss.

mento, l'azione del giudice costituzionale in materia di *iter legis*, dovrà limitarsi a fissare i principi fondamentali attorno a cui rideterminare quelle nuove convenzioni istituzionali necessarie per gestire senza conflitti la formazione della legge e che spetta pur sempre alle forze politiche definire e sviluppare. Piuttosto che invocare l'intervento della Corte per supplire ad alcune evidenti carenze del sistema parlamentare, sarebbe infatti auspicabile indurre le singole componenti partitiche operanti in Assemblea a cooperare dentro le Camere per trovare nuove regole comuni di convivenza che riducano al minimo eventuali violazioni procedurali. Soltanto qualora queste convenzioni fossero puntualmente disattese e si traducessero in violazioni della Costituzione, potrebbe essere richiesto un intervento puntuale da parte della Corte.

In prima istanza, dunque, il problema relativo all'osservanza delle regole procedurali – anche di rilevanza costituzionale – può e deve risolversi in sede politica, incidendo sul rapporto fiduciario tra l'Assemblea e il suo Presidente, il quale, anche in un assetto maggioritario, dovrà curare allo stesso modo il buon andamento dei lavori e l'osservanza dei regolamenti. Per non snaturare quel connotato di “*political question*” che il procedimento legislativo ha sempre assunto nel nostro sistema giuridico, occorre agire sul piano parlamentare più che su quello giurisdizionale, perfezionando il sistema di autotutela con cui ciascuna Camera presiede allo svolgimento della propria procedura interna, soprattutto con l'adozione di meccanismi che valgano a meglio conciliare l'indipendenza delle istituzioni con l'esigenza di garantire il rispetto dei requisiti essenziali per la formazione dell'atto e che l'ordinamento ritiene indispensabili per la sua validità. Solo una razionalizzazione legislativa e regolamentare del sistema, più che una forzata supplenza da parte della Corte, che, oltretutto, in questo modo rischierebbe di esorbitare dalle proprie competenze istituzionali, è in grado di garantire la piena osservanza di tutte le norme procedurali senza ingiustificate esclusioni<sup>133</sup>.

### 3. La discrezionalità del legislatore

L'attributo della discrezionalità, riferito a una condotta o a atto giuridico, esprime una qualificazione ambivalente, in virtù della quale l'esercizio di un determinato potere si situa a cavallo tra una situazione di assoluta soggezione

---

<sup>133</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge* (sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9/2007; P. PASSAGLIA, *Il Parlamento “consulente” ed il Governo “decidente” nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: dal “formalismo” alle “additive di procedura”?*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “consulente”: dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002, p. 245 ss.; T.E. FROSINI, *Principio maggioritario*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006.

e una condizione di completa libertà<sup>134</sup>.

La nozione classica di discrezionalità si consolida nell'ambito del diritto amministrativo, in cui viene impiegata per designare tutte quelle attività a rilevanza pubblicistica, funzionalizzate al conseguimento di uno scopo prestabilito<sup>135</sup>. Il termine discrezionalità designa quindi una particolare attività valutativa in base a cui il potere pubblico, a seguito di una comparazione che coinvolge i diversi interessi in gioco, rimane pur sempre libero di scegliere tra più condotte, tutte ugualmente lecite, quella che soddisfa nella maniera più idonea l'interesse individuato da una norma giuridica<sup>136</sup>. Gli atti in questione acquisiscono così una peculiare valenza semantica: gli organi che li emanano non devono mai ritenersi interamente vincolati né per quanto concerne la definizione dei mezzi né per quanto attiene alla determinazione degli obiettivi che caratterizzano la loro azione in seno all'ordinamento<sup>137</sup>. In tali casi, però, sebbene per la Pubblica Amministrazione residui la facoltà di specificare i tempi, i modi, i mezzi e, in parte, i contenuti della propria attività, essa rimane comunque subordinata al conseguimento di un interesse etero-determinato dalla legge<sup>138</sup>. La discrezionalità amministrativa presuppone pertanto un atto principale di natura esterna, emanato da un soggetto diverso rispetto all'organo che dovrà concretamente adottare il provvedimento. Al primo spetterà il compito di stabilire gli obiettivi da perseguire, mentre all'organo dotato della facoltà discrezionale rimarrà soltanto un margine di apprezzamento, più meno ampio, relativo alle modalità di attuazione di quella finalità specifica, che gli consentirà di ponderare l'interesse primario affidato alle sue cure con altri valori<sup>139</sup>.

La discrezionalità legislativa, invece, esprime un concetto diverso e, se possibile, ancor più complesso. Paradossalmente, infatti, essa rappresenta sia la mani-

---

<sup>134</sup> Propone questa definizione A. PIZZORUSSO, *Il controllo dell'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, p. 73 ss.

<sup>135</sup> M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1939.

<sup>136</sup> Per un'analisi più approfondita della nozione di discrezionalità, sviluppatasi nell'ambito del diritto amministrativo, si vedano, a titolo puramente esemplificativo, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 349 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, p. 211 ss. e F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2016, p. 244 ss.

<sup>137</sup> Ancora, sul versante del diritto amministrativo, la duplicità naturalmente insita nel concetto stesso di discrezionalità è stata posta in evidenza, tra gli altri, da A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964, p. 65 ss.

<sup>138</sup> C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p. 139 ss.

<sup>139</sup> La ponderazione tra i singoli interessi coinvolti nel procedimento esercitata dalla Pubblica Amministrazione consente di stabilire se gli interessi secondari eventualmente confliggenti con l'interesse primario debbano o meno recedere di fronte a quest'ultimo. Cfr. A.M. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.

festazione di un'attività vincolata – e quindi non politica in senso proprio – sia l'espressione di un incompressibile ambito demandato al libero apprezzamento degli organi rappresentativi<sup>140</sup>. Il problema principale legato alla possibilità di attribuire il predicato della discrezionalità anche alla funzione legislativa sorge, soprattutto, nella prospettiva di stabilire se possa qualificarsi o meno un controllo giurisdizionale sull'attività politica del Parlamento. La legislazione, infatti, si è tradizionalmente qualificata come un potere libero nei fini che, almeno in apparenza, non sembra tollerare alcun limite. Di conseguenza, arrivare a configurare l'esercizio di tale funzione in termini strettamente discrezionali, intendendola come semplice libertà di scelta tra più strumenti, tutti astrattamente compatibili con uno scopo ricavabile da fonti sovraordinate, mal si concilierebbe con la consolidata struttura delle Camere e del potere politico. Le ragioni di questo peculiare tentativo di assimilazione tra legge e atto amministrativo, dunque, devono anch'esse ricondursi alla necessità di esercitare un controllo giurisdizionale sull'azione del Parlamento in modo tale da assicurare la rigidità e la supremazia della Costituzione<sup>141</sup>.

Questa sorta di "degradazione" della sovranità – *rectius* della centralità – delle Camere e della legge poggia essenzialmente su due argomentazioni.

In primo luogo, il dibattito svoltosi in Assemblea Costituente relativamente al carattere della giurisdizione di costituzionalità riferisce di un orientamento prevalente, teso ad equiparare gli effetti delle pronunce della Corte a quelli tipici del giudizio sull'atto amministrativo<sup>142</sup>. Pertanto, le leggi incostituzionali avrebbero dovuto essere annullate esattamente come avveniva per i provvedimenti illegittimi dell'Amministrazione. Si riteneva, cioè, che il giudice costituzionale dovesse assumere nei confronti delle leggi contrarie a Costituzione gli stessi poteri esercitati dal giudice amministrativo nei riguardi dei regolamenti illegittimi, dovendone anche sindacare i medesimi vizi<sup>143</sup>. Da questo punto di

<sup>140</sup> In questo senso, si confrontino C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998, p. 184 ss. e V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, p. 61 ss. Più radicale risulta invece la posizione assunta da M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 91 ss., secondo cui la discrezionalità in senso stretto costituirebbe un attributo esclusivo della attività amministrativa.

<sup>141</sup> In tale prospettiva, si veda G. GUARINO, *Profili costituzionali, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, in *Foro italiano*, 1/1952, c. 73 ss. L'Autore afferma espressamente che il potere politico è sempre libero nel fine, di modo che gli atti politici non possono per definizione incorrere in un vizio di "eccesso di potere".

<sup>142</sup> S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 17 ss.

<sup>143</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 291 ss.; E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, p. 45 ss. e V. ZANGARA, *Limiti alla funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, 1957, p. 96 ss.

vista, il contrasto ideologico tra una visione dell'ordinamento antropocentrica, funzionale alla tutela dei diritti fondamentali, e una concezione statocentrica, finalizzata alla tutela della legalità costituzionale in senso oggettivo, rievocava un'antitesi che si era già ampiamente manifestata in relazione alla genesi della giustizia amministrativa e che contrapponeva un modello strumentale alla tutela effettiva dei diritti dei cittadini a un modello indirizzato alla salvaguardia della legalità dell'ordinamento nel suo complesso<sup>144</sup>.

La tensione tra interesse privato e interesse pubblico, che caratterizzò la discussione sulla nascita del processo amministrativo, si proiettò anche nel dibattito concernente la concreta strutturazione dei meccanismi di giustizia costituzionale. Il referente principale per la definizione degli schemi del giudizio di costituzionalità fu quindi rappresentato dalla giurisdizione amministrativa e dai suoi caratteri peculiari, per cui quell'apparente ripensamento sulla centralità della legge era giustificato da esigenze operative che consentissero di ricondurre il funzionamento del nuovo modello entro schemi consolidati, sicuramente più familiari all'esperienza di quegli anni<sup>145</sup>. L'incidenza delle regole del processo amministrativo sul processo costituzionale consentì di accostare i due sistemi in ragione, più che altro, di una presunta compatibilità tra le loro strutture. Da questo iniziale parallelismo poteva ricavarsi una teorica equiparazione dei vizi tipici degli atti sottoposti a sindacato da parte del giudice amministrativo e della Corte costituzionale. Anche per il legislatore avrebbe potuto parlarsi di un vizio di "eccesso di potere" motivato, per lo più, dallo scostamento nei confronti di un fine predeterminato dalla Costituzione a cui la legge avrebbe dovuto necessariamente attenersi<sup>146</sup>.

In secondo luogo, questa duplice valenza della discrezionalità legislativa – intesa sia come attività completamente libera nei fini sia come funzione preordinata al raggiungimento di uno scopo predeterminato – appare come il precipitato pratico delle diverse teorie costituzionali. Da una parte, si situano quelle ricostruzioni che concepiscono la Costituzione come un sistema di valori in sé com-

---

<sup>144</sup> Una simile impostazione risente potentemente dell'insegnamento kelseniano, tanto da considerare la Costituzione come un complesso di prescrizioni normative differenziate dalle altre solo per i diversi connotati formali. Cfr. V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p. 59 ss. e T. MARTINES, *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, p. 452 ss.

<sup>145</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979, pp. 24 ss., 63 ss., 82 ss. Analogamente si legga anche G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, p. 1058, il quale mette in evidenza come il riferimento alla procedura amministrativa rappresenti "una rete protettiva" ancorata a una solida tradizione processuale.

<sup>146</sup> Tra gli altri, V. ANGIOLINI, *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro italiano*, 3/1995, c. 1085 ss. Si confronti anche S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale, sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985, p. 148 ss., nonché G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1987, p. 522 ss.

piuto e autosufficiente, che induce a rappresentare anche la legislazione come un'attività funzionalizzata<sup>147</sup>, dall'altra, si collocano, invece, quelle teorie che, non riconoscendo nel disegno costituzionale un'intrinseca compiutezza programmatica, attribuiscono al Parlamento una sostanziale libertà anche in ordine alla selezione politica degli obiettivi da raggiungere<sup>148</sup>.

L'adesione a questo secondo orientamento pare decisamente più convincente, anche perché la tesi che esclude la configurabilità di un vizio di "eccesso di potere" legislativo meglio si concilia con i connotati delle moderne forme di Stato, caratterizzate dalla libera competizione tra le diverse forze politico-sociali, in cui le numerose divergenze ideologiche non rendono possibile rappresentare un interesse pubblico unitario cui il legislatore debba necessariamente riferire la propria azione<sup>149</sup>. Nei sistemi a democrazia pluralistica, in ragione della radicali diversità che animano il tessuto sociale, non sembra cioè possibile individuare un interesse pubblico unitario, costituzionalmente definito, che vincoli la legge

---

<sup>147</sup> Così, in particolare, C. MORTATI, *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/1949, c. 823 ss. Cfr. anche F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, p. 616 ss.; secondo cui l'attività legislativa non si presenterebbe affatto come libera nei fini, costituendo piuttosto uno sviluppo o uno svolgimento della Costituzione alla cui realizzazione deve conseguentemente reputarsi vincolata. Sulla stessa falsariga, si veda A. AGRÒ, *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, p. 900 ss. il quale eleva il principio di eguaglianza ad elemento di funzionalizzazione dell'intera attività legislativa, così da ammettere deroghe all'art. 3 Cost. solo quando siano poste da altre norme di pari grado. Parimenti, nella riflessione di G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, nota a Consiglio di Stato, sez. IV, 15 novembre 1988, n. 872, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1989, p. 653 ss. l'eccesso di potere legislativo, rappresentato nei termini di un vizio intrinseco della legge relativo al suo oggetto, costituisce una figura alla quale possono essere ricondotte tanto le ipotesi di incoerenza e non contraddizione della legge quanto le valutazioni di incongruenza tra mezzi utilizzati e fini che la Costituzione o la legge stessa si propongono.

<sup>148</sup> Al riguardo, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 370 ss. nonché F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere legislativo*, nota a Cass., S.U., 28 luglio 1947, n. 1212, in *Rivista di diritto processuale*, 1947, p. 193 ss.; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1975, p. 565 ss. e L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 1028 ss. Negano invece la consistenza teorica di un vizio di "eccesso di potere" legislativo C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 276; M.S. GIANNINI, *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954, p. 56 ss.; R. RESTA, *La legittimità degli atti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1955, p. 28 ss.; A. BALDASSARRE, *Intervento*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Costituzione tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 123 ss. e C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, p. 450 ss. Al riguardo si veda anche la ricostruzione offerta da G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza sostanziale*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Costituzione tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978, p. 107 ss.

<sup>149</sup> F. MODUGNO, *Legge (vizi della)* in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 1031 ss.

alla sua realizzazione. Al contrario, occorre prendere atto dell'esistenza di tendenze politiche diverse che, a seconda delle circostanze, possono influenzare l'attività delle Assemblee legislative in direzioni anche del tutto divergenti<sup>150</sup>.

### 3.1. I controlli della Corte costituzionale sull'esercizio della discrezionalità legislativa

Questa impostazione sembra essere stata accolta anche dal legislatore ordinario al momento di redigere le norme relative al funzionamento della Corte costituzionale. Stando al tenore letterale dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953, infatti, il controllo di legittimità su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento<sup>151</sup>.

Il primo dei due limiti vieta al giudice delle leggi, nell'esercizio del proprio magistero interpretativo, di svolgere qualsiasi apprezzamento di natura politica. Questa preclusione, però, non fa altro che ribadire la natura giurisdizionale del processo costituzionale per cui l'art. 28 non sembra fornire indicazioni precise sulla consistenza delle operazioni effettivamente proibite alla Corte<sup>152</sup>. In altri termini, la locuzione "valutazioni di natura politica" non contribuisce a determinare gli aspetti salienti delle questioni rimesse al sindacato del giudice delle leggi. A questo occorre pure aggiungere che la Corte, nel valutare le legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, bilancia sempre gli effetti, in senso lato politici, della scelta da effettuare<sup>153</sup>. Per questo, il divieto imposto dalla legge n. 87 del 1953 impedisce solamente che il giudice costituzionale, nel controllare la legittimità di un atto sottoposto alla propria cognizione,

---

<sup>150</sup> Si veda A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 98 ss. Per un'impostazione che sembra avvicinarsi a quella indicata nel testo, si vedano A. AGRÒ, *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa*, cit., p. 908 ss. e L. PALADIN, *Corte costituzionale principio generale di uguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 636 ss. al quale si deve il tentativo di circoscrivere la portata del principio costituzionale di uguaglianza ai soli casi in cui esista un *tertium comparationis*, utilizzabile come una sorta di norma interposta.

<sup>151</sup> Il ragionamento che indusse il legislatore del 1953 ad adottare una simile strutturazione della norma in esame viene illustrato da A. TESAURO, *La Corte costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, p. 205 ss. Fortemente critico rispetto alla formulazione prescelta si mostra G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.

<sup>152</sup> Così G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 31 ss. secondo cui "nessuno dei commentatori che si sono interessati di tale articolo ha raggiunto dei risultati apprezzabili nel tentativo di fornire la definizione più adeguata dei concetti in esso contenuti".

<sup>153</sup> In questo senso si veda anche F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, p. 906 ss. secondo cui l'infelice formulazione adottata dal legislatore non esprimerrebbe alcun valore nei confronti della Corte.



sindachi anche l’opportunità o il merito della legge<sup>154</sup>.

La seconda proibizione codificata dall’art. 28 esclude invece ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento. Al riguardo, soprattutto, la dottrina più risalente – probabilmente in ossequio alle origini teoriche del concetto di discrezionalità – aveva inteso questo sintagma come volto a restringere la portata dell’art. 134 Cost., impedendo alla Corte di giudicare anche sul cosiddetto “sviamento di potere”<sup>155</sup>. L’interpretazione più accreditata, però, ha identificato il vero oggetto del divieto nel sindacato sul merito della legge, abbandonando del tutto la figura dell’eccesso di potere legislativo e rafforzando, quasi fosse un’endiadi, il limite di cui al primo frammento della disposizione<sup>156</sup>. Detto diversamente, la legge n. 87 del 1953 preclude soltanto un sindacato politico e quindi un’indagine sui fini perseguiti dal Parlamento nello svolgimento delle proprie attribuzioni, il che implica da parte della Corte la liceità di un controllo giurisdizionale sulla corrispondenza della legge rispetto a un dato fine costituzionalmente imposto nonché la possibilità di sindacare la ragionevolezza della normativa impugnata<sup>157</sup>. Anche in questo caso, dunque, il legislatore ordinario ha inteso ribadire quanto già poteva ricavarsi dal dettato costituzionale, escludendo unicamente che la Corte possa considerare direttamente il merito della legge, senza però vietare un controllo che si incentri sull’osservanza delle c.d. “norme di scopo”<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Per una ricostruzione del significato delle disposizioni contenute nell’art. 28 legge 87/2953, si confronti C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, p. 224 ss.

<sup>155</sup> G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, cit. a giudizio del quale, mentre l’art. 134 Cost. si esprime nei termini di un controllo di legittimità comprensivo di un accertamento su qualsiasi vizio della legge, l’art. 28 legge n. 87 del 1953 impedisce soltanto un controllo sull’eccesso di potere legislativo.

<sup>156</sup> Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, p. 95 ss. Gli Autori rilevano che l’unica garanzia in grado di evitare effettivamente che il giudice costituzionale formuli giudizi attinenti al merito della legge è rimessa alla stessa Corte. Sarebbe del tutto utopistico ritenere che il giudice delle leggi non compia mai valutazioni *lato sensu* politiche. Simili considerazioni, infatti, sono strettamente connesse al tipo di sindacato che esso è chiamato a svolgere.

<sup>157</sup> In questa prospettiva si consultino L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull’eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 993 ss. e L. PEGORARO, *Le sentenze-indirizzo della Corte costituzionale italiana*, Padova, 1984, p. 90 ss. Sul frequente richiamo operato dalla giurisprudenza costituzionale all’art. 3 Cost. in relazione alla ragionevolezza delle scelte discrezionali compiute dal legislatore si veda, tra le ricostruzioni più recenti, P. COSTANZO, *Legislatore e Corte costituzionale. Uno sguardo d’insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant’anni di attività*, in *www.giurcost.org*, 4/2005.

<sup>158</sup> In dottrina sono state avanzate le classificazioni più disparate da quella di R. VON LAUN, *L’autonomia del diritto*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, 1931, p. 107 ss. che qualifica la discrezionalità come la scelta dell’atto da emanare in presenza di presupposti e fini vincolanti oppure come l’individuazione del fine immediato dell’azione, a quella di M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 481, che la connota, invece, come

Qualunque sia il significato a cui si intende ricondurre il concetto di discrezionalità sembra però evidente che la discrezionalità amministrativa sia quantitativamente e qualitativamente diversa rispetto alla discrezionalità del legislatore, soprattutto perché l'attuazione delle norme costituzionali deve considerarsi doverosa in un senso assai diverso rispetto alle esigenze che impongono l'adozione di un atto amministrativo. Allo stesso modo, la possibilità di sanzionare giuridicamente l'inattività del Parlamento sembra comparativamente più ridotta rispetto a ogni altra funzione pubblica<sup>159</sup>.

Più in particolare, il legislatore non può ritenersi giuridicamente obbligato a predisporre quelle strutture organizzative e materiali che molti istituti previsti in Costituzione richiedono per poter operare in concreto. Anche l'inadempimento legislativo totale tende cioè a rimanere entro i circuiti propri della responsabilità politica e – almeno normalmente – non risulta sanzionabile in sede di controllo di legittimità costituzionale: l'attuazione in via legislativa di quegli imperativi dettati dalla Costituzione che non siano traducibili in regole auto-applicative non può considerarsi doverosa in senso tecnico e per questo non assume i connotati tipici della discrezionalità. Analogamente, non potrà discorrersi di attività legislativa discrezionale in senso proprio neppure in presenza di norme costituzionali di scopo, dal momento che queste disposizioni si mostrano molto spesso come formulazioni indefinite, incapaci di individuare, con sufficiente precisione, gli interessi pubblici da tutelare. Soprattutto nell'ambito dei giudizi in via incidentale, questo significa che, qualora si trovi in presenza di una problematica afferente alle scelte politico-discrezionali del Parlamento, il giudice delle leggi dovrà sempre arrestare il proprio sindacato.

In tali ipotesi, affinché la questione sia ammissibile, oltre al riscontro sulla rilevanza e la non manifesta infondatezza, occorrerà anche la sussistenza di un ulteriore presupposto, che apra all'esame del merito<sup>160</sup>. Mutuando una nozione

---

l'attività identificativa dell'interesse pubblico attraverso la ponderazione di più interessi secondari rispetto a un interesse primario, passando per la definizione di V. ZANGARA, *Limiti alla funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, 1957, p. 613 ss., che la connota come la selezione, entro uno spazio determinato, di un'attività in relazione a una norma o all'ordinamento.

<sup>159</sup> Così C. MORTATI, *Discrezionalità*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968, p. 1099 ss. Al riguardo si veda pure A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964, p. 15 ss., il quale identifica il *proprium* della discrezionalità nella rappresentazione motivata degli interessi coinvolti in un dato ambito. In tal senso, si vedano anche E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 187 ss., A. PIZZORUSSO, *L'interpretazione della Costituzione e l'attuazione di essa attraverso la prassi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989, p. 3 ss. e V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995, p. 159, ove si legge chiaramente che: "la Carta repubblicana consente una più ristretta sindacabilità giuridica dell'attività del legislatore ed in specie dell'inattività del legislatore rispetto ad ogni altra attività (o inattività) pubblica e privata".

<sup>160</sup> G. SCACCIA, *Eccesso di potere di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica*

sviluppatasi nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tale elemento viene convenzionalmente definito come "tono costituzionale" della controversia, per cui la vicenda presenterà queste caratteristiche ogni volta che la materia non richieda elementi essenziali di valutazione discrezionale<sup>161</sup>. La natura politica di una questione ne esclude quindi anche la giustiziabilità. Tuttavia, il tentativo di ricostruire una sorta di "tono costituzionale" non deve indurre a ritenere che le "*political questions*" siano, per ciò stesso, prive di rilievo per la Costituzione. La Carta fondamentale, infatti, esprime – e non potrebbe non esprimere – anche un contenuto politico. Ne discende logicamente che le singole "zone franche", in quanto questioni politiche, trovano la propria naturale collocazione all'interno delle norme costituzionali: discorrere del rilievo costituzionale delle "zone franche" del potere legislativo significa accorgersi del fatto che queste ultime non sono indifferenti per la Costituzione<sup>162</sup>.

In queste circostanze, l'impossibilità di sottoporre alcune materie al vaglio della Corte si giustifica in relazione al fatto che le problematiche ad essa afferenti devono essere necessariamente risolte in una sede diversa da quella del processo costituzionale e preferibilmente all'interno del circuito politico-parlamentare. La non giustiziabilità di una "questione politica" non è cioè un carattere determinabile in astratto, ma risente inevitabilmente sia della posizione del Parlamento sia dalle scelte effettuate dal giudice costituzionale. Il ricorso al "tono costituzionale" consente allora di individuare il confine entro cui una data questione possa essere utilmente risolta dalla Corte e, quindi, giustifica l'ammissibilità della richiesta avanzata dal giudice rimettente, consentendo di svolgere un esame del merito. Al contrario, se la questione presenta caratteri politici, essa non potrà essere sottoposta alla cognizione del giudice delle leggi e la sua soluzione dovrà essere rinviata ad altre sedi istituzionali. In tali situazioni è il sistema stesso ad imporre una soluzione che si situi al di fuori delle maglie del processo costituzionale<sup>163</sup>. Questo non implica soltanto l'impossibilità di identificare *a priori* criteri assoluti di selezione, ma comporta anche che il giudice costituzio-

---

*del diritto*, 1999. In realtà, come precisa C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1/1970, c. 153 ss. se la mancanza di un atto impugnabile deve considerarsi normale in assenza di ogni disciplina di legge per l'attuazione di un principio costituzionale, questo solo dato non è, di per sé, sufficiente a far ritenere improponibile l'azione che fosse rivolta a porvi riparo, non potendo escludersi che la norma impugnabile si ricavi dal sistema. Sul carattere delle norme costituzionali di scopo, si consulti A. PIZZORUSSO, *Garanzie costituzionali. Commento all'art. 134 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1997, p. 112 ss.

<sup>161</sup> Il che troverebbe conferma nel fatto che, talvolta, la Corte reputa inammissibile la questione nonostante questa sia rilevante, non manifestamente infondata e il giudice *a quo* abbia comunque dimostrato di aver infruttuosamente esperito un tentativo di interpretazione conforme.

<sup>162</sup> F. PIERANDREI, *L'interpretazione della Costituzione* (1952), in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, 1965, p. 158.

<sup>163</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 67 ss.

nale debba modulare il proprio intervento a seconda dei casi e che, nelle ipotesi in cui la sua azione risulti controproducente, dichiarare la propria incompetenza a decidere<sup>164</sup>. La presenza di un'area sottratta al sindacato della Corte e di tutti gli altri organi dello Stato, coincidente, più o meno, con le scelte politico-discrezionali del legislatore, costituisce infatti un valore costituzionale che, in quanto tale, deve entrare nelle operazioni di bilanciamento con i diversi interessi recepiti in Costituzione<sup>165</sup>.

In realtà, il concetto di "questione politica" legato all'esercizio delle attribuzioni parlamentari costituisce, più che altro, una nozione autoreferenziale: sarà infatti possibile capire se ci si trovi effettivamente al cospetto di un ambito insindacabile soltanto dopo che la Corte abbia effettuato una scelta precisa in ordine al tenore della controversia che le è stata sottoposta. Una data questione potrà dunque considerarsi "politica" se e solo se sarà il giudice costituzionale a qualificarla come tale, in concreto. Per queste ragioni, la portata di ogni "zona franca" si svilupperà in maniera inversamente proporzionale rispetto all'estensione del giudizio di costituzionalità<sup>166</sup>.

Questa intenzione della Corte di non determinare in via definitiva la linea di demarcazione esistente tra potere politico e controllo di legittimità costituzionale si riflette anche in una certa fungibilità delle diverse tipologie decisorie mediante cui il giudice delle leggi arriva a respingere la trattazione delle relative questioni rubricandole o meno come "zone franche" del giudizio di costituzionalità<sup>167</sup>.

L'esame della giurisprudenza costituzionale dei primi tre decenni – in particolare dall'inizio della sua attività e sino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso – testimonia come la Corte accertasse l'esistenza di questioni afferenti alla discrezionalità legislativa, in prevalenza, attraverso il ricorso a pronunce di

---

<sup>164</sup> Come evidenziato in dottrina il differente atteggiamento nei confronti delle scelte del legislatore non è altro che "il riflesso di cangianti punti di equilibrio tra valore democratico e valore della supremazia (indisponibilità) della Costituzione rispetto agli organi attivi". Così L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, p. 357 ss.

<sup>165</sup> Per cui si potrebbe anche arrivare a sostenere che sia la discrezionalità del giudice costituzionale a delimitare di fatto l'ambito della discrezionalità legislativa. Così C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 110 ss.; nonché R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 125 ss.

<sup>166</sup> R. BIN, "Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998, p. 447 ss.

<sup>167</sup> Così A. RUGGERI, *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Diritto e società*, 2007, p. 1 ss. Secondo l'Autore, l'utilizzo da parte della Corte del canone della discrezionalità legislativa mostrerebbe anche come, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, questo elemento non costituisca solamente un limite alla competenza del giudice delle leggi, ma molto spesso si atteggi a vera e propria tecnica di giudizio che consente alla Corte di affrontare o di non affrontare particolari controversie.

inammissibilità. La presenza di tali ambiti implicava quindi una sorta di naturale incompetenza del giudice costituzionale nei confronti di quelle scelte che avrebbero potuto determinarsi solo a seguito di una valutazione di natura parlamentare<sup>168</sup>. In una prospettiva del tutto simile, l'emanazione di decisioni processuali individuava altresì tutte quelle ipotesi in cui, una volta accertata l'incostituzionalità delle disposizioni impugnate, il giudice costituzionale non era comunque in grado di pervenire autonomamente a una diversa ricostruzione della fattispecie. Di conseguenza, anche il limite che la Corte incontrava relativamente all'adozione di sentenze manipolative-additive veniva ricondotto alla discrezionalità del legislatore e si presentava come una "zona franca" del giudizio di costituzionalità che imponeva di riservare in via esclusiva Assemblee rappresentative la relativa normazione<sup>169</sup>.

Più in particolare, a un iniziale impiego di pronunce di merito – in cui però la motivazione appariva talmente sintetica da risolversi in un'apodittica enunciazione di principio incapace di fornire adeguati elementi di valutazione – si sostituì il ricorso a decisioni di inammissibilità<sup>170</sup>. Queste ultime rappresentavano il frutto di una scelta sostanzialmente libera da parte della Corte, soprattutto nei casi in cui la motivazione della sentenza lasciava comunque intravedere l'incostituzionalità della norma impugnata<sup>171</sup>. L'esperienza costituzionale degli anni Settanta registrò così un sensibile incremento delle decisioni processuali, specie in corrispondenza di ordinanze di rimessione che sollecitavano apertamente un intervento della Corte nella sfera politica riservata al legislatore. In questa fase, il giudice delle leggi preferì considerare il divieto di sindaca-

---

<sup>168</sup> Si vedano A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 3199 ss. e R. ROMBOLI, *Il giudizio di legittimità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Il giudizio in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 47 ss.

<sup>169</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 162 ss.

<sup>170</sup> Ad esempio, C. cost. sent. 111/1968. Si tratta di una decisione di infondatezza, avente ad oggetto alcune disposizioni adottate prima dell'entrata in vigore della Costituzione, che disponevano la revoca della concessione di decorazioni al valor militare per gli appartenenti alla disciolta milizia volontaria di sicurezza nazionale, in ragione delle imprese compiute durante la guerra di Spagna. In questa pronuncia la Corte ritenne che la norma censurata si fondasse su una valutazione "fatta dal legislatore nell'esercizio del potere discrezionale allo stesso consentito entro i limiti segnati dall'ordinamento dell'epoca, sfugge al sindacato di questo giudice, il quale non deve neppure prendere in considerazione le argomentazioni di carattere politico di cui non è immune l'ordinanza di rimessione". Sull'argomento si veda L. ELIA, *La guerra di Spagna come "fatto ideologico": un caso di political question?*, Milano, 1968.

<sup>171</sup> In proposito, C. cost. sent. 102/1977 e C. cost. sent. 137/1981. Forte è la sensazione che in questi casi la Corte operi un'eccessiva restrizione dell'ambito del proprio sindacato e un esercizio incontrollato dei propri poteri. In dottrina cfr. L. CARLASSARE, *Le decisioni d'inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988.

re l'esercizio del potere discrezionale riservato alle Camere come un presupposto per proporre la *quaestio legitimitatis*, coinvolgendo apertamente anche i giudici rimettenti<sup>172</sup>.

Negli anni Ottanta, poi, l'esigenza pratica di smaltire nel più breve tempo possibile l'arretrato accumulato nelle more del processo *Lockheed* accrebbe sensibilmente il ricorso al limite della discrezionalità legislativa e ampliò correlativamente anche i confini delle "zone franche" destinate al Parlamento<sup>173</sup>. In questa fase è possibile osservare un impiego sostanzialmente alternativo e interscambiabile delle pronunce di infondatezza e di quelle di inammissibilità, le quali venivano adottate, senza alcuna distinzione, in casi analoghi e sulla base di argomentazioni del tutto simili<sup>174</sup>.

Tuttavia, soprattutto a partire dalla prima metà degli anni Novanta, accanto alle pronunce di inammissibilità, con cui il giudice costituzionale si ritraeva di fronte alle questioni di natura politica, si registrò nuovamente un incremento delle decisioni di infondatezza. Con queste pronunce la Corte, pur entrando nel merito della questione, non si limitava a rigettarla, ma, dopo aver constatato la conformità a Costituzione della normativa impugnata, osservava ugualmente che la materia dovesse ritenersi insindacabile proprio perché rientrava in una sfera tassativamente riservata al legislatore<sup>175</sup>. Altrettanto cospicue si rivelano le coeve pronunce di inammissibilità in cui la Corte, dopo aver accertato che la materia dovesse considerarsi rimessa al libero apprezzamento delle Camere, aggiungeva comunque alcune valutazioni in ordine alla ragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore, compiendo di fatto una valutazione sull'esercizio del

---

<sup>172</sup> A. PIZZORUSSO, *Nota a Corte costituzionale sentenza 1977, n. 102*, in *Foro italiano*, 5/1977, c. 1607 ss. il quale rileva, comunque, che le pronunce di inammissibilità impiegate ai fini riferiti nel testo seguitano a coesistere con decisioni di infondatezza ispirate ad obiettivi analoghi.

<sup>173</sup> Si vedano tra gli altri F. BONINI, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996, p. 297 ss.; C. RODOTÀ, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999, p. 78 ss. nonché F. SACCO, *L'impatto della giurisprudenza costituzionale nella tutela dei diritti fondamentali: una prospettiva storica*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 718 ss. In questa prospettiva, F. SAJA, *La giustizia costituzionale nel 1987. Conferenza stampa del 8 febbraio 1988*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Più precisamente, l'arretrato accumulato dalla Corte nelle more del processo *Lockheed* ammontava ad oltre 2.500 cause. Una simile mole di lavoro, affrontata attraverso gli ordinari strumenti tecnici a disposizione del giudice delle leggi, non avrebbe mai consentito di definire tempestivamente i giudizi ad esso sottoposti, senza accumulare ulteriore arretrato. Così anche E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996, p. 40 ss. Per un esame delle implicazioni derivanti dallo smaltimento dell'arretrato si consulti R. ROMBOLI, *Il processo costituzionale dopo l'eliminazione dell'arretrato*, in *Quaderni costituzionale*, 1991, p. 592 ss.

<sup>174</sup> Al riguardo si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 281 ss.

<sup>175</sup> F. FELICETTI, *Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità*, in *Foro italiano*, 1/1986, c. 22 ss. e A. CERRI, *Inammissibilità assoluta e infondatezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1983, p. 1219 ss.

potere parlamentare che poteva, a pieno titolo, reputarsi attinente al merito<sup>176</sup>.

In linea generale, parrebbe però che la Corte impieghi decisioni di inammissibilità quando si tratti di giudicare su materie tradizionalmente ricomprese nella sfera discrezionale del legislatore, mentre ricorra a pronunce di infondatezza qualora, dopo aver effettuato una prima valutazione sulla ragionevolezza complessiva delle scelte operate del Parlamento, le opzioni legislative non appaiano del tutto irrazionali o arbitrarie<sup>177</sup>.

Questa continua oscillazione tra decisioni processuali e pronunce di merito indica che quando il giudice costituzionale si orienta verso l'inammissibilità della questione, in realtà, non afferma la propria assoluta incompetenza a decidere, ma riconosce che, in ragione degli strumenti di cui dispone, non può far fronte adeguatamente alle peculiarità del caso concreto<sup>178</sup>. È pur vero che lo strumento dell'inammissibilità è stato inteso come una delle modalità più utili attraverso cui la Corte delinea i confini del proprio sindacato, ma nell'ambito del giudizio di costituzionalità la discrezionalità parlamentare non rappresenta l'unica istanza da proteggere, per cui l'inammissibilità pura e semplice non può e non deve essere considerata sempre come il modo migliore per conciliare le varie esigenze presenti nel processo<sup>179</sup>.

A livello pratico, dunque, non esiste una suddivisione chiara tra decisioni di inammissibilità e decisioni di infondatezza, poiché la Corte utilizza indifferen-

<sup>176</sup> Si confrontino ad esempio C. cost. ord. 262/2005 e C. cost. ord. 401/2005. Talvolta, peraltro, il limite della discrezionalità legislativa veniva rilevato ricorrendo anche a decisioni di manifesta infondatezza. A titolo puramente esemplificativo, si veda la clausola impiegata nel dispositivo dell'ordinanza 215/2005. In dottrina si rimanda invece ad A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*. Torino, 2009, p. 142 ss.

<sup>177</sup> Così L. PESOLE, *L'inammissibilità per discrezionalità legislativa di una questione fondata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 406 ss. Anche in questi casi, però, si tratta pur sempre di una distinzione solo tendenziale, dal momento che esistono ipotesi in cui, pur pervenendo all'inammissibilità della questione, la Corte esamina ugualmente la ragionevolezza della disciplina sottoposta al proprio scrutinio. In tal senso si veda M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.

<sup>178</sup> Cfr. soprattutto G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in L. VIOLANTE-L. MINERVINI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Torino, 1998, p. 976 ss.. Secondo l'Autore la giustificazione insita nell'impiego di alcune pronunce da parte del giudice delle leggi riposerebbe sulla necessità di affermare la supremazia dei principi costituzionali nell'ambito di un rapporto giuridico concreto. In particolare, questa esigenza di ripristinare la complessiva legalità del sistema, evitando il paradossale sacrificio in termini di effettività dei diritti individuali, si situerebbe alla base della creazione giurisprudenziale di alcune tecniche decisorie.

<sup>179</sup> In questa prospettiva si vedano G.P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, p. 314 ss.; C. CAPOLUPO, *Le decisioni di inammissibilità*, in M. SCUDIERO-S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, 1999, p. 1 ss. e G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 667 ss.

temente l'una o l'altra pronuncia a seconda delle necessità contingenti. In questo senso i due strumenti appaiono perfettamente equivalenti e l'unica differenza rimarchevole riguarda la diversa incidenza che essi esercitano nei confronti degli altri organi costituzionali<sup>180</sup>. Le pronunce di infondatezza, infatti, producono un cospicuo influsso nei confronti del giudice *a quo*, aiutandolo per una futura e migliore proposizione della questione di legittimità: l'utilizzo di questo tipo di decisioni non preclude la possibilità di riproporre la questione di legittimità con riferimento a nuovi e diversi parametri e la facoltà accordata al giudice rimettente di risollevarla la questione consente alla Corte di potersi pronunciare nuovamente sulla fattispecie, in ragione delle mutate esigenze dell'ordinamento<sup>181</sup>. Le decisioni di inammissibilità, invece, incidono con particolare pregnanza sul potere legislativo e sulla società civile, poiché stimolano il dibattito pubblico e individuano apertamente i motivi che hanno impedito una pronuncia di accoglimento. L'adozione di questo tipo di dispositivi dovrebbe pertanto registrarsi ogni volta che il giudice costituzionale – in ragione di considerazioni concrete relative alla fattispecie dedotta in giudizio oppure a seguito di valutazioni più generali concernenti i propri rapporti con gli altri organi istituzionali – non se la senta di propendere per l'infondatezza<sup>182</sup>. Tuttavia, se l'impiego dell'inammissibilità evita potenziali frizioni con il Parlamento, questo atteggiamento determina anche un progressivo allontanamento dalle vicende del processo principale negando l'amministrazione della giustizia costituzionale nel caso concreto.

---

<sup>180</sup> In tal senso si legga R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del Seminario svoltosi presso la Corte costituzionale nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994, p. 229 ss. D'altro canto, occorre considerare che lo stretto legame che intercorre tra pronunce di inammissibilità e decisioni di infondatezza ha indotto la dottrina a ritenere che questi stessi strumenti "al vertice si ricongiungano, soprattutto quando l'inammissibilità non è più legata alle particolari circostanze di una certa procedura, ma diventa, per così dire, assoluta, finendo così per equivalere all'infondatezza". Così specialmente A. CERRI, *Inammissibilità assoluta e infondatezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1983, p. 1223 ss.

<sup>181</sup> In tal senso si veda A. PIZZORUSSO, *Il controllo dell'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, p. 73 ss. Sugli effetti delle pronunce di infondatezza si legga C. CAPOLUPO-C. RASTELLI, *Le decisioni di infondatezza*, in M. SCUDIERO-S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, 1999, p. 35 ss.

<sup>182</sup> Così P. CARROZZA, *L'inammissibilità per discrezionalità del legislatore. Spunti per un dibattito sui rischi di una categoria "a rischio"*, in *Le Regioni*, 1994, p. 1703 ss. secondo cui un simile impiego dell'istituto rimanderebbe proprio all'applicazione della "political question doctrine". Sul valore sussidiario delle decisioni di inammissibilità si confronti L. CARLASSARE, *Le "questioni inammissibili" e la loro riproposizione*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 167 ss. In accordo con l'Autrice la scelta tra i dispositivi di inammissibilità e quelli di infondatezza dovrebbe ricondursi alla necessità di preservare la posizione della Corte all'interno del sistema.



Per questi motivi, la Corte preferisce coinvolgere direttamente il giudice *a quo* o con una pronuncia di infondatezza, motivata dal rispetto della discrezionalità legislativa, oppure con una decisione di inammissibilità, che demandi all'autorità rimettente il compito di individuare una soluzione conforme a Costituzione, oppure ancora mediante l'adozione di una sentenza additiva di principio<sup>183</sup>.

Da questa sommaria rassegna giurisprudenziale sembra quindi che, almeno in linea generale, la sussistenza di spazi discrezionali riservati agli organi legislativi costituisca per la Corte un impedimento di natura processuale alla trattazione di questioni connotate da una certa coloritura politica. L'assenza di "zone franche" rappresenta un requisito necessario per l'ammissibilità della questione o, se si preferisce, un *prius logico* per la trattazione del merito<sup>184</sup>. In queste ipotesi, l'uso dello strumento processuale si rende necessario perché viene a determinarsi un difetto nella giurisdizione del giudice delle leggi, ingenerato dalla necessità di compiere considerazioni che incidono direttamente sul contenuto e sull'opportunità di una determinata scelta parlamentare, in relazione a una materia sostanzialmente demandata alle cure del potere legislativo<sup>185</sup>.

Il ricorso a una decisione di inammissibilità appare la soluzione più naturale per rispettare il disposto dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 134 Cost., evitando che la Corte invada la sfera riservata alle Assemblee elettive. Questo tipo di pronunce, infatti, permette al giudice delle leggi di disporre di un ampio margine di manovra in merito alla gestione delle "political questions", poiché rappresenta uno strumento notevolmente flessibile che consente di calibrare eventuali interventi a ridosso del merito politico, senza alterare il delicato equilibrio che regge i rapporti con il Parlamento<sup>186</sup>. L'impiego oculato delle decisioni processuali permette alla Corte di non decidere in rapporto a determinate questioni, tant'è vero che il ricorso alla tecnica dell'inammissibilità per rispetto delle prerogative parlamentari si registra molto più frequentemente in certi ambiti tematici che non in altri. Allo stesso modo, deve però riconoscersi che sono le peculiarità del caso concreto, la sua connotazione e i termini in cui è stata formulata la questione a orientare definitivamente le scelte del giudice delle

---

<sup>183</sup> L. CARLASSARE, *Le decisioni d'inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti processuali e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 27 ss.

<sup>184</sup> Così G.P. DOLSO, *Le decisioni di inammissibilità nella recente giurisprudenza della Corte*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 556 ss. secondo cui "il riferimento alla discrezionalità del legislatore rende in effetti la questione tendenzialmente non riproponibile, non essendo tale motivo di inammissibilità rimuovibile ad opera del remittente".

<sup>185</sup> G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994.

<sup>186</sup> In tal senso si veda anche l'inquadramento proposto da M. CARDUCCI, *Impostazione del petitum e inammissibilità della questione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1090 ss.

leggi. Pertanto, pur potendosi individuare alcuni precisi *trends* giurisprudenziali, non è possibile ricostruire alcuna regola generale che indichi preventivamente l'atteggiamento che la Corte assumerà in presenza di un'eventuale "zona franca" del potere legislativo. Tutt'al più, qualora ricorrano determinate condizioni fattuali, si potrà osservare la regolare ripetizione di alcuni comportamenti, dai quali, però, non sarà possibile trarre elementi giuridicamente vincolanti che consentano di prevedere la linea di condotta seguita dal giudice delle leggi<sup>187</sup>.

### 3.2. *La discrezionalità legislativa come limite al giudizio di costituzionalità: alcuni casi paradigmatici*

Di norma, la via più semplice seguita dalla Corte costituzionale di fronte a una "zona franca" intesa come "questione politica" è quella di adottare una decisione di inammissibilità, incentrata su ostacoli procedurali diversi dalla discrezionalità del legislatore. Il richiamo a tale clausola rileva soltanto in seconda battuta, qualora cioè non esistano altri motivi concorrenti che rendano la questione inammissibile. Questo espediente consente di scegliere, a seconda dei casi, tra più opzioni che presentano una diversa attitudine a interferire con la sfera riservata alle scelte politiche del Parlamento<sup>188</sup>. La stessa Corte evita accuratamente di enucleare un'area interamente riservata al legislatore che sia anche insindacabile in senso pieno. La presenza di materie affidate in via prioritaria alle Camere, infatti, non impedisce al giudice costituzionale di esercitare il proprio sindacato, ma ne attenua l'incidenza, aprendo le porte a un giudizio in termini di ragionevolezza della normativa impugnata<sup>189</sup>.

A dire il vero, le pronunce di inammissibilità per rispetto della sfera discrezionale del legislatore – almeno quelle in cui il richiamo a tale clausola figura espressamente – non sono numerosissime<sup>190</sup>. Tuttavia, molto spesso, questo tipo

---

<sup>187</sup> Cfr. *ex multis* L. PESOLE, *Sull'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale: i più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1566 ss.; M. MONTELLA, *La tipologia delle sentenze della Corte costituzionale*, Rimini, 1992, p. 34 ss. In generale, sul tema del rapporto tra regole e regolarità nella giustizia costituzionale si legga A. RUGGERI, *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza (ripensando a regole e regolarità in tema di processo costituzionale ed alle loro possibili innovazioni)*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Seminario di Pisa 26 ottobre 2001, Torino, 2002, p. 403 ss.

<sup>188</sup> Sul carattere sussidiario della clausola della discrezionalità legislativa nella motivazione delle pronunce del giudice costituzionale, si legga R. PINARDI, *Osservazioni a margine di inammissibilità (ovvero quando la Corte utilizza la necessità di rispettare la discrezionalità legislativa quale argomento non pertinente)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1993, p. 3559 ss.

<sup>189</sup> Così A. RUGGERI, *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Diritto e società*, 2007, p. 49 ss.

<sup>190</sup> In dottrina si parla di un impiego con intensità variabile, anche all'interno di una stessa

di provvedimenti, pur essendo formalmente processuali, finiscono per lambire il merito della questione. La discrezionalità legislativa si trasforma così in una sorta di "grimaldello" che, all'occorrenza, consente di censurare le diverse opzioni prescelte dal Parlamento<sup>191</sup>.

In linea di massima, le decisioni di inammissibilità afferenti alla scelte del legislatore possono ripartirsi in pronunce in cui la discrezionalità rileva *tout court*, perché la Corte stessa riconosce che la questione proposta coinvolge valutazioni politiche interamente spettanti al Parlamento<sup>192</sup>, e decisioni nelle quali il richiamo al potere decisionale delle Camere viene invece variamente articolato a seconda delle esigenze del caso<sup>193</sup>. A sua volta, quest'ultima categoria ricomprende al proprio interno decisioni che ravvisano l'assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, per cui la scelta tra più opzioni alternative spetta necessariamente al legislatore<sup>194</sup>, pronunce che riconoscono la "ragionevolezza" o comunque la "non arbitrarietà" dell'alternativa prescelta dal Parlamento<sup>195</sup> e infine decisioni che, pur rilevando l'incostituzionalità della normativa indubbiata, non annullano la relativa

---

formula decisoria Sul tema si vedano, più specificamente, i contributi di F. FELICETTI, *Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità*, in *Foro italiano*, 1/1986, c. 23 ss.; T. MARTINES, *Motivazione delle sentenze costituzionali e crisi della certezza del diritto*, in ID., *Opere, Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, 2000, p. 804 ss. nonché R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 343 ss.

<sup>191</sup> Sul tema, R. BASILE, *Le decisioni di manifesta inammissibilità e infondatezza per rispetto della discrezionalità del legislatore*, in A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 437 ss. Si assiste, dopo una crescita che raggiunge il 20% delle pronunce di inammissibilità nel 1992, ad una progressiva riduzione, pari al 6/7% nel corso del 2000, sino ad assestarsi nel 2006 sul 12%: cfr. G.P. DOLSO, *Le decisioni di inammissibilità*, cit., p. 551 ss.

<sup>192</sup> Si vedano in proposito C. cost. sent. 202/2008; C. cost. sent. 325/2008; C. cost. sent. 376/2008 e C. cost. ord. 369/2006. Sulla pericolosità di un impiego massivo di queste decisioni si veda L. ELIA, *La guerra di Spagna come "fatto ideologico": un caso di "political question"*, cit., p. 1749 ss. secondo cui la "scarsità" dell'impianto motivazionale potrebbe celare l'intento da parte della Corte costituzionale di non decidere una questione.

<sup>193</sup> Si confronti sul tema C. CAPOLUPO, *Le decisioni di inammissibilità*, cit., spec. p. 8: "*mentre nella prima tipologia di decisioni la scelta della Corte appare del tutto slegata da una valutazione dell'attività legislativa con riferimento al parametro costituzionale, che è in genere quello del principio di uguaglianza, nelle altre decisioni l'inammissibilità scaturisce quasi sempre dal confronto tra attività legislativa e norme costituzionali*".

<sup>194</sup> Tra le decisioni più recenti si consultino C. cost. ord. 346/2006; C. cost. ord. 233/2007; C. cost. ord. 31/2008; 58/2008; 116/2008; 177/2008; 186/2008; 270/2008; 293/2008; 299/2008; 316/2008; 333/2008; 379/2008; 406/2008; 421/2008; C. cost. ord. 119/2009; C. cost. ord. 4/2011; 274/2011; 336/2011; C. cost. ord. 138/2012 nonché C. cost. sent. 202/2008; 240/2008; 251/2008; 325/2008; 376/2008; 431/2008, C. cost. sent. 257/2010, C. cost. sent. 117/2011; C. cost. sent. 274/2011; C. cost. sent. 36/2012 nonché C. cost. sent. 134/2012.

<sup>195</sup> In tale ipotesi, tuttavia, si assiste a valutazioni che di fatto concernono il merito della questione e che, in quanto tali, dovrebbero piuttosto essere contenute in una decisione di infondatezza.

disciplina per rispetto delle prerogative riconosciute agli organi politici<sup>196</sup>. Anche in questi casi, però, si tratta di una classificazione soltanto approssimativa, dal momento che una medesima decisione potrebbe essere contemporaneamente ricondotta anche a due o più delle tipologie dianzi individuate. Lo strumento dell'inammissibilità può infatti assumere all'interno della medesima pronuncia valenze diverse, soprattutto quando la Corte invita il legislatore a intervenire direttamente per adeguare la disciplina censurata al dettato costituzionale<sup>197</sup>.

Come detto, una prima sottocategoria delle decisioni di inammissibilità motivate del rispetto della discrezionalità legislativa riguarda tutte quelle ipotesi in cui vengono in rilievo scelte normative affidate al libero apprezzamento politico delle Assemblee parlamentari. In generale, questa tipologia ricomprende tutti quei casi in cui la Corte costituzionale ritiene di non poter scandagliare il merito della questione poiché si trova di fronte a una materia che, per sua natura, rientra tra le prerogative di un altro organo<sup>198</sup>. Fanno parte di questo ambito le scelte compiute dal legislatore in materia penale, le decisioni assunte nel settore dell'immigrazione, le valutazioni di ordine tecnico-scientifico e, infine, la disciplina degli istituti processuali. Al riguardo, occorre tenere presente anche la capacità espansiva di queste materie e delle relative pronunce. Non deve infatti dimenticarsi che il tasso di politicità di una questione varia in rapporto alle peculiarità che il caso concreto assume in un dato momento storico. Potrebbe cioè accadere che, in ragione dei diversi mutamenti subiti dal contesto istituzionale e sociale, una fattispecie inizialmente non connotata da alcun significato politico possa in seguito non rivelarsi tale e viceversa<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> Si vedano, *ex multis*, C. cost. sent. 109/2005, C. cost. sent. 163/2005, C. cost. sent. 125/1992, con nota di R. PINARDI, *Discrezionalità legislativa ed efficacia temporale delle dichiarazioni di incostituzionalità: la sent. 125 del 1992 come decisione di incostituzionalità accertata ma non dichiarata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 1083 ss.; C. cost. sent. 431/1993, anch'essa con nota di R. PINARDI, *Osservazioni a margine di inammissibilità (ovvero quando la Corte utilizza la necessità di rispettare la discrezionalità legislativa quale argomento non pertinente)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1993, p. 3559 ss.; C. cost. sent. 72/1997; C. cost. sent. 332/2003; C. cost. sent. 175/2004; C. cost. sent. 109/2005; C. cost. sent. 61/2006 nonché C. cost. sent. 22/2007.

<sup>197</sup> In dottrina tali decisioni sono state variamente classificate. Si veda, ad esempio, la ricostruzione fornita da E. ROSSI, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore nel periodo 1987-1989*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, p. 214 ss. che tiene in considerazione anche la propensione della Corte ad esprimersi sull'esatta configurazione di un'area sottratta al sindacato di legittimità costituzionale. Con riferimento alle influenze esercitate nei confronti del legislatore, si veda, invece, F. DAL CANTO, *I rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento: sguardo d'insieme su una coabitazione inevitabilmente difficile*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2008, p. 245 ss.

<sup>198</sup> In tal senso si potrebbe probabilmente ravvisare, ancora una volta, il parallelismo tra l'impiego delle decisioni di inammissibilità e la "political question doctrine" di matrice nord-americana intesa come presidio per un'effettiva separazione dei poteri. Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 435 ss.

<sup>199</sup> A questo proposito si segnala la tendenza, presente soprattutto in altri assetti normativi,

Relativamente al settore penale, le manifestazioni della discrezionalità legislativa si muovono lungo l'*an*, il *quid* e il *quomodo* delle scelte di politica criminale. Più specificamente, il libero esercizio della potestà parlamentare si esplica, da un lato, con riferimento all'individuazione delle condotte punibili e, dall'altro, in relazione alla determinazione della qualità e dell'entità della pena da comminare per un determinato tipo di reato<sup>200</sup>. A fronte di tale estensione, l'atteggiamento della Corte costituzionale è stato sempre improntato a un'estrema cautela. Numerose sono state le ipotesi nelle quali essa è pervenuta a una declaratoria di inammissibilità motivata in ragione di una scelta discrezionalmente spettante al legislatore. Pur con qualche sporadica apertura, quindi, nel campo del diritto penale sostanziale il giudice costituzionale si è sempre dimostrato prudente, se non addirittura restio, a invadere un ambito che per definizione deve considerarsi riservato al Parlamento<sup>201</sup>. Soltanto in rare occasioni il giudice delle leggi ha individuato vincoli operativi all'attività delle Camere, per il resto reputando gli organi legislativi come l'arbitro esclusivo delle proprie valutazioni<sup>202</sup>.

Seppur gravato dall'onere di ancorare ogni previsione di reato a una reale pericolosità sociale, il legislatore non ha incontrato – e non incontra tutt'ora – alcun limite nella scelta dei beni giuridici da tutelare penalmente<sup>203</sup>. Non essendo costituzionalmente vincolato al perseguimento di interessi specifici, il Parlamento detiene cioè la più ampia discrezionalità nella configurazione delle singole fattispecie criminose e il giudice delle leggi non potrà sindacarne le relative opzioni<sup>204</sup>. Allo stesso modo, la Corte ricorre a decisioni di inammissibilità qua-

---

che vede le singole Corti costituzionali procrastinare le decisioni relative a determinate questioni istituzionali, caratterizzate da un elevato tasso di politicità. Sulla cosiddetta "*virtue of waiting*" si consultino *ex plurimis* A. SPERTI, *Corti supreme e conflitti tra poteri*, Torino, 2002, p. 96 ss. e V. BARSOTTI, *L'arte di tacere strumenti e tecniche di non decisione della Corte suprema degli Stati Uniti*, Torino, 1999.

<sup>200</sup> Così C. cost. ord. 172/2003; C. cost. ord. 234/2003; C. cost. ord. 254/2005 e C. cost. sent. 394/2006, punto 7.1 del considerato in diritto. Indicazioni in tal senso possono trarsi anche da pronunce di infondatezza: si vedano, ad esempio, C. cost. ord. 262/2005 e C. cost. sent. 225/2008, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>201</sup> A. RUGGERI, *Introduzione ai lavori*, in E. D'ORLANDO-L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di studio del Gruppo di Pisa. Udine 7 novembre 2008, Torino, 2009, p. XII ss. e G. VASSALLI, *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008, p. 3 ss.

<sup>202</sup> C. cost. sent. 409/1989, punto 4 del considerato in diritto; C. cost. sent. 225/2008, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>203</sup> Sui vincoli posti a carico del legislatore ordinario nella configurazione delle singole fattispecie criminose, si consulti A. BONOMI, *La discrezionalità assoluta del legislatore*, in E. D'ORLANDO-L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del seminario di studio del Gruppo di Pisa. Udine 7 novembre 2008, Torino, 2009, p. 118 ss.

<sup>204</sup> Cfr. C. cost. sent. 71/1978, punto 2 del considerato in diritto; C. cost. sent. 225 /2008, punto 3 del considerato in diritto.

lora la questione di legittimità sollevata dal giudice rimettente comporti l'adozione di una pronuncia manipolativa *in malam partem*<sup>205</sup>. Un simile intervento da parte del giudice delle leggi è infatti precluso dalla riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost. che demanda in via esclusiva al Parlamento la scelta dei fatti da punire e delle sanzioni da applicare. Tale statuizione impedisce al giudice costituzionale di creare nuove fattispecie criminose, di estendere quelle esistenti a casi non previsti e di incidere *in peius* sulla risposta punitiva intervenendo sugli aspetti relativi alla punibilità<sup>206</sup>.

Un ulteriore elemento del delicato rapporto tra sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore penale riguarda l'adeguamento della norma incriminatrice ai canoni del principio di offensività<sup>207</sup>. Al riguardo, il primo dato di rilievo è rappresentato dall'attitudine di tale presupposto a fungere da limite di rango costituzionale alla discrezionalità del legislatore ordinario<sup>208</sup>. Ci si aspetterebbe pertanto che le tecniche utilizzate per gestire una questione relativa all'offensività di una determinata condotta tendano maggiormente verso il merito, quasi che il principio in questione rappresenti un parametro molto incisivo per controllare il contenuto delle leggi penali. Tuttavia, solo raramente la Corte ha utilizzato in maniera autonoma questo parametro, preferendo invece impiegarlo a sostegno di altri canoni più specifici<sup>209</sup>. In questo modo, il giudice costituzionale ha evitato di interferire direttamente con le scelte di politica criminale, cercando, per quanto possibile, di affidare in via interpretativa al giudice *a quo* l'adeguamento della norma incriminatrice e di assorbire le valutazioni relative all'offensività nel più ampio contesto del giudizio di ragionevolezza<sup>210</sup>.

---

<sup>205</sup> In senso conforme si vedano C. Cost. ord. 187/2005; C. Cost. ord. 164/2007 e C. Cost. ord. 407/2007.

<sup>206</sup> C. Cost. ord. 164/2007; C. cost. sent. 183/2000; C. cost. sent. 49/2002 e C. cost. sent. 61/2004.

<sup>207</sup> M. DONINI, *Teoria del reato*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, XVI, Torino, 1999, p. 267 ss. Si veda anche F. PALAZZO, *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali*, in G. GIOSTRA-G. INSOLERA (cura di), *Costituzione, diritto e processo penale. I quarant'anni della Corte costituzionale*, Milano, 1998, p. 43 ss.

<sup>208</sup> C. cost. sent. 360/1995, punto 7 del considerato in diritto.

<sup>209</sup> Si confronti ad esempio C. cost. sent. 354/2002. Nella decisione in esame la Corte dichiara la contrarietà a Costituzione della disciplina censurata per violazione del principio di offensività del reato che nella sua accezione astratta costituisce un limite alla discrezionalità legislativa in materia penale posto sotto il presidio della stessa Corte costituzionale. Analogamente si vedano anche C. cost. sent. 370/1996 e C. cost. sent. 263/2000.

<sup>210</sup> In dottrina, è stato evidenziato come rispetto al principio di offensività "*non sussistono valide ragioni di ordine giuridico che possano sostenere il self-restraint della Corte costituzionale, ma solo motivi di opportunità politica*". Così A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, p. 229 ss. In tutti questi casi, l'unico limite alla libera iniziativa parlamentare è dato dal rispetto del principio di ragionevolezza. Cfr. C. cost. ord. 234/2003; C. cost. ord. 212/2004; C. cost. ord. 262/2005; C. cost. ord. 394/2006, C. cost. sent. 409/1989; C. cost. sent. 250/2010. D'altronde

Strettamente connesso con la materia penale si presenta per molti aspetti anche il settore dell'immigrazione rispetto al quale la giurisprudenza costituzionale ha da sempre riconosciuto, almeno formalmente, un ampio margine di discrezionalità al legislatore<sup>211</sup>. A giudizio della Corte, la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi generali quali, ad esempio, la sicurezza, la sanità, l'ordine pubblico e i vincoli di carattere internazionale<sup>212</sup>. Tali valutazioni di carattere eminentemente politico spettano in via primaria al Parlamento, che detiene in materia un'ampia libertà, limitata solo dalla necessità costituzionalmente imposta che le proprie scelte non si rivelino manifestamente irragionevoli o arbitrarie<sup>213</sup>.

Ancora; la Corte arresta il proprio vaglio di legittimità per rispetto della discrezionalità legislativa, nei casi in cui la risoluzione nel merito della controversia implichi valutazioni di natura tecnico-scientifica<sup>214</sup>. Si tratta all'evidenza di considerazioni settoriali, che esulano cioè dall'ordinaria competenza del giudice costituzionale e che, almeno normalmente, trovano la propria naturale definizione ad opera di articolazioni specializzate dell'apparato legislativo. In questi casi, la Corte ritiene, pertanto, che la necessità di esperire valutazioni tecniche di una certa complessità ostacoli, di per sé, la possibilità di analizzare il merito della questione<sup>215</sup>. Anche in queste ipotesi, però, l'opzione parlamentare potrà essere vagliata sotto il profilo della ragionevolezza e della non arbitrarietà<sup>216</sup>. Maggiore complessità presentano, come ovvio, quelle questioni che, unitamente ad aspetti tecnico-scientifici, interessano anche profili etici. In simili casi, il ricorso a decisioni di inammissibilità presenta un ulteriore vantaggio, poiché consente alla Corte di non decidere, evitando di creare fratture con gli organi politici, soprattutto laddove le risultanze scientifiche siano con-

---

de, pur nel riconoscimento di un'ampia discrezionalità al legislatore nell'effettuazione di tali scelte è comunque necessario il rispetto dei principi fondanti del diritto penale, sicché attraverso le maglie del controllo di ragionevolezza viene in rilievo la verifica della conformità ai principi di offensività, di personalità della responsabilità penale, di materialità e di colpevolezza. La violazione di tali parametri costituisce infatti l'espressione più significativa di un uso distorto del proprio potere discrezionale da parte legislatore. Così C. cost. sent. 133/1995; C. cost. ord. 297/1998; C. cost. ord. 58/1999, C. cost. ord. 144/2001 e C. cost. ord. 234/2003.

<sup>211</sup> C. cost. sent. 148/2008, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>212</sup> C. cost. sent. 5/2004.

<sup>213</sup> C. cost. sent. 250/2010, punto 6.3. del considerato in diritto.

<sup>214</sup> C. cost. ord. 300/2001; C. cost. ord. 246/2003 e C. cost. sent. 323/2008.

<sup>215</sup> Questo dato orientava la Corte verso decisioni di infondatezza. Cfr. C. cost. sent. 22/1967 e C. cost. sent. 170/1982. Non mancano, però, anche pronunce di inammissibilità. Così, C. cost. sent. 258/1994. In dottrina, per una ricostruzione sull'incidenza della scienza e della tecnica nel giudizio di costituzionalità, si veda *passim* G. D'AMICO, *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008.

<sup>216</sup> Cfr. C. cost. sent. 180/1982 e C. cost. ord. 386/1987.

troverse e le posizioni ideologiche assai diversificate<sup>217</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, infine, riconosce al legislatore una certa discrezionalità pure nella definizione delle varie discipline processuali e nella creazione dei relativi istituti<sup>218</sup>. Per la Corte, infatti, la Costituzione non impone un modello vincolante di processo, per cui il legislatore ordinario rimane libero di plasmare le singole fasi processuali, col solo vincolo di predisporre strumenti di tutela non irragionevoli, che garantiscano un nucleo minimo di difesa alle parti in causa<sup>219</sup>.

Il richiamo alla discrezionalità legislativa nell'ambito delle decisioni di inammissibilità connota pure quelle ipotesi in cui la fattispecie dedotta in giudizio può essere risolta attraverso una pluralità di soluzioni, tutte astrattamente compatibili con il dettato costituzionale, la cui scelta definitiva viene rimessa soltanto alle Camere. Questo gruppo di decisioni è quello che più di ogni altro giustifica il ricorso a un dispositivo di inammissibilità. Il riscontro di una materia riservata alla libera ponderazione del Parlamento, rispetto alla quale non emerge una direzione univocamente orientata dalla Costituzione, non può che indurre il giudice delle leggi ad arrestare il proprio esame del merito. In queste eventualità mancano infatti quelle "rime obbligate" che, secondo un consolidato orientamento dottrinale, giustificherebbero un intervento manipolativo da parte della Corte.

Volgendo brevemente lo sguardo alla giurisprudenza più recente, merita senz'altro di essere segnalata la sentenza n. 138 del 2010<sup>220</sup>. Tale pronuncia, oggetto di numerosissimi commenti in dottrina, emerge in questa sede non tanto per la situazione sostanziale che ha originato la questione di legittimità costituzionale quanto piuttosto per alcune scelte processuali compiute dalla Corte in

---

<sup>217</sup> Ad esempio, in tema di procreazione medicalmente assistita, si confronti C. cost. ord. 369/2006, con note tra gli altri di A. MORELLI, *Quando la Corte decide di non decidere. Mancato ricorso all'illegittimità consequenziale e selezione discrezionale dei casi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. TRUCCO, *La procreazione medicalmente assistita al vaglio della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 3/2006; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale "decide di non decidere" sulla procreazione medicalmente assistita*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 3846 ss. e C. TRIPODINA, *Decisioni giurisprudenziali e decisioni politiche nell'interpretazione del diritto alla vita (riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 369 del 2006)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 3849 ss.

<sup>218</sup> A suffragio si leggano segnatamente C. cost. ord. 389/2005; C. cost. ord. 67/2007; C. cost. ord. 141/2011; C. cost. sent. 379/2005 e C. cost. sent. 17/2011. C. Cost. ord. 305/2001, C. cost. sent. 266/2009 e C. cost. sent. 329 del 2009.

<sup>219</sup> Cfr. esemplarmente C. cost. sent. 341/2006, punto 4 del considerate in diritto; C. cost. sent. 295/1995, punto 3 del considerato in diritto e C. cost. sent. 180/2004, punto 2 del considerato in diritto.

<sup>220</sup> In questo senso si veda C. cost. ord. 287/2009. Similmente si leggano anche C. cost. sentt. 58, 103, 138, 250, 256, 257, 271, 294/2010; C. cost. sent. 274/2011; C. cost. sent. 36/2012; C. cost. sent. 134/2012 nonché C. cost. ordd. 22, 105, 164, 276, 318, 321, 322, 336 e 335/2010; C. cost. ord. 44/2011 e C. cost. ord. 336/2011.



relazione ai parametri indicati dal giudice *a quo*. Si tratta in particolare del ricorso all’inammissibilità con riferimento agli artt. 2 e 117, comma 1, Cost. Partendo da un’analisi comparata delle discipline relative al riconoscimento giuridico delle unioni omosessuali, la Corte evidenzia una pluralità di ipotesi tutte ipoteticamente praticabili. Proprio questa molteplicità di soluzioni normative attribuisce al solo Parlamento l’individuazione delle relative forme di tutela, restando invece riservata alla Consulta la possibilità d’intervenire a garanzia di specifiche situazioni di fatto<sup>221</sup>. In termini più specifici, si può ritenere che la delicatezza della materia oggetto della controversia e l’attualità dell’interesse coinvolto abbiano indotto il giudice costituzionale ad esercitare le proprie “virtù passive”, propendendo per una decisione processuale, che rappresentasse un compromesso coerente tra singoli orientamenti contrapposti e mantenesse lo spazio decisionale riservato al Parlamento<sup>222</sup>.

Come accennato in precedenza, il ricorso all’inammissibilità per rispetto della discrezionalità legislativa in presenza di più soluzioni tutte astrattamente compatibili con il dettato costituzionale è sovente ricollegato anche alla richiesta da parte del giudice *a quo* di un intervento additivo. Quando ciò accade, la Corte ritiene che una decisione di questo tipo sia consentita soltanto quando la soluzione adeguatrice sia la necessaria, esclusiva e spesso implicita estensione del contesto normativo in cui è inserita la disposizione impugnata, in caso contrario la scelta spetterà unicamente al legislatore<sup>223</sup>. In questa prospettiva, la politicità della questione assume chiaramente i connotati di un requisito proprio dell’ordinanza di rimessione. Pertanto il giudice *a quo* sarà tenuto a richiedere un intervento manipolativo solo quando sia ravvisabile una soluzione costitu-

---

<sup>221</sup> Si confrontino ad esempio R. ROMBOLI, *Il diritto “consentito” al matrimonio ed il diritto “garantito” alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice “troppo” e “troppo poco”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2010, p. 934 ss.; A. RUGGERI, *Le unioni tra soggetti dello stesso sesso e la loro (innaturale ...) pretesa a connotarsi come “famiglie”*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. GUAZZAROTTI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La “società naturale” e i suoi “nemici”. Sul paradigma eterosessuale del matrimonio*, Torino, 2010; F. DAL CANTO, *Le coppie omosessuali davanti alla Corte costituzionale: dalla “aspirazione” al matrimonio al “diritto” alla convivenza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, p. 1195 ss.; I. MASSA PINTO-C. TRIPODINA, *Le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio. Tecniche argomentative impiegate dalla Corte costituzionale per motivare la sentenza n. 138 del 2010*, in *Diritto pubblico*, 2/2010, p. 471 ss.; A. PUGIOTTO, *Una lettura non reticente della sentenza n. 138/2010: il monopolio eterosessuale del matrimonio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, 2011, p. 2697 ss.; R. PINARDI, *La Corte, il matrimonio omosessuale ed il fascino (eterno?) della tradizione*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 11/2010, p. 527 ss.; P. BIANCHI, *La Corte chiude le porte al matrimonio tra persone dello stesso sesso*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2010, p. 537 ss.; B. PEZZINI, *Il matrimonio same-sex si potrà fare. La qualificazione della discrezionalità del legislatore nella sentenza n. 138 del 2010 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2715 ss.

<sup>222</sup> Corte cost. sent. 138/2010, punto 8 del considerato in diritto.

<sup>223</sup> Così *ex multis* P.A. CAPOTOSTI, *Matrimonio tra persone dello stesso sesso: infondatezza vs. inammissibilità nella sentenza n. 138 del 2010*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010, p. 361 ss.

zionalmente obbligata che non interessi le "zone franche" riservate alla discrezionalità politica<sup>224</sup>.

La necessità che la questione sia risolta a un livello differente rispetto al processo costituzionale, chiamando in causa il Parlamento e gli altri operatori politici, coinvolge quindi anche il giudice rimettente, perché incide sulla formulazione della domanda di giustizia costituzionale rivolta alla Corte<sup>225</sup>. Quando non sia possibile adottare una decisione che garantisca un ragionevole bilanciamento tra rispetto delle prerogative parlamentari, eliminazione delle eventuali disposizioni incostituzionali e soluzione del giudizio principale, l'inammissibilità si presenta, in concreto, come il meccanismo più naturale. In questo senso, essa certifica la carenza di strumenti utili per gestire più approfonditamente una questione politica, aprendo così un *vulnus* nella tutela dei diritti individuali coinvolti nel caso di specie, che spetterà però solo alle Camere colmare<sup>226</sup>.

Infine, può accadere che il giudice delle leggi ricorra a un dispositivo di inammissibilità anche quando ritiene che le distinzioni operate dalle Assemblee politiche trovino il loro ragionevole fondamento nella disomogeneità delle fattispecie disciplinate. Si tratta di decisioni processuali del tutto atipiche mediante cui la Corte, pur rigettando la questione così come prospettata dal giudice *a quo*, elabora allo stesso tempo anche alcune valutazioni di merito circa la complessiva ragionevolezza della normativa sospettata di incostituzionalità<sup>227</sup>. Dispositivi di questo tenore presentano cioè una sensibile divaricazione rispetto a una motivazione che lascia trasparire un esercizio "non irragionevole" o "non arbitrario" del potere discrezionale riservato al Parlamento. In questi casi, la Corte costituzionale si avvale di uno strumento tipicamente processuale per compiere valutazioni attinenti al merito della questione di legittimità sollevata dal giudice rimettente<sup>228</sup>. Per giustificare questo tipo di commistione tra elementi di legittimità ed elementi di merito, il giudice delle leggi precisa sovente

---

<sup>224</sup> Analogamente si vedano C. cost. sent. 256/2010, punto 8 del considerato in diritto. Per un commento si legga quanto sostenuto da G. DEMURO, *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, in *www.forumcostituzionale.it*. Al riguardo si consulti anche C. cost. sent. 109/1986, punto 3 del considerato in diritto.

<sup>225</sup> C. PIPERNO, *La Corte costituzionale e il limite della political question*, Milano, 1991, p. 102 ss.

<sup>226</sup> Sul ruolo assunto dalla Corte costituzionale in queste ipotesi, si rimanda, tra gli studi più recenti, a R. ROMBOLI, *Corte e diritti*, in F. DAL CANTO-E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010*, Torino, 2011, p. 28 ss. nonché G. DE VERGOTTINI-T.E. FROSINI, *Sul mito della Corte Costituzionale "in-politica"*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2010, p. 10 ss.

<sup>227</sup> Le diverse tecniche decisorie non sembrerebbero astrattamente sovrapponibili, ma la loro coesistenza in seno alla medesima decisione è stata evidenziata tra gli altri da M. GIAMPIERETTI, *Tre tecniche di giudizio in una decisione di ragionevolezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1998, p. 173 ss. con riferimento specifico a C. cost. sent. 28/1998.

<sup>228</sup> A tal proposito si consideri C. cost. sent. 273/2010.

che la propria valutazione deve ritenersi ammissibile solo perché la normativa impugnata presenta aspetti "manifestamente ragionevoli". tali da escludere un'analisi approfondita della controversia. In simili ipotesi, occorrerà comunque stabilire quali siano i criteri in base a cui il giudice costituzionale è in grado di rilevare un'effettiva diversità delle situazioni prospettate nell'ordinanza di rimessione. Quando effettua valutazioni attinenti all'oggettiva diversità delle fattispecie dedotte in giudizio, infatti, la Corte non può fare altro che ricorrere allo schema trilatero del giudizio di ragionevolezza, confrontando, sulla base dell'art. 3, comma 1, Cost., la *ratio* della norma impugnata con quella di una disciplina analoga assunta come *tertium comparationis*, poiché questa è l'unica modalità che consente di evitare un giudizio basato su una valutazione generale e astratta del principio di uguaglianza, sganciata cioè da qualsiasi riferimento fattuale e dunque tale da implicare una considerazione di merito sulle attività del legislatore<sup>229</sup>.

D'altro canto, sempre più di frequente, il ricorso da parte della Corte al principio di ragionevolezza esula dai confini di un giudizio di uguaglianza condotto nei termini di una stretta equiparazione tra fattispecie analoghe. Talvolta, infatti, il superamento del ragionamento sillogistico ad esso sotteso si accompagna a motivazioni relative all'adeguatezza, alla proporzionalità e alla coerenza della disciplina impugnata<sup>230</sup>. In tali casi, le valutazioni concernenti la congruità di una data disciplina non possono non risolversi in un bilanciamento tra tutti i valori coinvolti e la Corte è chiamata a giudicare sulla limitazione legislativa di un diritto in funzione della garanzia di un altro interesse. Il giudizio di ragionevolezza, così condotto, non potrà che portare ad esiti differenti a seconda del caso di specie. Più in particolare, si tratterà di verificare se la disciplina dettata dalle Camere per regolamentare la situazione oggetto della questione di legittimità rappresenti lo strumento più efficace per dare attuazione a un altro principio costituzionalmente tutelato e se, pertanto, la limitazione subita dal diritto che si assume violato nel processo *a quo* sia proporzionata<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, p. 27 ss.

<sup>230</sup> Si veda V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 comma ult. Cost. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, p. 36 ss.

<sup>231</sup> Cfr. al riguardo T. ANCORA, *La Corte costituzionale e il potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1981, p. 3826 ss.; L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1/1985, c. 293 ss.; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2000, p. 45 ss.; L. PALADIN, *Corte costituzionale principio generale di uguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, p. 219 ss.; F. MODUGNO, *Ancora sui controversi rapporti tra corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, p. 19 ss.

### 3.3. Discrezionalità legislativa e tecniche di selezione dei casi

L'impiego da parte del giudice costituzionale delle decisioni che accertano l'esistenza di un ambito materiale integralmente riservato al legislatore costituisce una delle principali tecniche che consentono di evitare una pronuncia di merito in ordine a una questione particolarmente delicata sul piano politico. Resta ora da verificare se dietro questo esercizio delle proprie "virtù passive" si celi, in realtà, la volontà da parte della Corte di realizzare una vera e propria selezione dei casi, che consenta di riaffidare al Parlamento le sue competenze originarie.

A tal fine, occorre logicamente distinguere tra il vaglio preliminare compiuto dal giudice *a quo* con la proposizione della questione e la scelta che invece è in grado effettuare la Corte costituzionale attraverso gli strumenti processuali a propria disposizione<sup>232</sup>.

Normalmente, la selezione dei casi fa riferimento a quelle operazioni che consentono a qualunque giudice di scegliere, tra più questioni pendenti, quella su cui pronunciarsi, in modo tale da poter concentrare l'attenzione sulle controverse più adatte a una risoluzione giurisdizionale<sup>233</sup>.

Almeno apparentemente, però, un simile potere non sembrerebbe attribuibile al giudice costituzionale italiano.

Più specificamente, l'art. 1, della legge costituzionale n. 1 del 1948, prevedendo che la questione di legittimità costituzionale sia rimessa alla Corte per la sua decisione, sembra istituire un vero e proprio obbligo in capo al giudice costituzionale. La finalità del giudizio in via incidentale è quella di condurre a una pronuncia sulla legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge impugnate nel processo *a quo*. Pertanto, la naturale conclusione del processo costituzionale dovrebbe sempre coincidere con una decisione della Corte. Peraltro, lo stesso giudice delle leggi, nell'esercizio dei propri poteri di autonormazione sembra corroborare questa impostazione. L'art. 18 delle Norme Integrative, infatti, di-

---

<sup>232</sup> È nota la qualificazione del giudice comune come "portiere" giudizio di costituzionalità, secondo la suggestiva immagine coniata da P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950, p. 13 ss. "Il giudice è chiamato a fare, si potrebbe dire, da portiere della Corte costituzionale [...] se il giudice ordinario non apre la porta, la Corte non può entrare in funzione; ma quando la Corte è entrata in funzione, il giudice ordinario non può più richiuderla, e per poter continuare il suo lavoro, bisogna che quella abbia finito il suo". In particolar modo, lo stesso Autore evidenzia l'attitudine del giudice ad effettuare una "scelta delle questioni di legittimità costituzionale degne di essere portate all'esame della Corte costituzionale (una specie di filtro o di vaglio che trattiene e trasmette all'esame della Corte costituzionale solo le questioni rilevanti)".

<sup>233</sup> Con questa espressione si fa riferimento sia ad un procedimento, più o meno formalizzato, che mira a circoscrivere in base a uno o più criteri le domande sulle quali il giudice si pronuncerà, sia all'esito di quel procedimento. Così P. BIANCHI, *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 644 ss.

sponde che la sospensione, l'interruzione o l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale. Questo dato consente di ricavare il carattere fondamentalmente officioso del processo in via incidentale e la correlativa necessità che esso, una volta avviato, conduca a una pronuncia che lo definisca pienamente. Allo stesso modo, l'art. 27 della legge 87/1953, imponendo il rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, lascia intravedere un obbligo a carico della Corte di rispondere a tutte le questioni che le sono di volta in volta sottoposte<sup>234</sup>.

Al di là di tali specifiche disposizioni, occorre altresì precisare che il carattere di doverosità insito nella risposta che il giudice costituzionale fornisce necessariamente alle parti deve considerarsi un elemento connaturato ai principi generali che reggono la struttura stessa dell'ordinamento<sup>235</sup>. Ne consegue che non solo non vi è traccia di una singola disposizione che preveda espressamente una selezione dei casi, ma anche l'analisi sistematica del formante legislativo induce a propendere verso l'esistenza di una regola opposta, che crea nei confronti della Corte costituzionale una sorta di obbligo a fornire una risposta su tutte le questioni che le vengono proposte, anche nel caso in cui si tratti di ipotesi connotate da un particolare tasso di discrezionalità politico-parlamentare<sup>236</sup>.

Tutto ciò premesso, per il giudice delle leggi residuano alcuni margini di manovra che consentono comunque di procedere, in via indiretta, a una selezione dei casi, allorché ci si trovi a ridosso di questioni connotate da una carta politicizia, che richiedano un intervento discrezionale da parte del solo legislatore<sup>237</sup>.

Questa facoltà può manifestarsi a fronte di materie altamente politiche, che inducano la Corte a scegliere, attraverso l'impiego di peculiari tecniche decisorie

<sup>234</sup> Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, per come formulato nella legge n. 87 del 1953, richiede più che altro alla Corte di decidere secondo tale correlazione, ma non ha la valenza di imporre l'*an* della pronuncia. Infatti, poiché attiene alle modalità della decisione, la vincolatività di tale principio si esplica in un momento successivo rispetto a quello che induce la Corte ad esprimersi. Così *ex multis* A. RAUTI, *Le nuove "norme integrative" della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4/2008 ed E. CATELANI, *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, p. 335 ss.

<sup>235</sup> Pur ritenendosi, quindi, non necessaria un'espressa previsione, non sono mancate ricostruzioni volte a ricondurre il potere-dovere del giudice di decidere al disposto dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. In tal senso ad esempio G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro italiano*, 1/1969, c. 112 ss.

<sup>236</sup> Un caso di selezione positivizzata potrebbe invece ravvisarsi nell'art. 37, comma 3, della legge n. 87 del 1953 in tema di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, a mente del quale "La Corte decide con ordinanza in Camera di consiglio sulla ammissibilità del ricorso".

<sup>237</sup> Parte della dottrina ritiene che il suddetto principio non sia applicabile al giudizio costituzionale. Per un approfondimento sul tema si legga il contributo di A. PIZZORUSSO, *Verfassungsgerichtsbarkeit o Judicial Review of Legislation?*, in *Foro italiano*, 5/1979, c. 1933 ss.

e di strumenti di matrice giurisprudenziale, quale sia l'organo istituzionale più idoneo a risolvere la controversia. A questo proposito, si deve precisare come la selezione dei casi non dipenda tanto dall'impiego degli strumenti processuali in quanto tali, ma derivi piuttosto da come il giudice delle leggi utilizza in concreto tali tecniche, dal momento che la flessibilità che connota questi provvedimenti è tale da consentire una modulazione dei loro effetti in maniera tale da adottare dei veri e propri meccanismi di "filtro". In altre parole, benché nessuno degli strumenti processuali normalmente utilizzati dalla Corte sia stato appositamente creato per realizzare una "*case selection*" in senso tecnico, qualora ci si trovi al cospetto di una o più "questioni politiche", sembra sicuramente possibile individuare alcune tecniche decisorie in grado di assolvere concretamente a questa funzione<sup>238</sup>.

In primo luogo, vengono in rilievo le decisioni di inammissibilità che consentono alla Corte di risolvere rapidamente la questione senza doverne esaminare il merito. Ciò nonostante, risulta piuttosto complesso individuare con certezza quei casi in cui il giudice costituzionale ricorrerà a una decisione processuale perché reputa opportuno non affrontare una controversia connotata da profili di natura politica. Solo esaminando attentamente la motivazione potrà emergere, in modo più o meno chiaro, una valutazione sull'opportunità della scelta politica censurata<sup>239</sup>.

Secondariamente, al fine di sottrarsi all'esame di una o più fattispecie ritenute politicamente controverse, la Corte costituzionale, molto spesso, oppone un difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione. Rispetto al caso precedente, questo espediente presenta l'indubbio vantaggio di attribuire all'autorità rimettente le ragioni formali che impediscono di analizzare il merito della questione e consente di instaurare un dialogo con il giudice *a quo*, il quale, seguendo le indicazioni della Corte, potrebbe riformulare la propria domanda giudiziale in modo tale che questa possa successivamente trovare accoglimento<sup>240</sup>.

Ancora, il giudice costituzionale, sembra impiegare come tecnica indiretta di selezione dei casi quelle decisioni che, di fronte a una materia rientrante nella sfera discrezionale del legislatore, eccediscono un mancato o insufficiente tentativo di interpretazione conforme da parte del giudice rimettente. Questo intento elusivo risulta evidente soprattutto nelle ipotesi in cui la Corte, adottando una

---

<sup>238</sup> Cfr. P. BIANCHI, *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino, 2000. In una prospettiva simile si veda anche G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2000.

<sup>239</sup> G.P. DOLSO, *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003, p. 330 ss.

<sup>240</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione dei giudizi*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 334 ss.

decisione di inammissibilità, lascia comunque intendere che la sua pronuncia possa essere superata tramite il ricorso a un'interpretazione costituzionalmente orientata, che essa stessa provvede ad indicare<sup>241</sup>.

Tuttavia, la situazione potrebbe assumere connotati ben più problematici, qualora si riferisca a un'omissione del legislatore a fronte della quale la Corte preferisce demandare al giudice comune il compito di bilanciare in concreto i singoli principi coinvolti. Rinunciando a individuare la norma adatta a risolvere quella specifica controversia, il giudice costituzionale salvaguarda sì l'ambito discrezionale del legislatore, ma, invitando il giudice ordinario a fornire una soluzione al caso concreto, determina al contempo anche un restringimento di quella discrezionalità che, almeno in origine, intendeva preservare. In tutte queste ipotesi, infatti, la Corte ammette implicitamente il carattere non necessario dell'intervento legislativo, estromettendo il Parlamento dalla risoluzione della controversia<sup>242</sup>.

In pratica, le singole decisioni processuali consentono alla Corte di modulare, a seconda delle peculiarità che connotano il caso di specie, la risposta da fornire a una questione di legittimità che interessi aspetti politici strettamente riservati al potere legislativo. Questa declinazione degli effetti pratici della pronuncia potrà articolarsi variamente in ragione di esigenze specifiche, oscillando tra decisioni che argomentano riccamente l'effettiva presenza di una scelta politica, che esula dai compiti propri del giudice costituzionale, e pronunce, che, invece, impiegano in maniera retorica o assertiva la clausola della discrezionalità. Il giudice costituzionale sarà così in grado di filtrare le questioni da decidere, ritraendosi laddove la propria pronuncia collida con le prerogative del Parlamento. Questa esigenza di non interferire con l'esercizio di un'altra funzione

---

<sup>241</sup> Sull'argomento si confrontino M.R. MORELLI, *Ancora una nuova tipologia di decisione costituzionale: la interpretativa di inammissibilità (a proposito della sentenza n. 347 del 1998, sulla azione di disconoscimento di figlio nato mediante inseminazione eterologa)*, in *Giustizia civile*, 1998, p. 2410 ss.; G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006, p. 239 ss.; G.U. RESCIGNO, *Quale criterio per scegliere una sentenza interpretativa di rigetto anziché una ordinanza di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione adeguatrice?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 3362 ss. La dottrina ha variamente classificato le ipotesi di inammissibilità interpretativa. A titolo esemplificativo, si veda F. TIRIO, *Selezione discrezionale dei casi davanti alla Corte Suprema federale statunitense*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 750 ss. nonché V. MARCENÒ, *Le ordinanze di manifesta inammissibilità per insufficiente sforzo interpretativo: una tecnica che può coesistere con le decisioni manipolative (di norme) e con la dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 785 ss. In giurisprudenza si leggano, ad esempio, C. cost. sent. 347/1998, C. cost. ord. 448/2007 e C. cost. ord. 205/2008.

<sup>242</sup> Così R. BIN, *Giudizio in astratto e delega di bilanciamento in concreto (nota a Corte cost. 419/1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3754 ss. e V. MARCENÒ, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 2017 ss.

istituzionale deve essere conciliata opportunamente con la natura e il ruolo che la Corte assume nel sistema. In linea di massima, ossia al di là di certi casi ben definiti, non spetta quindi al giudice costituzionale stabilire se decidere, su cosa decidere e quando decidere. Se ne deduce che, anche quando realizza indirettamente una selezione dei casi, la Corte debba comunque essere animata dalla preoccupazione di amministrare la giustizia costituzionale nel caso concreto, relazionandosi con tutti i propri interlocutori istituzionali, a cominciare dalle Camere<sup>243</sup>.

#### 4. *La legislazione elettorale: il tramonto di una "zona franca"*

Mai come in questa particolare congiuntura istituzionale, la giurisprudenza della Corte ha fatto registrare un massivo e, per molti aspetti, epocale intervento in materia elettorale. Di fronte alla sostanziale incapacità del circuito politico-parlamentare di riscrivere autonomamente e in modo efficace le regole del gioco democratico, la Corte ha agito in funzione di supplenza rispetto alle usuali prerogative delle Camere, primariamente – ma non solo – per porre rimedio a una protratta inerzia del legislatore.

In questo contesto, l'azione del giudice delle leggi si è rivelata determinante per ricondurre le forme della rappresentanza democratica ai canoni della ragionevolezza e al rispetto dei principi della Costituzione, rinnovando e adeguando lo stesso dettato costituzionale alla necessità di salvaguardare la piena funzionalità del sistema e la libertà di voto dei cittadini. Proprio per questo, l'analisi delle decisioni relative alla legge elettorale rappresenta un osservatorio privilegiato per scandagliare l'evoluzione dei rapporti interistituzionali che si sono sviluppati tra la Corte e le Assemblee politiche e per apprezzare le diverse evoluzioni del modello parlamentare, nel suo graduale passaggio da una concezione sostanzialistica a una visione procedurale delle c.d. "zone franche".

Il bisogno di preservare la razionalità complessiva dell'ordinamento ha infatti indotto il giudice costituzionale a sacrificare, in una certa misura, il principio di separazione dei poteri, per favorire una sempre crescente protezione dei diritti individuali. In tal senso, la Corte ha inteso progressivamente superare le "strette" del giudizio sulle leggi, onde pronunciarsi anche su questioni che non avrebbero mai potuto formare oggetto del proprio giudizio. Così facendo, però, quella stessa giurisprudenza ha sottratto alla disponibilità del Parlamento la di-

---

<sup>243</sup> Cfr. V. ONIDA, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 13-14 novembre 1989*, Milano, 1991, p. 305 ss.; G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in L. VIOLANTE-L. MINERVINI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XIV. Legge, diritto, giustizia*, Torino, 1998, p. 976 ss.



sciplina di alcuni ambiti materiali che, proprio in ragione delle loro caratteristiche strutturali, dovevano ritenersi assegnati in via esclusiva alla discrezionalità degli organi politici. Ritenendo le ragioni che avevano ostacolato una propria pronuncia sul merito delle leggi per l'elezione delle Camere alla stregua di impedimenti di ordine meramente processuale e, per questo, superabili a seconda delle esigenze anche a discapito delle specifiche attribuzioni del Parlamento, il giudice costituzionale ha però tramutato una tradizionale “zona franca” dell'ordinamento, necessaria per la tenuta complessiva delle Assemblee politiche, in una semplice “zona d'ombra”.

In realtà, già prima delle capitali decisioni n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, il giudice delle leggi, nella sentenza n. 29 del 2003, aveva mostrato un certo disagio di fronte a istituti che sembravano aver perso la loro attualità, segnalando una possibile alternativa ai meccanismi, che anche le prassi della stessa Corte aveva contribuito a costruire, ma non certo nell'intento di rivedere in termini critici un percorso interpretativo ormai consolidato, che aveva assegnato alle Camere il monopolio sulla materia elettorale.

Non deve però trascurarsi la circostanza che, in quell'occasione, per argomentare la propria pronuncia, la Corte si fosse espressamente riferita al diritto a un giudice indipendente e imparziale e alla tutela degli interessi individuali coinvolti nelle cause di ineleggibilità e incompatibilità. Questo atteggiamento da parte del giudice costituzionale pone evidentemente una questione seria in termini di legittimazione ad intervenire su controversie politicamente sensibili, ridestando così quell'interrogativo, che, da sempre, anima la presenza di “zone franche” in ogni assetto democratico su quale sia l'organo strutturalmente e istituzionalmente più idoneo a regolamentare una certa fattispecie.

#### *4.1. L'origine costituzionale della riserva parlamentare in materia elettorale: una rilettura dell'art. 66 Cost.*

In effetti, la collocazione della disciplina per l'elezione delle Camere tra le materie riservate alla competenza esclusiva del Parlamento trova la propria giustificazione giuridica già a livello costituzionale e, in modo particolare, nel diverso sistema di convalida attualmente vigente per le consultazioni politiche rispetto ai meccanismi previsti per le elezioni amministrative. Come si è già avuto modo di constatare, infatti, ai sensi dell'art. 66 Cost., le votazioni per il Parlamento nazionale debbono obbligatoriamente svolgersi secondo una procedura che consenta alle sole Assemblee elettive di verificare la legittimità della propria composizione, eliminando qualsiasi intervento eventuale, concorrente o successivo da parte di altri organi statuali. Anche per quanto concerne la tutela dei diritti dell'elettorato, pertanto, tutto il procedimento di verifica sulla regolarità delle relative operazioni deve esaurirsi all'interno di ciascuna Camera, così da

escludere in radice interventi da parte dell'autorità giudiziaria e della Corte costituzionale<sup>244</sup>.

Per quel che concerne la formazione dell'organo parlamentare è quindi la stessa Costituzione ad escludere la presenza di un giudice – ordinario o costituzionale che sia – diverso dal Parlamento, di fronte al quale agire a precisa tutela dei diritti elettorali. Si forgia così una vera e propria riserva di competenza in favore delle Assemblee rappresentative, che toglie la possibilità di ricorrere al giudizio di legittimità sulle leggi al fine di promuovere questioni riferibili alle concrete modalità di formazione e di esercizio del mandato parlamentare<sup>245</sup>. Sulla base di queste premesse si è formata una vera e propria "zona franca", che, almeno fino ai più recenti sviluppi giurisprudenziali, ha sempre tenuto lontana la Corte da qualsiasi sindacato sulle scelte operate del legislatore in tema di rappresentanza politico-parlamentare.

Gli stessi orientamenti del giudice delle leggi hanno consolidato questa impostazione, specie attraverso un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale, che, rifacendosi all'intento manifestato dal Costituente di conservare, senza attenuazioni di sorta, l'istituto della verifica dei poteri così come previsto dallo Statuto albertino, ha implicitamente ricompreso nella dicitura dell'articolo 66 tutte le procedure elettorali per la formazione di Camera e Senato<sup>246</sup>. Al momento della stesura di quella disposizione – lo si è visto anche *supra* – la preoccupazione più evidente fu quella di garantire al Parlamento una posizione di autonomia e di indipendenza, senza tuttavia contemperare quella particolare necessità con le esigenze di un ordinamento nuovo, modellato secondo le linee dello Stato costituzionale di diritto, che imponeva allo stesso organo legislativo di rapportarsi con il potere giudiziario (e con la Corte costituzionale) in maniera sicuramente diversa rispetto al più recente passato. Si optò, dunque, per un controllo da svolgere, almeno in un'ultima istanza, all'interno delle Camere, consentendo esclusivamente alle Assemblee politiche di accertare, in via definitiva, i risultati del procedimento elettorale e suggerendo, per ciò stesso, anche al giudice

---

<sup>244</sup> Per un ampio approfondimento sugli elementi che distinguono il controllo dei risultati sulle elezioni politiche dagli esiti delle consultazioni amministrative, si consultino P. ALBERTI, *Ineleggibilità amministrativa e principi costituzionali*, Milano, 1984; E. ROSSI-A. PERTICI, *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale e gli effetti di una sua eventuale sospensione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2006; V. MESSERINI, *Eleggibilità e sistema democratico*, Milano, 1984.

<sup>245</sup> Una ricostruzione delle principali posizioni espresse in dottrina è fornita, tra gli altri, da F. LANCHESTER, *La verifica dei poteri nel diritto comparato, modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1998, p. 2862 ss.; V. LIPPOLIS, *Art. 66 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986, p. 115 ss.; V. DI CIOLLO-L. CIAURRO, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1995, p. 1 ss.

<sup>246</sup> Cfr. G. SAPORITO-G. D'URSO, *Le elezioni parlamentari*, Bologna, 1992, p. 5 ss.

costituzionale di approssicare le regole della rappresentanza democratica e i correlativi rapporti con il Parlamento in modo estremamente cauto, per via della loro intrinseca politicità<sup>247</sup>.

Primariamente, quindi, l'impedimento a sollevare questioni di costituzionalità relative alla materia elettorale trova alimento nell'interpretazione che la giurisprudenza parlamentare, accolta favorevolmente anche dalla dottrina e legittimata dalla stessa Corte costituzionale, ha fornito all'espressione di cui all'art. 66 Cost. per effetto della quale il Parlamento “*giudica sui titoli di ammissione dei componenti delle Camere e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità*” Uno sviluppo coerente di questa esegesi impone infatti di estendere l'oggetto stesso della verifica anche oltre una valutazione sulla regolare composizione delle Assemblee elettive<sup>248</sup>. Se è vero, come è vero, che la garanzia costituzionale *ex art. 66* serve a preservare la piena autonomia delle Camere politiche, sembra incongruo postulare un controllo esclusivo da parte del Parlamento sulla legislazione elettorale che si limiti a valutare solo i risultati delle operazioni di voto. In altre parole, se la Costituzione assicura al Parlamento un controllo “a valle” sulle procedure elettorali, al fine di salvaguardare l'indipendenza funzionale delle Camere rispetto alle ingerenze portate degli altri poteri dello Stato, sarebbe logico supporre che le Assemblee rappresentative godano di una libertà equivalente – o per lo meno analoga – anche quando si tratta di definire “a monte” le regole per la loro composizione. Un'eventuale ingerenza ad opera della Corte costituzionale o di qualsiasi altro organo nella concreta definizione dei meccanismi elettorali, infatti, pregiudicherebbe seriamente anche il controllo che le Assemblee sono chiamate obbligatoriamente a svolgere in sede di verifica delle elezioni, perché fisserebbe in una sede diversa dal Parlamento le regole per un accertamento di tipo politico. La verifica sulla regolarità delle opera-

---

<sup>247</sup> Sulla peculiare caratterizzazione del diritto di voto nel sistema costituzionale italiano e sulle sue conseguenze in termini di giustiziabilità, si vedano L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957, p. 361 ss.; P. VIRGA, *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949, p. 5 ss.; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993, p. 1107 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 477 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, p. 238 ss.

<sup>248</sup> L'espressione, appropriata nel contesto in cui è sorta – ossia quando ogni Deputato era munito di un proprio mandato scritto, rilasciatogli dai suoi deleganti, che formava oggetto di un controllo da parte della Camera di appartenenza prima di essere ammesso a far parte dell'Assemblea – risulta imprecisa rispetto all'attuale oggetto della verifica. Peraltro, già in epoca statutaria si era dovuto adattare l'ambito di operatività dell'istituto alle diverse modalità di accesso alle Camere. Detto adeguamento, avvenuto essenzialmente in via di prassi, aveva portato a comprendere nella verifica sia il controllo sui requisiti di capacità per conseguire o mantenere l'ufficio parlamentare sia quello sulla regolarità delle operazioni elettorali, al fine di accertare che gli atti del procedimento non fossero inficiati da qualche vizio, che ne potesse determinare l'invalidità. Per una ricostruzione dei meccanismi relativi al giudizio sulla verifica dei poteri si veda per tutti G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001.

zioni elettorali di cui all'art. 66 Cost. presuppone che anche le norme concretamente adottate in questo ambito siano state previamente definite a livello politico dalle Camere. Se così non fosse, gli organi elettivi sarebbero chiamati ad applicare per la loro composizione regole sostanzialmente etero-determinate, con grave ed evidente pregiudizio per la loro autonomia e la loro indipendenza<sup>249</sup>.

In sostanza, il Parlamento, in quanto organo rappresentativo, partecipa del potere sovrano dello Stato, si presenta come l'istituto caratterizzante dell'ordinamento e non può non situarsi al centro del modello costituzionale. La conferma di questa posizione va ricercata nelle immunità predisposte dalla Costituzione a difesa dell'indipendenza delle Camere e fissate dagli articoli 64 e 68, i quali, unitamente all'articolo 66, creano, rafforzandosi e legittimandosi reciprocamente, un sistema di protezione per l'organo legislativo tale per cui la posizione privilegiata del Parlamento rispetto agli altri poteri dello Stato è frutto del complesso di garanzie che lo circondano in ragione della sua posizione istituzionale<sup>250</sup>. Per questi motivi, non si ha quindi difficoltà ad ammettere un'interpretazione estensiva delle prerogative parlamentari, mentre questa stessa operazione diventa certamente più complessa se riferita, per esempio, ai Consigli regionali. Con riferimento all'Assemblea regionale siciliana, la stessa Corte costituzionale ha infatti avuto di modo di precisare che *"data la peculiarità del fenomeno che sottrae ad ogni giurisdizione esterna il procedimento di verifica dei poteri e dato che tale deroga rappresenta pur sempre una restrizione al principio che assicura la tutela giurisdizionale per alcune somme categorie di diritti soggettivi (o di interessi legittimi), deve intendersi acquisito il carattere eccezionale dell'istituto sia per quanto attiene ai soggetti che all'oggetto cui esso si riferisce; il che ne impedisce l'applicazione in via analogica ad organi aventi diversità di tipo e di essenza"*<sup>251</sup>.

In questo senso, anche i regolamenti e le prassi parlamentari hanno sempre teso ad allargare le maglie del controllo politico sulla legislazione elettorale, spostando sempre più a ritroso l'inizio della verifica affidata alle Camere. Al riguar-

---

<sup>249</sup> Anche perché, fin dalle origini, l'istituto della verifica dei poteri ha condiviso le sue radici con le immunità parlamentari in quanto prerogative entrambe dirette a tutelare l'integrità delle Assemblee rappresentative. Circa la necessaria correlazione tra meccanismi di convalida delle elezioni e guarentigie parlamentari, si vedano, a titolo di esempio, L. ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, p. 782 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 224 ss.; V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, p. 184 ss.

<sup>250</sup> Così V. MESSERINI, *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 553 ss.; G. LASORELLA, *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende ed antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1996, p. 288 ss.; M. MANETTI, *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 119 ss.

<sup>251</sup> Cfr. C. cost. sent. 43/1977, punto 5 del considerato in diritto.

do, l'art. 17, comma 1, reg. Cam. precisa che la Giunta debba riferire all'Assemblea sulla regolarità delle operazioni elettorali, sui titoli di ammissione dei Deputati nonché sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza previste dalla legge, esprimendo le relative proposte di convalida o di annullamento; similmente l'art. 19, comma 4, reg. Sen., riprendendo la formulazione dell'art. 66 Cost., stabilisce che la Giunta proceda alla verifica dei titoli di ammissione dei Senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, riferendo al Senato sulle eventuali irregolarità riscontrate<sup>252</sup>.

Dai regolamenti interni delle Giunte si traggono poi ulteriori elementi utili a precisare l'ambito delle operazioni elettorali sulle quali gli organi delle Assemblee politiche possono estendere la propria verifica. In essi si contempla la possibilità di controllare i risultati elettorali attraverso l'esame dei verbali degli uffici centrali circoscrizionali e di disporre altresì la revisione delle schede. Il dato che emerge dalla lettura di queste previsioni è che l'oggetto della verifica comprende sia l'esame delle condizioni di ineleggibilità e incompatibilità sia il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali relative alle fasi dello scrutinio, estendendosi non solo alla conformità dei risultati numerici, all'assegnazione dei voti e delle eventuali preferenze a ciascun partito, ma interessando anche il deposito dei contrassegni, la formazione delle liste e l'accettazione delle candidature, al fine di valutare la mancanza di elementi patologici in tutte le fasi prodromiche alla proclamazione degli eletti<sup>253</sup>.

In definitiva, è il particolare sistema delle prerogative parlamentari, letto in combinazione con le teorizzazioni in materia di "interna corporis" e di insindacabilità dei regolamenti delle Camere, a rivelarsi determinate per sottrarre al giudizio della Corte ampi settori ricompresi entro il circuito della rappresentanza politica, facendo propendere per la non giustiziabilità della legge elettorale nel suo complesso. La qualificazione di questa disciplina come vera e propria "zona franca" rafforza cioè la divisione dei poteri, così come ricavabile dalla Costituzione, non solo perché si pone a corollario dei meccanismi previsti per la verifica dei titoli di ammissione dei Parlamentari, ma anche perché garantisce le forze politiche dalle interferenze di qualsiasi altro organo, quando si tratta di definire discrezionalmente le regole del gioco democratico<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> Per tutti si vedano I. NICOTRA, *Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1997, p. 77 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni sulla verifica di poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale, Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983, p. 1412 ss.; N. MANCINO, *Incompatibilità, ineleggibilità, conflitto di interessi: decida la Corte costituzionale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Firenze, 2004, p. 380 ss.

<sup>253</sup> V. MESSERINI, *La materia elettorale*, cit.

<sup>254</sup> In tal senso si consultino A. PACE, *Ineleggibilità, incompatibilità, e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari degli organi di governo*, in S. CASSESE-B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996, p. 72 ss.; A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Cor-*

Tutto ciò premesso, si deve pure rilevare che le elezioni costituiscono il fulcro di ciascun sistema democratico. Pertanto le regole che ne permettono il dispiegarsi – al pari o forse ancor più delle altre – devono mantenersi entro parametri costituzionali definiti e devono essere sorrette da adeguate garanzie applicative<sup>255</sup>. In quest'ottica, gli interventi della Corte che hanno progressivamente eroso l'autonomia delle Camere in materia elettorale sono stati determinati proprio dalla necessità di riportare al centro del dibattito sui meccanismi di conversione dei voti in seggi i precetti desumibili dalla Costituzione. L'inerzia del Parlamento, determinata, più che altro, dalla sostanziale incapacità di raggiungere un accordo politico sulle nuove regole elettorali – pur in presenza di un forte imbarazzo manifestato a più riprese dagli organi di garanzia e dalle stesse forze partitiche rispetto a un sistema di elezione quasi unanimemente avvertito come incostituzionale – ha cioè spinto il giudice delle leggi ad agire in sostituzione delle Assemblee politiche, correggendo le carenze più vistose delle regole, a suo tempo, prefigurate dal Parlamento<sup>256</sup>.

La sindacabilità di quella particolarissima "zona franca" che si identifica con la materia elettorale è stata quindi determinata da fattori tutti interni al circuito politico-parlamentare, che hanno visto nella condotta assunta dalle Assemblee rappresentative la loro ragione principale. Occorre pertanto valutare se i valori chiamati in causa dalla Corte per intervenire in un ambito così politicamente sensibile, che dovrebbe restare strutturalmente riservato alle Camere, siano tali da giustificare un intervento così invasivo o se il Parlamento mantenga ancora la propria discrezionalità, potendo liberamente scegliere se e come intervenire in una materia di propria esclusiva spettanza, anche quando viene esplicitamente chiamato ad adeguarsi ai dettami della Costituzione.

---

te costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1965, p. 470 ss.; A. PIZZORUSSO, *Relazione di sintesi*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Milano, 1998, p. 237 ss.

<sup>255</sup> G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, p. 233 ss.

<sup>256</sup> A titolo puramente esemplificativo, si confrontino i pareri espressi da A. PIZZORUSSO, *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *Quaderni di Astrid per la riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 143 ss.; M. CROCE, *Incostituzionalità ipotetiche, probabilità concrete e aspetti problematici: quando la Corte vede ma non provvede*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2008; R. BALDUZZI-M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2005, p. 5179 ss.; G. MAESTRI, *Sospetto di incostituzionalità: riflessioni sul monito del Presidente della Corte sulla legge elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2009; G. AZZARITI, *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/ 2013.

#### 4.2. I più recenti orientamenti della Corte costituzionale

La principale ragione tecnica che, da sempre, ha impedito di rivolgersi alla Corte costituzionale per vagliare questioni di legittimità che avessero ad oggetto la legislazione elettorale nazionale si identifica quindi con la circostanza che gli unici organi abilitati dalla stessa Costituzione a giudicare sull'applicazione dei meccanismi di conversione dei voti in seggi e sui relativi diritti dell'elettorato sono solo ed esclusivamente le Camere. Le disposizioni costituzionali che, a partire dall'art. 66 Cost., tutelano l'autonomia e l'indipendenza delle Assemblee politiche determinano infatti una "strettoia", per alcuni versi, insuperabile al sindacato sulla legge elettorale: la via d'azione che passa esclusivamente attraverso il Parlamento, di fatto, non potrà mai costituire uno strumento efficace che permetta il risanamento costituzionale di questo settore, per la comprensibile difficoltà delle Assemblee elettive a chiamare in causa un altro organo (la Corte costituzionale) per valutare la conformità a Costituzione di un provvedimento normativo che esse stesse hanno approvato e che, qualora nutrano qualche dubbio in ordine alla sua legittimità, potrebbero anche modificare, piuttosto facilmente, con l'adozione di una nuova legge<sup>257</sup>.

Non indifferenti su questo versante appaiono anche gli orientamenti schiettamente politici in tema di convalida delle elezioni assunti dai due rami del Parlamento, soprattutto a seguito delle modifiche al sistema elettorale apportate a partire dal 1993. Da questo momento in poi, infatti, non solo le Assemblee rappresentative hanno deciso sulla base di criteri integralmente politici, ma hanno condizionato anche le scelte delle rispettive Giunte orientandole verso i medesimi parametri, fino quasi ad annullare quella distinzione tra decisione tecnica della Giunta e pronunciamento politico delle Camere, che gli stessi regolamenti parlamentari avevano cercato di ricostruire. Se con il sistema proporzionale, però, gli effetti di decisioni illegittime che potevano ricadere sulle situazioni giuridiche soggettive dei candidati esclusi – cosa ugualmente deprecabile nell'ambito dello Stato di diritto – non erano tuttavia in grado di alterare il rapporto di forza tra le componenti politiche presenti in Parlamento, con il passaggio ad un sistema maggioritario il rischio di modificare anche radicalmente la composizione delle Assemblee si è fatto certamente più pregnante<sup>258</sup>.

Ciò nonostante, nel nostro ordinamento misure per rimediare a questa situazione sono state ritenute assenti, ancora una volta, in ragione del combinato disposto tra l'art. 66 Cost. e il consolidato principio che sancisce l'insindacabilità

---

<sup>257</sup> In ordine alle criticità del giudizio in materia elettorale si legga, anzitutto, M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 25 ss.

<sup>258</sup> Sulla progressiva politicizzazione del giudizio parlamentare per la convalida delle elezioni, si rimanda a quanto già osservato da P. TORRETTA, *Verifica dei poteri e Stato costituzionale: Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012, p. 107 ss.

degli “*acta interna corporis*”, impedendo così alla Corte di esaminare le decisioni delle Camere relative all’applicazione di tali congegni. È questo un sistema che ha sempre vissuto nell’ambiguità tra l’esigenza di tutelare i diritti fondamentali, che si è teso salvaguardare attraverso il tentativo di giurisdizionalizzare i processi parlamentari, e le necessità della politica, che non solo si ricollegano al potere delle Assemblee elettive di giudicare esse stesse sui propri componenti, ma riposano anche sulla correlativa necessità di definire autonomamente le proprie regole di funzionamento. Detto diversamente, almeno fino alle più recenti decisioni del giudice costituzionale, con riferimento alla materia elettorale è sempre mancato un “giudice” che, “nel corso di un giudizio”, avesse interesse a sollevare una questione di legittimità riferibile alla legge parlamentare sulle elezioni politiche<sup>259</sup>.

#### 4.2.1. *La sentenza n. 1 del 2014*

La decisione con cui il giudice costituzionale ha decretato l’illegittimità delle norme relative all’elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica contenute nella legge n. 270 del 2005 ha prodotto effetti dirompenti sotto numerosissimi profili. Si è infatti trattato della prima volta in cui la Corte ha accolto una questione di costituzionalità relativa alla legge elettorale nazionale, rendendo una pronuncia in via incidentale<sup>260</sup>.

Il giudice delle leggi ha così superato la tradizionale riserva che attribuiva solo e soltanto al Parlamento la competenza in tema di legislazione elettorale, mettendo ampiamente in discussione l’esistenza di quella “zona franca” che, fino ad allora, aveva impedito di sindacare le concrete modalità di composizione delle Camere. Nella materia forse più altamente politica riservata al circuito democratico-rappresentativo, la Corte si è pertanto ritagliata un ampio margine di apprezzamento, che, ad oggi, le consente di decidere anche sui contenuti e sui limiti costituzionali di qualsiasi sistema elettorale, rompendo quella peculiare convenzione con cui aveva sempre inteso affidare alla discre-

---

<sup>259</sup> Così M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, cit.

<sup>260</sup> Per un iniziale commento sulla pronuncia, si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2014; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1/2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2014; G. AZZARITI, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 1/2014. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di referendum abrogativo in materia elettorale si rinvia *passim* all’opera di A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.



zionalità del legislatore eventuali decisioni al riguardo<sup>261</sup>.

Il giudice costituzionale affronta nel merito tutte le criticità del sistema elettorale definito dal Parlamento, vagliandone la ragionevolezza intrinseca e considerandone la proporzionalità. Nel fare ciò, la Corte attribuisce a se stessa il compito di valutare, in via definitiva, l'impatto di ogni nuova legge elettorale, riservandosi anche il compito di apprezzare in qualsiasi momento il rapporto tra la necessita sistemica di agevolare la formazione di una maggioranza di governo, possibilmente stabile, e la correlativa istanza democratica di garantire comunque un certo grado di rappresentatività all'interno delle Assemblee parlamentari<sup>262</sup>.

Sotto questo aspetto, le argomentazioni prodotte dal giudice delle leggi individuano un principio generale imprescindibile, ovverosia la necessità che il sistema elettorale, qualsiasi esso sia, preveda dei meccanismi intimamente ragionevoli. È proprio il principio di uguaglianza, inteso come canone di ragionevolezza a rappresentare l'espedito processuale attraverso cui la Corte scardina gli stessi fondamenti di questa “zona franca”<sup>263</sup>.

#### 4.2.1.1. *Le motivazioni in punto di ammissibilità*

L'ammissibilità della questione ha sicuramente costituito uno dei profili più controversi dell'intera vicenda. Al riguardo, si era da più parti pronosticato un probabile rigetto della domanda, soprattutto alla luce di una presunta assenza del requisito della rilevanza, stigmatizzando altresì la sostanziale identità fra l'azione esperita davanti al giudice rimettente e il successivo giudizio di fronte alla Corte costituzionale<sup>264</sup>.

In realtà, la necessità di mantenere una certa flessibilità delle regole processuali anche con riferimento alla possibilità di proporre alcune questioni di legittimità, salvaguardando comunque la natura incidentale del giudizio sulle leggi, aveva già trovato una sua compiuta trattazione con riferimento alle cosiddette

<sup>261</sup> A questo proposito si rinvia nuovamente a M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, cit.

<sup>262</sup> F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari*, in *www.rivista.aic.it*, 4/2014.

<sup>263</sup> In ordine ai profili di ragionevolezza della disciplina elettorale, si vedano A. MORRONE, *La riforma elettorale dopo la fine del Porcellum*, in *www.confrontocostituzionali.eu*, 1/2014; M. D'AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 90 ss.

<sup>264</sup> In particolare, sulla distinzione tra oggetto del giudizio *a quo* e oggetto della questione di costituzionalità, si leggano C. cost. sent. 14/1964; C. cost. sent. 65/1964; C. cost. sent. 263/1994; C. cost. sent. 127/1998; C. cost. sent. 4/2000; C. cost. sent. 64/2006; C. cost. sent. 38/2009. In dottrina, E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 84 ss.; G. PISTORIO, *Il curioso caso di una fictio litis (tre volte) ammissibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2009, p. 309 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 132 ss.

*lites fictae*, ossia a quei giudizi promossi al solo scopo di ottenere una sede idonea per incardinare un giudizio di costituzionalità. Si è così distinto tra una *lis ficta* in senso formale, con riferimento alla quale il giudizio esisterebbe comunque, anche se azionato dal solo interesse di provocare una decisione di legittimità, da una *lis ficta* di tipo sostanziale, per effetto della quale, invece, il giudizio *a quo* si identificherebbe integralmente con la proposizione di una *quaestio legitimitatis*, che però risulterebbe inammissibile proprio per l'assenza di una situazione concreta sottostante al processo<sup>265</sup>.

Nel giudizio sulla legge elettorale sollevato dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 144 del 2013 si era di fronte a tre diversi giudici che avevano ritenuto ammissibile un'azione di accertamento sul legittimo esercizio del proprio diritto di voto da parte di alcuni cittadini<sup>266</sup>. Stando alla predetta classificazione, la controversia sulla legge elettorale promossa di fronte alla Cassazione si qualificava come una *lis ficta* formale, in quanto costruita appositamente per sollevare la questione di costituzionalità, ma pur sempre nell'ambito di un giudizio dotato di un oggetto autonomo, anche se in gran parte coincidente con la risposta alla medesima domanda di legittimità costituzionale. Attraverso questo meccanismo, la Corte amplia le maglie del proprio sindacato, allo scopo di evitare la creazione di ulteriori "zone franche", che ledano in misura eccessiva un altro interesse costituzionalmente protetto, soprattutto quando si tratta di tutelare l'esercizio di un diritto fondamentale come il diritto di voto. In questo senso, la Corte sembra sostenere che, qualora sia necessario pronunciarsi su situazioni connesse con l'esercizio della rappresentanza democratica o che interessino comunque le libertà costitutive dell'ordinamento, anche le valutazioni relative alla rilevanza della questione possono subire un temperamento in termini di concretezza<sup>267</sup>.

Con riferimento a questo profilo, la sentenza n. 1 del 2014 è ricorso a una

---

<sup>265</sup> La Corte costituzionale ha chiarito i presupposti per ammettere alcune questioni all'interno di giudizi appositamente costruiti, già a partire dalla sentenza n. 14 del 1964. In dottrina si vedano L. PALADIN, *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1964, p. 141 ss.; V. ONIDA-M. D'AMICO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998, p. 93 ss.; M. BON-VALSASSINA, *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1964, p. 133 ss.

<sup>266</sup> A questo proposito si legga C. cost. sent. 1/2014, punto 2 del considerato in diritto. Nello stesso senso, si vedano, C. cost. sent. 270/2010; C. cost. sent. 61/2012; C. cost. sent. 280/2012; C. cost. sent. 91/2013. Per un commento si rimanda a F.G. SCOCA, *Qualificazione della domanda giudiziale e controllo sulla rilevanza della questione di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2012, p. 4482 ss. Analogamente, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 152 ss.

<sup>267</sup> Si pensi alla giurisprudenza in tema di legittimazione del giudice *a quo* e alla natura di giudice attribuita al fine di poter operare un sindacato su norme particolari o, in tema di rilevanza, alla vicenda sulle norme penali di favore conclusa a partire dalla sentenza n. 148 del 1983.

pluralità di argomentazioni concorrenti, introducendo la possibilità di esperire azioni di accertamento, che si appuntino su norme di dubbia costituzionalità, anche indipendentemente dalla loro applicazione in concreto, dal momento che l'incertezza sulla legittimità della legge elettorale costituisce, di per sé, una lesione giuridicamente rilevante del diritto di voto. In questo modo, la Corte ha aperto un canale privilegiato per l'ingresso di tutte le questioni di costituzionalità attinenti alla legge elettorale, consentendo, in definitiva, di verificare la legittimità del sistema di elezione per il Parlamento, prima dell'apertura del relativo procedimento, ma sacrificando l'incidentalità del giudizio o, quanto meno, concependo il processo in via indiretta in termini parzialmente diversi rispetto alla generalità dei casi. Con riguardo alla materia elettorale, il giudice delle leggi si concentra massimamente sull'esigenza di garantire la giustizia costituzionale nella generalità dei casi, legittimando in questo modo il ricorso alla via incidentale, ogni qualvolta si ravvisi la violazione di una posizione giuridica soggettiva, in ragione della necessità obiettiva di espungere dall'ordinamento il maggior numero possibile di disposizioni contrarie a Costituzione.

Al contrario, il requisito dell'incidentalità, rigorosamente inteso, manifesta la massima concretizzazione del processo costituzionale. Ai fini dell'accesso in via indiretta non è infatti sufficiente che l'attore nel processo principale deduca di essere astrattamente destinatario del precetto legislativo di cui si sospetta l'illegittimità, ma deve trovarsi in una situazione particolare, in cui l'applicazione di quella norma incida direttamente e specificamente sulla sua posizione sostanziale<sup>268</sup>. In altre parole, al momento di definire i meccanismi del processo incidentale non si è voluto che il giudice costituzionale si occupasse di questioni di legittimità vertenti su qualsiasi disposizione legislativa per eliminarla dall'ordinamento, ma si è preferito che la Corte giudicasse su norme capaci di ledere posizioni costituzionalmente protette in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata<sup>269</sup>. Solo chi sia stato interessato dall'applicazione della legge con riferimento a un particolare caso della vita che lo concerne singolarmente potrà lamentare un pregiudizio qualificato che lo legittimi poi ad agire in giudizio: la pendenza del processo principale e con essa l'incidentalità sono dunque l'indice della lesione di un diritto individuale, per difendere il quale è necessario porre in dubbio la costituzionalità di una legge. Dal momento che, di regola, il diritto può essere esercitato o compresso unicamente nell'ambito della sfera d'azione dell'attore, quest'ultimo porrà all'attenzione del giudice soltanto

---

<sup>268</sup> Per una ricostruzione del sistema incidentale si veda M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984. Più di recente A. ANZON, *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013, p. 34 ss.

<sup>269</sup> Cfr. C. cost. sent. 16/2008.

la vicenda concreta che lo ha coinvolto, senza farsi carico della potenziale e astratta violazione legislativa del medesimo diritto in danno di altri soggetti<sup>270</sup>.

Il nuovo sindacato sulla legge elettorale stravolge però questo consolidato sistema, poiché allarga l'incidentalità a garanzia di una posizione generale come l'esercizio del diritto di voto, fino a consentire un accertamento di tipo giudiziario che salvaguardi, potenzialmente, tutti i soggetti destinatari di quel diritto. In tale ottica, il controllo incidentale slitta dalla concretezza di una peculiare vicenda applicativa fino all'astrazione di domande giudiziali fondate sulla obiettiva contrarietà a Costituzione della disposizione censurata, adattando la logica del giudizio alla sostanza del diritto in questione. Se quest'ultimo, per quanto individuale, vive in una dimensione necessariamente collettiva, in assenza della quale rischia di scomparire, allora anche la tutela costituzionale è chiamata ad uniformarsi a queste particolarità attraverso azioni che rispondono a un interesse astratto, riconducibile alla generalità dei consociati. In questi casi, esistono cioè ragioni individuali che non trovano sbocco se non per mezzo di azioni fondate sulla dedotta lesione del diritto di chiunque ne sia titolare, al di là e prima di qualsivoglia vicenda concreta di applicazione soggettiva della legge.

Quando si tratta di legge elettorale e del correlativo esercizio del diritto di voto, la questione di costituzionalità nasce nel corso di un giudizio il cui oggetto esige di assorbire nella *causa petendi* la posizione di tutti i soggetti che tipicamente si trovano in quella stessa situazione, in modo tale da fondare, nell'ottica di un accesso alla Corte, l'interesse al processo principale sull'interesse oggettivo alla rimozione di una disposizione incostituzionale<sup>271</sup>. Qui l'attore agisce in qualità di cittadino-elettore, che subisce una compromissione in termini di incertezza sul contenuto del diritto di voto, per cui l'azione di accertamento esperita davanti al giudice ordinario mira, con ogni evidenza, a ripristinare la legalità costituzionale violata e di ciò la sentenza n. 1 del 2014 sembra dare atto quando afferma che il diritto di voto "*ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme*"<sup>272</sup>.

Innanzitutto alla legge elettorale, i diritti dell'elettore non possono venire garantiti

---

<sup>270</sup> Sui caratteri dell'incidentalità del giudizio in rapporto alla legge elettorale, F. LANCHESTER, *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013, p. 1 ss.; C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *www.consultaonline.org*, 2/2013; G.M. SALERNO, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali come 'tramite' per il pieno ripristino del diritto di voto*, in *Corriere giuridico*, 2/2013, p. 88 ss.

<sup>271</sup> A questo proposito si confrontino le osservazioni di E. ROSSI, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *www.federalismi.it*, 3/2013; P. CARNEVALE, *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013, p. 52 ss.

<sup>272</sup> C. cost. sent. 1/2014, punto 2 del considerato in diritto.

se non congiuntamente ai diritti di ciascun membro del corpo elettorale. Pertanto, anche la prospettiva di accesso incidentale alla Corte dovrà necessariamente adeguarsi rispetto ad interventi meno legati alla concretezza di una specifica vicenda applicativa, tutelando anche l'astratta compressione del diritto da parte di una legge incostituzionale. Si avrà così un caso in cui, proprio a garanzia di un diritto individuale, occorrerà trovare una forma di accesso al sindacato della Corte coerente con il concomitante ed indistinguibile interesse obiettivo ad affermare le ragioni della Costituzione sui meccanismi discrezionalmente definiti dal legislatore ordinario<sup>273</sup>.

Ai fini dell'ammissibilità della questione, più che le motivazioni relative all'incidentalità del giudizio, assolutamente dirimenti si sono quindi rivelati gli argomenti di sistema secondo cui il sindacato di legittimità costituzionale, di per sé, non ammetterebbe “zone franche” o “zone d'ombra”. In questo senso, il giudice delle leggi sottolinea la particolare natura della materia elettorale e la difficoltà per le relative norme di essere condotte, per altra via, all'esame della Corte, riunendo così implicitamente le diverse valutazioni in tema di legittimazione del giudice *a quo*, esistenza del giudizio e rilevanza della questione, per qualificare quel preciso procedimento come l'unica via di accesso per giungere davanti alla Corte e soddisfare la propria domanda di giustizia costituzionale. Sullo sfondo di questa teorizzazione, si colloca evidentemente la difesa del sindacato incidentale e dei suoi meccanismi che, pur creando “strette” a volte anguste, non tollerano limitazioni o lacune, pena la propria inutilità. Così, sul punto, la Corte conclude ritenendo costituzionalmente inopportuno il mantenimento di una “zona franca” nel sistema di giustizia costituzionale che, per di più, interessa un ambito strettamente connesso con l'ordinamento democratico e che siccome incide sul diritto fondamentale di voto determina, per ciò stesso, un *vulnus* inammissibile<sup>274</sup>.

#### 4.2.1.2. *Le ragioni di merito*

A giudizio della Corte, la Costituzione impone un bilanciamento coerente tra le ragioni della rappresentanza e il bisogno di governabilità, che abilita lo stesso giudice costituzionale a compiere una valutazione di proporzionalità circa la coerenza intrinseca della legislazione elettorale. Tutti i dubbi di costituzionalità sollevati dal giudice rimettente hanno trovato accoglimento a partire proprio da

---

<sup>273</sup> Così M. BIGNAMI, *La Corte costituzionale interviene in via “semi-incidentale” sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 27 ss.; A. GIGLIOTTI, *Violata la zona d'ombra? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013, p. 23 ss.

<sup>274</sup> C. cost. sent. 1/2014, punto 2 del considerato in diritto.

questa considerazione. Il giudice delle leggi, infatti, dopo aver riconfermato, a mo' di premessa, che non esiste alcun modello elettorale astrattamente imposto dalla Costituzione, ha ritenuto che l'attribuzione di un "premio di maggioranza" alla lista prevalente, in assenza di una soglia minima di voti o di seggi da conseguire, sia causa in concreto di un'intollerabile distorsione tra il peso del voto in entrata e il peso del voto in uscita, tale da compromettere il principio di uguaglianza del suffragio. In altre parole, la disciplina censurata sarebbe il frutto di un'opzione legislativa che, pur perseguendo un obiettivo del tutto legittimo come quello di assicurare la governabilità, non impone però il "minor sacrificio possibile" alle corrispettive esigenze di rappresentatività delle Assemblee politiche, frustrando così anche le legittime aspettative degli elettori<sup>275</sup>.

Quanto al regime delle "liste bloccate", la Corte ha ritenuto che esso compromettesse la libertà del voto e le logiche della rappresentanza, costringendo l'elettore ad accettare *in toto* un elenco, spesso assai lungo di candidati, che difficilmente era messo in condizione di conoscere nel dettaglio. Si censura qui la circostanza che il sistema escluda ogni facoltà per l'elettore di incidere sulla selezione dei propri rappresentanti, il che rendeva la disciplina indubbiata "non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi né con altri meccanismi caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali però il numero dei candidati da eleggere è talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi, e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto al pari di quanto accade nel caso dei collegi uni nominali"<sup>276</sup>.

Come si diceva, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge elettorale colpisce, in primo luogo, i "premi di maggioranza" discrezionalmente previsti dal legislatore, accumulando sotto un'unica matrice i due diversi meccanismi congegnati per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica. È ampiamente risaputo, infatti, che i sistemi definiti per i due rami del Parlamento fossero sostanzialmente differenti, giacché, per la Camera, la legge n. 270 del 2005 attribuiva un premio su base nazionale, mentre per il Senato essa assegnava il relativo premio alla lista o alla coalizione vincitrice su base regionale. È altrettanto noto, però, che i dedotti profili di irragionevolezza coinvolgessero in

---

<sup>275</sup> A diverso titolo, sui diritti elettorali collegati alla rappresentatività del sistema si vedano A. SEVERINI, *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014; D. BRUSATORI, *Ancora sulla sentenza n. 1/2014 in tema di rappresentanza politica: spunti per una riflessione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 3/2015; V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'«Avanti» del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2014, p. 103 ss.

<sup>276</sup> In questa prospettiva A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.

entrambi i casi la sostanziale sproporzione dei premi e che la loro diversa imputazione creasse un ulteriore elemento di irragionevolezza, determinando addirittura una differenza interna nel calcolo con la possibilità, invero molto concreta, di creare maggioranze diverse per le due Assemblee<sup>277</sup>.

A questo punto, nel ragionamento della Corte si innesta un elemento di forte ambiguità, dal momento che il giudice costituzionale non si limita a sindacare l'irragionevolezza della disciplina, ma estende il proprio controllo anche alla proporzionalità degli strumenti ideati dal legislatore. A questo proposito assume rilievo non solo il risultato finale cui si mira, ma anche la *ratio* posta alla base del sistema. In concreto, il giudice delle leggi ritiene che le previsioni in esame abbiano compromesso il principio di ragionevolezza, riverberandosi negativamente pure sul principio di eguaglianza del voto<sup>278</sup>.

Più dettagliatamente, la Corte sancisce l'incostituzionalità dei meccanismi di assegnazione dei “premi di maggioranza”, poiché il sistema previsto dal legislatore non ne subordinava la conquista al raggiungimento di “una soglia minima di voti e quindi una maggioranza relativa di voti, potenzialmente molto modesta, può trasformarsi in una maggioranza assoluta di seggi”<sup>279</sup>. Non è chiaro, però, alla luce dell'applicazione congiunta dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità, se sia incostituzionale soltanto l'assenza di una soglia minima oppure la sproporzione fra la percentuale dei voti ottenuti e il premio conseguito<sup>280</sup>.

La Corte afferma giustamente che ogni sistema elettorale deve bilanciare le esigenze della rappresentanza, tanto più forti in un sistema a base proporzionale, con quelle della governabilità, ottenibili mediante l'introduzione di “soglie di sbarramento” o di “premi di maggioranza”, quanto però questa ponderazione sia aperta alle scelte del legislatore e quanto invece possa essere oggetto di sindacato da parte della Corte non risulta chiaramente dalla sentenza, per cui sembra quasi che, pur predicando un certo *self-restraint* dinanzi alla discrezionalità legislativa, in realtà la Corte si riservi un ampio spazio di intervento. Il ragionamento condotto dal giudice costituzionale, infatti, non si limita a censurare la mancanza di una soglia minima, ma si concentra anche sulla natura della legge elettorale sottoposta al proprio vaglio, rimarcando una certa divaricazione fra la

---

<sup>277</sup> E. BALBONI, *Annotazioni sulla sentenza acceleratoria: premesse, effetti e fine*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 13 ss.

<sup>278</sup> Circa il “test di proporzionalità” applicato dalla Corte sui meccanismi elettorali L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014; F. FELICETTI, *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016; S. LIETO-P. PASQUINO, *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n.1 del 2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.

<sup>279</sup> C. cost. sent. 1/2014, punto 3 del considerate in diritto.

<sup>280</sup> C. cost. sent. 1/2014, punto 4 del considerate in diritto.

natura del voto e i suoi effetti, per cui un meccanismo schiettamente proporzionale in entrata, all'esito del voto si rivela fortemente distorsivo<sup>281</sup>.

La dichiarazione di incostituzionalità delle “liste bloccate” e la conseguente introduzione, in via manipolativa, di un voto di preferenza per ciascun elettore costituisce probabilmente il punto più avanzato dell'offensiva sferrata dalla Corte nei confronti della legge elettorale come “zona franca” del giudizio di costituzionalità.

L'illegittimità delle “liste bloccate” si basa fundamentalmente su tre profili. Anzitutto, l'opzione legislativa escludeva la facoltà dell'elettore di incidere sulla scelta dei propri rappresentanti; in secondo luogo, l'ordine delle candidature e quindi la possibilità di essere eletti era deciso unicamente dai partiti; infine, l'alto numero di candidati, data anche la lunghezza delle liste, li rendeva assai difficilmente conoscibili agli occhi dei votanti. In questa prospettiva la libertà degli elettori appariva fortemente compromessa, posto che il cittadino era chiamato a determinare l'elezione di tutti i Deputati e di tutti Senatori, votando un elenco spesso molto lungo di candidati, che difficilmente sarebbe stato in grado di valutare<sup>282</sup>. La Corte non ha dunque assolto qualsiasi “lista bloccata”, purché più corta, ma ha affermato chiaramente che deve comunque esserci una scelta consapevole dei cittadini e che la “*logica della rappresentanza risulta ferita dalla mancanza del sostegno dell'indicazione personale dei cittadini*”. Il fondamento di qualsiasi futura scelta elettorale da parte del legislatore dovrà allora verosimilmente concentrarsi sul rispetto di questa libertà di scelta, ottenibile tramite un voto di preferenza che la stessa Corte reintroduce, nonostante la volontà espressa dal corpo elettorale in sede referendaria lo avesse sostanzialmente eliminato, propendendo per un sistema uninominale con “liste bloccate” brevi<sup>283</sup>.

Ciò nondimeno, in un sistema elettorale come quello definito dalla legge n. 270 del 2005, basato su collegi plurinominali a liste concorrenti, con riparto proporzionale dei seggi, per definizione, il voto, quand'anche fosse stato ac-

---

<sup>281</sup> In questo senso si rimanda a quanto rilevato da G. LODATO-S. PAINO-G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n.1 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 2/2014; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014, p. 43 ss.; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *www.forum costituzionale.it*, 1/2014.

<sup>282</sup> C. cost. sent. 1/2014, punto 5.1 del considerate in diritto.

<sup>283</sup> *Ibidem*. Sulla tutela della libertà di scelta degli elettori, quale espressione del principio democratico, si veda anche C. cost. sent. 16/1978, punto 5 del considerate in diritto. Per un commento si leggano, *ex plurimis*, S. BARTOLE, *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 167 ss.; F. MODUGNO, *Trasfigurazione del referendum abrogativo irrigidimento dei Patti Lateranensi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 181 ss. nonché V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, p. 151 ss.



compagnato dall'espressione di un'ipotetica preferenza, di fatto, sarebbe andato alla lista e ne avrebbe sostenuto tutti i candidati. Se l'elettore non apprezza i candidati, mantiene pur sempre la facoltà di sostenere un'altra lista, ma è davvero arduo ritenere giuridicamente compromessa la libertà del voto in ragione di un elemento connaturato al meccanismo elettorale, qual è il sostegno ai candidati della lista che alla fine si è scelto di appoggiare<sup>284</sup>. Peraltro, se si ammettesse che la libertà del voto conferisca all'elettore il diritto incondizionato di scegliere il proprio eletto, anche in aperto contrasto con la selezione proposta dal partito, le stesse preferenze apparirebbero inadeguate, poiché sarebbero consentite a vantaggio delle sole persone che siano state effettivamente candidate. È vero, infatti, che l'enfasi riposta da alcuni segmenti della motivazione sulla libertà di scelta dei propri rappresentanti non vieta letture indirizzate a configurare in chiave costituzionalmente necessaria l'introduzione di preferenze nell'ambito di un sistema di stampo proporzionale, ma è altrettanto vero che altri passi della sentenza n. 1 del 2014 sono espliciti nel ravvisare una violazione costituzionale nella sola circostanza per cui un elenco spesso assai lungo di candidati ne impedisca concretamente la conoscibilità da parte dell'elettore<sup>285</sup>.

Anche in questo caso, allora, è preferibile ritenere che la decisione della Corte sia stata commisurata alle peculiarità eccezionali della legge su cui si è pronunciata. A ulteriore detrimento della discrezionalità legislativa, il giudice costituzionale ha cioè prestato attenzione al significato che il regime delle “liste bloccate” avrebbe assunto in quella particolare contingenza storica, preferendo non affidare a una classe politica fortemente delegittimata il compito esclusivo di selezionare i propri rappresentanti in Parlamento<sup>286</sup>. L'introduzione, da parte della Corte, del voto di preferenza si è quindi rivelata una scelta processualmente obbligata, nel senso che si è trattato dell'unico intervento possibile a disposizione del giudice costituzionale per sanare il vizio di legittimità inferito dalle “liste bloccate”<sup>287</sup>.

---

<sup>284</sup> Sulla configurazione delle c.d. “liste bloccate” L. TRUCCO, *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI-E. DONATI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013, p. 357 ss.; G. BRUNELLI, *La sentenza n. 1/2014 sulla legge elettorale: una bussola (non un manuale di istruzioni) per il legislatore*, in *Studium iuris*, 11/2014, p. 1293 ss.; F. LANCHESTER, *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 11 ss.

<sup>285</sup> H. SCHMIT, *La sentenza 1/2014 e i diritti elettorali garantiti dalla Costituzione*, *www.forum costituzionale.it*, 1/2014.

<sup>286</sup> G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.

<sup>287</sup> In questo particolare contesto, fortemente critico verso l'attuale sistema dei partiti e verso i meccanismi di selezione della classe politica si mostra C. FUSARO, *Audizione in materia di legge elettorale presso la I Commissione-affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in *www.forum costituzionale.it*, 2/2014.

#### 4.2.2. La sentenza n. 35 del 2017

La sentenza n. 35 del 2017, attraverso cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità parziale del sistema introdotto dal Parlamento per l’elezione della sola Camera dei Deputati, con la legge n. 52 del 2015, inserisce un ulteriore tassello nel percorso, a questo punto irreversibile, che ha condotto il giudice delle leggi ad erodere gradualmente la “zona franca” costituita dalla materia elettorale.

Come si accennava in precedenza, infatti, la Corte sembra essersi definitivamente riservata il ruolo di “valutatore finale” di qualsiasi meccanismo di conversione dei voti in seggi previsto per le Assemblee rappresentative nazionali, soprattutto se si considera che la nuova disciplina colpita da censura era stata il risultato di una lunga contrattazione politica tra le diverse forze partitiche presenti in Parlamento, nel tentativo di conformarsi alle indicazioni ricavabili dalla decisione 2014. Le Camere avevano cioè tentato di supplire a quella protratta inerzia che, in occasione della declaratoria di incostituzionalità della legge n. 270 del 2005, aveva rappresentato uno dei motivi principali per giustificare l’intervento della Corte in un ambito storicamente riservato al legislatore.

In effetti, la sentenza n. 1 del 2014 sembrava lasciare ampi margini di intervento al legislatore, che spaziavano dai collegi uninominali alle “liste bloccate” corte, purché il numero dei candidati inseriti fosse tale da garantirne l’effettiva conoscibilità, per arrivare a sistemi corretti anche con “premio di maggioranza” che, tuttavia, assicurassero un certo grado di rappresentatività a tutte le liste concorrenti. In quella circostanza, cioè, il giudice costituzionale non aveva specificato se qualsiasi sistema, con qualunque soglia, sarebbe stato esente da censure, così come non era chiaro se la sproporzione accertata dalla Corte in fase di assegnazione del “premio di maggioranza” avrebbe dovuto considerarsi generale oppure fosse tale, in quanto introdotta da un sistema misto di natura proporzionale con correttivi di tipo maggioritario<sup>288</sup>.

##### 4.2.2.1. Un’azione di “accertamento elettorale”

Anche in questa circostanza, come nel quadro della vicenda che aveva condotto alla sentenza n. 1 del 2014, le argomentazioni addotte in punto di ammissibilità integrano il presupposto necessario per assicurare al giudice delle leggi la possibilità di pronunciarsi su una materia di esclusiva spettanza parlamentare. D’altra parte, era stato proprio sul piano processuale – e segnatamente in relazione alla necessità di appurare la rilevanza della questione – che la Corte aveva fondato la propria incompetenza a sindacare la “*political question*” attinente ai

---

<sup>288</sup> Cfr. G. GUZZETTA, *Molti, forse troppi, spunti di riflessione. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 sulla legge elettorale*, in M. D’AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014, p. 110 ss.

sistemi di elezione previsti per il Parlamento nazionale, ritenendo “*nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri, di non poter intervenire, tanto più in una materia connotata da un’ampia discrezionalità legislativa*”<sup>289</sup>.

Su questa base, una parte della dottrina era tornata a evidenziare la necessità che la Corte, in quanto organo giurisdizionale, si limitasse ad operare nei termini delle proprie regole processuali, rispettando rigorosamente la preconditione secondo cui il giudizio incidentale sulla legittimità delle leggi deve sorgere soltanto quando un giudice ordinario, nel corso di un giudizio, si trovi nella necessità di applicare una norma di legge che egli ritenga insanabilmente illegittima. In questo senso, sia l’autorità rimettente che la Corte devono ritenersi saldamente ancorati alla concreta applicazione della norma impugnata<sup>290</sup>.

Tuttavia, sarebbe stato assai arduo pretendere che, dopo la sentenza n. 1 del 2014, il medesimo giudice costituzionale, posto nuovamente di fronte a una legge elettorale, per certi versi, ancora più problematica, poiché riproponeva alcuni aspetti già dichiarati incostituzionali, potesse modificare così radicalmente i propri orientamenti. E in effetti la sentenza n. 35 chiarisce, fin dalle sue prime battute, come la decisione del 2014 rappresenti il precedente diretto in base al quale la Corte deve ritenersi abilitata a valutare eventuali eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza della legislazione elettorale<sup>291</sup>. Riaffiora qui, da parte della stessa Corte costituzionale, un certo utilizzo delle proprie tecniche processuali allo scopo di sindacare alcune specifiche aree materiali situate a ridosso della discrezionalità del Parlamento. In questa prospettiva, il giudice delle leggi conferisce alla rilevanza una caratterizzazione marcatamente procedurale, subordinandone il positivo riscontro alla sussistenza di un mero interesse ad agire e alla necessaria pregiudizialità tra la questione sollevata e il giudizio di costituzionalità, dando altresì rilievo alla natura del diritto oggetto di accertamento e alla sussistenza di un vizio materiale, che, in assenza di quel procedimento, non sarebbe altrimenti censurabile<sup>292</sup>. Questo approccio ha consentito alla Corte di compensare la cospicua attenuazione delle caratteristiche che, da sempre, hanno

---

<sup>289</sup> Si vedano, in particolare, C. cost. ord. 512/2000 e C. cost. sent. 259/2009, nonché C. cost. sent. 110/2015; C. cost. ord. 165/2016. C. cost. sent. 242/2012, C. cost. sent. 271/2010, C. cost. sent. 107 del 1996, C. cost. sent. 438 del 1993 e C. cost. ord. 260/2002.

<sup>290</sup> Cfr. A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un’autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull’Italicum*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2017; R. BIN, *Chi è responsabile delle zone franche? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2017; F. BESO-STRÌ, *Punti critici per un voto a tempi brevi*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 1 ss.

<sup>291</sup> Sui profili processuali della vicenda, F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l’Italicum*, in *La Costituzione.info*, 1/2017; L. PESOLE, *L’incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *www.costituzionalismo.it*.

<sup>292</sup> Così A. MANGIA, *L’azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *La Costituzione.info*, 1/2017.

connotato l'accesso in via incidentale, con una più rigorosa dimostrazione circa la peculiarità del diritto oggetto di accertamento nel giudizio *a quo*, tale per cui il processo costituzionale è funzionalizzato a colmare le lacune del sistema, soprattutto negli ambiti più strettamente connessi con la caratterizzazione democratica dell'ordinamento<sup>293</sup>.

Nel caso di specie, in mancanza di qualsiasi forma di intervento ad opera del giudice costituzionale sui meccanismi che presiedevano allo svolgimento delle elezioni politiche, il diritto di voto non avrebbe mai trovato alcuna forma di tutela giurisdizionale. Nella prospettiva della Corte, la rimozione di ogni incertezza sulla portata di tale diritto ha quindi rappresentato un risultato giuridicamente rilevante da conseguire con ogni strumento possibile<sup>294</sup>.

Nondimeno, l'accertamento in questione si è pur sempre esplicato nell'ambito di un giudizio indiretto, nel corso del quale i giudici rimettenti hanno continuato a rivestire una piena e perdurante centralità, al punto che la Corte ha manifestato un sostanziale disinteresse per le vicende processuali che si situavano alla base dei giudizi *a quibus*. Ne è risultato un particolarissimo giudizio incidentale, il cui espletamento ha costituito una sorta di *extrema ratio*, attivabile soltanto a determinate condizioni e in via sussidiaria, nel quale, ai fini dell'ammissibilità della questione, l'interesse ad agire da parte ricorrenti ha assunto una valenza parzialmente diversa<sup>295</sup>. Non deve infatti dimenticarsi che, nella fattispecie, appariva particolarmente complesso dimostrare la sussistenza di un pregiudizio concreto del diritto oggetto di accertamento, dal momento che le norme indubiate non avevano ancora trovato applicazione. Di qui la speciale attenzione delle parti e dei giudici aditi nell'evidenziare l'interesse a che il diritto costituzionale di voto possa e debba esercitarsi, in ogni momento, senza incertezze ed entro un sistema scevro da qualsiasi censura di costituzionalità<sup>296</sup>.

Al riguardo, il giudice delle leggi riconferma, in linea di principio, l'impostazione secondo cui "*l'apprezzamento su una condizione dell'azione quale l'interesse ad agire dei ricorrenti, essendo tipicamente compito del giudice rimettente, non risulta suscettibile di riesame, qualora sia sorretto da una motivazione sufficiente e non implausibile nel giudizio principale*"<sup>297</sup>. Senza dubbio, dunque, la sentenza n. 35 del 2017, pur mantenendo fermo il controllo successivo da parte della Corte,

---

<sup>293</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 3.1 del considerato in diritto.

<sup>294</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 3.3 del considerato in diritto.

<sup>295</sup> Notazioni simili erano già state formulate da M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n.1/2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 3/2013, p. 2 ss. nonché da E.A. IMPARATO, *La Consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione*, in *www.consultaonline.it*, 1/2017, p. 9 ss. Con riferimento precipuo alla sentenza n. 35 del 2017 si veda G. SALVADORI, *La Corte conferma l'accesso "in via preferenziale"*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017.

<sup>296</sup> M. LUCIANI, *A lezione di storia*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 12 ss.

<sup>297</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 3.3 del considerato in diritto.

dilata il requisito dell'interesse ad agire al punto da configurare un mero accertamento elettorale, che conferisce certamente maggiore astrattezza al giudizio di legittimità costituzionale rispetto a quelle connotazioni concrete, che invece contraddistinguono la via incidentale attraverso le valutazioni sulla rilevanza.

Relativamente, infine, alla sussistenza di una necessaria pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio costituzionale elettorale, che, come noto, postula una “non coincidenza” tra i profili affrontati nell'ambito dei giudizi *a quibus* e le questioni di legittimità oggetto del sindacato di costituzionalità, nel caso in esame, la Corte ha ritenuto che, mentre l'oggetto del processo principale coincideva con un accertamento della pienezza del diritto di voto, il giudizio di costituzionalità si sarebbe occupato di verificare la conformità a Costituzione della legge elettorale, constatando direttamente il pregiudizio che si assumeva arrecato al diritto di voto. Quest'ultima considerazione estende notevolmente, sul piano concettuale, le attività che, nell'ambito dei propri giudizi di merito, i giudici ordinari sono chiamati a svolgere in previsione di un eventuale sindacato di costituzionalità sulla legge elettorale. Essi infatti dovranno operare un più ampio accertamento circa la sussistenza di tutte le condizioni da cui la legislazione nazionale fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto<sup>298</sup>.

Più in generale, dunque, la lettura congiunta delle recenti decisioni in materia elettorale induce a ritenere che il sindacato del giudice delle leggi non verta tanto sui meccanismi di conversione dei voti in seggi, ma si concentri piuttosto sull'impatto che i sistemi discrezionalmente congegnati dal legislatore producono sull'esercizio del diritto di voto. È proprio questa inedita centralità assunta dalla salvaguardia delle libertà individuali a consentire al giudice costituzionale di intervenire sulla “zona franca” elettorale. La protezione giurisdizionale dei diritti assume così una prevalenza assiologica rispetto al principio di separazione dei poteri per cui, attraverso il giudizio di ragionevolezza effettuato per proteggere un diritto costituzionalmente necessario, la Corte si autolegittima ad intervenire in un ambito materiale precedentemente riservato alla competenza esclusiva delle Camere<sup>299</sup>.

#### 4.2.2.2. *I profili di incostituzionalità sostanziale*

Passando ora ad analizzare il merito della vicenda processuale, deve anzitutto segnalarsi come, rispetto al proprio antecedente storico più diretto, la Corte non abbia ravvisato alcuna violazione della Costituzione con riguardo alla presenza di capilista “bloccati”, ritenendo di fatto che il legislatore abbia ragionevolmente esercitato la propria discrezionalità politica, senza creare un meccanismo di voto indiretto, tale da distorcere le logiche della rappresentanza parlamentare.

<sup>298</sup> C. cost. sent. 110/2015.

<sup>299</sup> F. LANCHESTER, *Non ci sono “zone franche”*, cit.

Più nel dettaglio, secondo il giudice costituzionale, la legge n. 15 del 2016 non coarta il voto degli elettori, poiché – a differenza di quanto accaduto con riferimento al sistema predisposto dalla legge n. 270 del 2005 – introduce delle liste, da presentare in cento collegi plurinominali di dimensioni tutto sommato ridotte, formate da un numero assai inferiore di candidati, in cui soltanto il capolista è determinato dalle segreterie di partito. Stando al giudizio della Corte, tale previsione garantisce la conoscibilità degli eletti e assicura una certa libertà di scelta da parte degli elettori, anche mediante la possibilità di esprimere sino a due preferenze per candidati di sesso diverso, senza quindi escludere in radice qualunque indicazione di consenso per la totalità degli eletti. Ciò che la Corte mira ad evitare è una monopolizzazione dello spazio politico, che possa condurre a scelte arbitrarie in materia di elezioni, ragion per cui la legittimità della nuova disciplina poggia sul presupposto che la scelta dei rappresentanti non sia più totalmente rimessa ai soli partiti.

È probabile poi che a militare nel senso di una completa conservazione dei capilista “bloccati” abbia concorso anche una ragione di carattere tipicamente tecnico, legata alle interrelazioni fattuali che questa previsione stabilisce con il meccanismo delle candidature “multiple”. Il congegno della multicandidatura garantisce a tutti i capilista la facoltà di essere inclusi in liste recanti il medesimo contrassegno, fino a un numero massimo di dieci collegi. Ebbene, la Corte sembra aver valorizzato la possibilità di mettere in campo nelle diverse circoscrizioni tutte le candidature “blindate”, “multiple” dei capilista, poiché tale scelta contribuisce a smorzare le rigidità del “voto bloccato”, data l’attitudine dei capilista candidati in più collegi, una volta scelta la propria circoscrizione, a liberare seggi da assegnare ai candidati eletti con le preferenze<sup>300</sup>.

Ferma la validità delle candidature plurime in senso stretto, è stata però ritenuta contraria a Costituzione la parte della relativa disciplina che consentiva al Deputato che fosse risultato eletto in più circoscrizioni plurinominali di dichiarare alla Presidenza di Assemblea il collegio prescelto, entro otto giorni dalla data dell’ultima proclamazione. La Corte censura in questo caso la sostanziale arbitrarietà dell’opzione, data la possibilità per il capolista “bloccato”, eletto in più collegi, non solo di scegliere il proprio ambito di elezione, ma anche di determinare, indirettamente, la designazione degli altri rappresentanti in una data circoscrizione. I capilista “bloccati” e “multicandidabili” sarebbero infatti in grado di decidere con la propria scelta l’elezione – o la mancata elezione – di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza, con la conseguenza di affidare alla decisione del capolista anche il destino del voto di preferenza espresso dall’elettore, pregiudicando in questo modo non solo il principio dell’uguaglianza, ma anche la personalità del voto<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 11.2 del considerato in diritto.

<sup>301</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 12.2 del considerato in diritto.

Più ampiamente, a risultare controversa è, dunque, l'intrinseca compatibilità del meccanismo che prevede la possibilità di candidature multiple con il principio di eguaglianza-ragionevolezza, il che ovviamente mette in discussione la sicura riconducibilità di un simile complesso di regole alla mera discrezionalità del legislatore. Il rischio tangibile è che la predisposizione di regimi normativi differenziati, previsti con riguardo a situazioni analoghe, se non addirittura identiche, sul versante dell'elettorato sia attivo che passivo, si ripercuotano negativamente vuoi sulle pari opportunità di essere eletti, risultando favoriti dal sistema i soli capilista, vuoi sullo stesso diritto di voto, a danno specialmente di quei cittadini che, trovandosi ad esercitare il proprio diritto in collegi con un basso numero di candidati, potranno di fatto esprimere la propria preferenza per un semplice *ticket* elettorale. Giunto a questo punto, il giudice delle leggi ha ritenuto di dover rinvenire in via suppletiva il criterio residuale da applicare in caso di elezione in più circoscrizioni, sorteggiando il collegio per cui il capolista dovrà optare. Pur confidando, nella responsabilità del legislatore affinché sostituisca il criterio del sorteggio con una regola maggiormente rispettosa della volontà degli elettori, almeno in termini generali, la Corte non sembra, dunque, mostrare una completa avversione nei confronti di criteri di rappresentanza impersonali che, al limite, potrebbero anche prescindere dall'instaurazione di un rapporto solido tra elettori ed eletti, in palese contrasto con quella logica che avrebbe invece voluto un'indicazione personale del rappresentante da parte dei rappresentati, permettendo l'espressione di un voto di preferenza.

Parimenti fondata è stata ritenuta la questione di costituzionalità concernente l'attribuzione del “premio di maggioranza” al ballottaggio, nell'ipotesi in cui nessuna delle liste concorrenti avesse conseguito, al primo turno, almeno il 40% dei voti validi, espressi fra i partiti che abbiano superato la soglia di sbarramento nazionale del 3%. Una volta riscontrata la mancanza di una soglia minima di voti alla lista a cui subordinare l'elargizione del suddetto premio, la Corte avrebbe potuto limitarsi ad affermare l'incostituzionalità della normativa per la violazione del proprio giudicato<sup>302</sup>, ciò nonostante, le argomentazioni messe in campo si sono mosse su un terreno diverso, più approfonditamente rivolto ai sistemi di elezione e alle loro connessioni con la forma di governo, avendo peraltro cura di evidenziare la volontà del legislatore di tener fede alle indicazioni desumibili della giurisprudenza costituzionale<sup>303</sup>.

Il giudice delle leggi ha così chiarito l'ammissibilità nell'ambito di un medesimo sistema di meccanismi variamente inclini al conseguimento di esiti differenziati, a condizione però che si pervenga a un'adeguata combinazione tra i singoli elementi proporzionali e maggioritari, senza cioè snaturare o compromettere l'indole del meccanismo prescelto. In particolare, un congegno di tipo

---

<sup>302</sup> C. cost. sent. 15/2008; C. cost. sent. 16/2008; C. cost. sent. 13/2012; C. cost. sent. 1/2014.

<sup>303</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 9.2 del considerato in diritto.

premiare non potrebbe mai arrivare a sovvertire “*la ratio della formula elettorale scelta dallo stesso legislatore quando questa sia volta ad assicurare, secondo una logica marcatamente proporzionale, la rappresentatività dell’Assemblea parlamentare*”. In quest’ottica, si è ritenuto che l’innesto di tratti maggioritari nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015 non abbia comunque sovvertito l’impianto prevalente della legge fondato su una formula di riparto proporzionale dei seggi, che resta tale persino per la lista perdenti al ballottaggio, poiché mantiene tutti i voti guadagnati al primo turno<sup>304</sup>. Pertanto, dinanzi a una normativa tesa esclusivamente a dettare le regole per la composizione del Parlamento, è riemerso, in tutta la sua portata, il limite costituito dall’esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo delle Assemblee elettive e l’eguaglianza del voto.

In questa logica, a presentare un’intima contraddittorietà sarebbe il meccanismo che abbina ballottaggio e “premio di maggioranza” e che, per questo, trasforma artificialmente una lista che vanta un consenso limitato e in ipotesi anche esiguo in una maggioranza parlamentare assoluta. Secondo la Corte, infatti, il turno di ballottaggio fra le sole due liste più votate supplisce, in sostanza, al mancato raggiungimento della soglia minima per il conseguimento del premio al primo turno, dato che, attraverso una radicale riduzione dell’offerta politica, le stringenti condizioni di accesso al secondo turno avrebbero condotto alla sicura attribuzione del premio. Per questo, l’obiettivo del tutto legittimo di garantire una maggioranza di governo stabile avrebbe prodotto un sacrificio sproporzionato per i principi ricavabili dagli artt. 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost., in virtù dell’eccessiva sovra-rappresentazione della lista o del partito di maggioranza relativa.

In linea di principio, però, il giudice delle leggi non esclude affatto una possibile compatibilità del ballottaggio con le regole costituzionali, anzi, si preoccupa di fornire al legislatore tutte le indicazioni necessarie per armonizzare questa specifica previsione con i tratti qualificanti dell’organo rappresentativo nazionale, ribadendo al riguardo che, oltre all’elezione di un solo candidato e dunque al consolidamento di una maggioranza parlamentare, il secondo turno deve anche garantire la più ampia rappresentatività possibile sia nel singolo collegio sia alla Camera, combinando in termini ragionevoli rendimenti proiettivi e selettivi.

Certamente, il profilo che più ha contribuito alla declaratoria di incostituzionalità del “premio di maggioranza” al secondo turno è stato costituito dalla possibilità per una lista di accedere al ballottaggio anche avendo conseguito un consenso esiguo, ottenendo comunque il premio. La soglia minima infatti non potrebbe che innalzarsi, al secondo turno, ad almeno il 50% più uno dei voti, visto che le liste ammesse al ballottaggio sono solo due. Ora, proprio in una tale asse-

---

<sup>304</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 9.3 del considerato in diritto.



gnazione di seggi potenzialmente sproporzionata rispetto all’effettivo numero di voti ottenuto al primo turno la Corte ha sostanzialmente ravvisato, seppure al turno di ballottaggio, una pedissequa riproduzione degli effetti distorsivi censurati dalla sentenza n. 1 del 2014 con riferimento alla legislazione elettorale previgente.

Non ha invece posto problemi la questione concernente l’attribuzione del premio al primo turno per la lista che avesse conseguito almeno il 40% dei suffragi su base nazionale. La Corte ha ritenuto che una disposizione di questo tenore rientri perfettamente nella discrezionalità affidata al legislatore in materia elettorale e che, oltretutto, una simile previsione non fosse in sé manifestamente irragionevole, in quanto tesa a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei Deputati e dell’eguaglianza del voto con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del Governo e della rapidità del processo decisionale<sup>305</sup>.

#### 4.3. “Zone franche” e legittimazione della Corte

In estrema sintesi, dunque, le argomentazioni addotte dalla Corte per vagliare la legittimità della legislazione elettorale nazionale attenuano il rigore normativo dei presupposti processuali previsti per il giudizio in via indiretta, in modo tale raggiungere anche aree dell’ordinamento che altrimenti resterebbero prive di protezione. Fondandosi sull’interesse pubblico alla certezza del diritto e sulla necessità di garantire l’osservanza della Costituzione, il giudice delle leggi sviluppa una politica giudiziaria che accorda preminenza alla tutela dei diritti individuali e circoscrive lo spazio riservato all’autonomia delle Camere, riducendo così le “zone franche” presenti nel sistema<sup>306</sup>.

Se, da una parte, questa concezione di ordine sostanzialistico legata alla garanzia delle libertà fondamentali presenta l’indubbio pregio di tutelare una certa visione della legalità costituzionale in tutti i settori dell’ordinamento, dall’altra, essa rischia di disancorare la legittimazione tecnica della Corte dai caratteri tipici della giurisdizione, politicizzandone le decisioni, specie quando pronunce di questo tenore intervengono in ambiti storicamente connotati da un elevato tasso di discrezionalità parlamentare<sup>307</sup>. Come noto, infatti, il giudizio incidentale può

<sup>305</sup> C. cost. sent. 35/2017, punto 6 del considerato in diritto.

<sup>306</sup> Il timore per la presenza di “zone franche” di incostituzionalità non ha infatti favorito né la sistematica apertura al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato provocato da atti legislativi né ha portato – almeno fino ad ora – a un ripensamento dei caratteri del giudizio incidentale. Cfr. A. CERRI, *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.

<sup>307</sup> Una simile esigenza presenta invero presupposti piuttosto risalenti. A questo proposito si veda C. cost. sent. 4/1956. Tra le decisioni più recenti si confrontino C. cost. sent. 406/1989, C. cost. sent. 457/1999, C. cost. sent. 284/2005. In dottrina si rinvia a F. SORRENTINO, *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 3/2013; C. PADULA,

instaurarsi soltanto quando il giudice *a quo* è chiamato ad applicare una legge nel caso concreto. In questo modo, si garantisce che il sindacato di costituzionalità non si espliciti in astratto, ma si concentri su specifiche situazioni di fatto. Nelle ipotesi in cui l'autorità rimettente nel corso di un giudizio sollevi una questione di legittimità e lo faccia attraverso ordinanze prive di lacune o di errori, la Corte è sempre tenuta a rispondere nel merito, simmetricamente, il giudice delle leggi non può né deve pronunciarsi *ultra petitum*, altrimenti il suo giudizio perderebbe di validità sul piano giuridico<sup>308</sup>.

Essendo notoriamente priva di legittimazione democratica diretta, la Corte deve quindi basare il riconoscimento delle proprie decisioni su disposizioni di ordine tecnico e sul rispetto delle proprie regole processuali: il giudice di merito può essere adito solo da chi vanta un interesse personale, attuale e concreto, la rilevanza salda la proposizione della questione di legittimità alla concretezza del processo principale e la Corte costituzionale, in ottemperanza al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, può esprimersi solo nei limiti dell'ordinanza di rimessione. In questa sequenza si esaurisce la legittimazione dei giudici che ne sono protagonisti<sup>309</sup>.

Il particolarissimo giudizio di accertamento che ha consentito alla Corte di esprimersi sulla normativa elettorale piega invece le regole processuali, su cui debbono obbligatoriamente fondarsi tutti gli interventi del giudice delle leggi, alla necessità politico-costituzionale di orientare il sistema verso la garanzia di alcuni diritti individuali, riducendo gli spazi di autonomia e di indipendenza riservati al Parlamento. Sebbene anche in queste circostanze il controllo di ammissibilità della *questio legitimitatis* si espliciti con riferimento all'adeguatezza delle motivazioni prodotte dal giudice rimettente in ordine ai presupposti su cui si instaura il giudizio *a quo*, ivi comprese quelle relative alla rilevanza, il presupposto principale delle più recenti pronunce in materia elettorale si discosta da

---

*Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *www.giurcost.org*, 3/2013 e S. BARTOLE, *Quali effetti di precedente per la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale in tema di accesso al giudizio in via incidentale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2014, p. 3452 ss.

<sup>308</sup> Sui caratteri del processo incidentale, si legga M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, p. 67 ss. Più di recente si rinvia a F. FERRARI, *Disposizione o norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, p. 13 ss.; L. IMARISIO, *Lites fictae e principio di incidentalità: la dedotta incostituzionalità quale unico motivo del giudizio a quo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/2001, p. 590 ss.

<sup>309</sup> Cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1982, p. 101 ss. "Perché vi sia un giudice, occorre un processo. Finché una legge non dà luogo a una contestazione, il potere giudiziario non ha occasione di occuparsene; esiste ma non la vede. Quando un giudice, a proposito di un processo, si pronuncia su una legge relativa a questo processo, estende il cerchio delle sue attribuzioni, ma non ne esce, poiché ha voluto in certo modo giudicare la legge, per arrivare a giudicare il processo. Quando invece si pronuncia su di una legge, senza prender le mosse da un processo, egli esce completamente dalla sua sfera, e penetra in quella del potere legislativo".

considerazioni di ordine tecnico, andando a coincidere con la necessità sistemica di assicurare un corretto esercizio del diritto di voto<sup>310</sup>.

L’obiettivo di questa giurisprudenza sembra essere quello di salvaguardare un interesse del corpo sociale, sostituendosi di fatto all’azione del legislatore e ponendo rimedio a una situazione di perdurante incertezza circa l’effettiva portata di un diritto. Più in generale, le decisioni del giudice costituzionale che riducono gli spazi riservati al decisore politico ed estendono la garanzia del proprio controllo anche alle c.d. “zone franche” vengono giustificate in ragione delle peculiarità e del rilievo che taluni diritti oggetto di accertamento assumono non soltanto nel processo *a quo*, ma nell’ordinamento complessivamente inteso. Nella ricostruzione offerta dalla Corte il diritto di voto costituisce una libertà fondamentale di natura collettiva che concorre alla costruzione del sistema democratico e che trova la propria realizzazione nelle leggi per l’elezione di Camera e Senato. Tale legislazione assume quindi una rilevanza tale per cui le regole del giudizio di costituzionalità possono talora trovare adattamenti, interpretazioni e bilanciamenti con altri interessi<sup>311</sup>.

In questo modo, però, il processo di costituzionalità in via indiretta perde i suoi connotati distintivi e il giudice delle leggi, compiendo scelte di carattere sostanziale, sviluppa una vera e propria *policy* giudiziaria alternativa alle decisioni democraticamente assunte dalla Assemblée elettive. La programmatica rottura delle regole, inevitabilmente rigide, che presiedono all’incidentalità del giudizio conferisce alla Corte un potere potenzialmente illimitato, capace di vulnerare in qualsiasi momento l’indipendenza delle Camere<sup>312</sup>. Le regole della *juducual review of legislation*, pur essendo poste a tutela dei diritti individuali, si inseriscono in un sistema che deve salvaguardare anche gli altri principi dello Stato di diritto. Se alla necessità di risolvere la questione prospettata nel giudizio inciden-

---

<sup>310</sup> Il concetto di rilevanza deve intendersi qui come la possibilità di individuare nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale. In tal senso si consultino G. AZZARITI, *Osservazioni sull’accesso e sull’estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 425 ss.; A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967, p. 15 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 286 ss. nonché F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI-R. ROMBOLI-E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, Torino, 2002, p. 145 ss.

<sup>311</sup> Circa la particolare natura del diritto di voto in rapporto al sindacato della Corte si rinvia, per tutti, a E. LEHNER, *Il diritto di voto dopo la conquista della “zona franca”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, p. 54 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3/2015; A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2/2014.

<sup>312</sup> Cfr. R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2014.

tale si oppone la scelta di trattare tutti gli aspetti ritenuti costituzionalmente rilevanti, è inevitabile che il giudice delle leggi agisca come corpo para-legislativo, anziché come organo giurisdizionale, tenuto a rispondere soltanto alle questioni sottoposte nei limiti del caso concreto. In altre parole, allorché le argomentazioni prodotte per giustificare l'ammissibilità di una questione politicamente sensibile non vengano circoscritte a casi eccezionali, non riposino su una concreta situazione di fatto oppure si discostino programmaticamente dalle norme procedurali che delimitano i poteri del giudice costituzionale, si attribuisce alla Corte la possibilità di agire in funzione di supplenza anche rispetto ad ambiti che dovrebbero essere assegnati al Parlamento<sup>313</sup>.

Conseguentemente, affinché possa intervenire su una specifica "zona franca", il giudice delle leggi dovrà sempre motivare in maniera più approfondita la propria azione, specificando le ragioni che, nel caso concreto, lo hanno indotto a discostarsi temporaneamente dalle disposizioni che regolano il suo intervento. Ora, se con riferimento alla sentenza n. 1 del 2014 un simile intervento può dirsi almeno in parte giustificato da una pluriennale inerzia del legislatore, con riguardo alla decisione n. 35 del 2017, la rottura delle regole che presiedono al processo costituzionale incidentale si rivela certamente meno comprensibile.

La determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce senza dubbio un ambito nel quale massimamente si esprime la politicità delle scelte operate dalle Camere, ciò nonostante, la pronuncia del 2014 rispondeva a una questione determinata, relativa ad una legge specifica e si inseriva in una tempe-rie istituzionale del tutto singolare, in cui le Assemblee rappresentative avevano manifestato a più riprese una prostrata incapacità di accordarsi politicamente per riscrivere di comune accordo le regole elettorali<sup>314</sup>. Per questo, oltre a risen-

---

<sup>313</sup> Sul punto si vedano M. SCOLETTA, *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" del sindacato di legittimità nella materia penale*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 1/2014; A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014, p. 11; R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro italiano*, 1/2014, c. 3 ss.

<sup>314</sup> La stessa Corte, nelle sentenze 15/2008, 16/2008 e 13/2012, aveva prefigurato l'incostituzionalità della disciplina elettorale in vigore, sollecitando più volte il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005, con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza, senza che fosse stata raggiunta una soglia minima di voti o di seggi. Questa inerzia del Parlamento di fronte ai moniti provenienti dal giudice costituzionale venne in seguito stigmatizzata sia dal Presidente della Corte nella relazione sulla giurisprudenza del 2012 sia dal Presidente della Repubblica nel messaggio al Parlamento in seduta comune in occasione del giuramento dopo la sua rielezione, allorché osservò come la mancata revisione della legge elettorale avesse prodotto "una gara accanita per la conquista, sul filo del rasoio, di quell'abnorme premio, il cui vincitore ha finito per non riuscire a governare una simile sovra-rappresentanza in Parlamento. Ed è un fatto non certo imprevedibile che quella legge ha provocato un risultato elettorale di difficile governabilità e suscitato nuovamente frustrazione tra i cittadini per non aver potuto scegliere gli eletti".

tire della logica manifestamente irragionevole di alcune delle disposizioni impugnate il controllo di proporzionalità operato dalla Corte esprimeva una ragione concreta, calata in un certo contesto, da valutarsi in relazione agli effetti pratici prodotti dalla legge indubbiata in termini di coerenza e non contraddittorietà. In questo caso, dunque, lo stratagemma della *lis ficta* prefigurava un esito contenuto rispetto al sistema di giustizia costituzionale nel suo complesso, tale da non determinare un'ambigua modalità di accesso al giudice delle leggi. Si trattava cioè di un accorgimento che, se correttamente inteso, era destinato a limitare i suoi effetti in un ambito preciso, legato alle peculiarità della fattispecie per cui si stava procedendo<sup>315</sup>.

Al contrario, la creazione in via pretoria di una nuova modalità di instaurazione del giudizio di costituzionalità sembra affermarsi in maniera più esplicita con la sentenza n. 35 del 2017, in cui la pregiudizialità della questione assume un valore fortemente residuale. L'ordinanza, infatti, era stata sollevata con riferimento ad una legge che non aveva ancora trovato concreta applicazione, eppure, la Corte ha comunque ritenuto rilevante la questione, benché espressa in termini del tutto ipotetici. Questo espediente ha consentito al giudice delle leggi di esprimersi sul punto fondamentale dell'intera vicenda, indirizzando la volontà delle Camere verso un modello elettorale totalmente diverso, specialmente laddove si afferma che la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre per i due rami del Parlamento sistemi elettorali identici, esige tuttavia che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo, all'esito delle elezioni i meccanismi adottati non ostacolino la formazione di maggioranze parlamentari omogenee<sup>316</sup>.

Cambiando unilateralmente le proprie regole processuali, la Corte trova quindi il modo di aggredire una “zona franca” del potere legislativo e affermando la necessità di omogeneizzare il sistema di elezione previsto per Camera e Senato si sostituisce al Parlamento per definire un proprio meccanismo di selezione della classe politica, alternativo anche alle scelte originariamente operate in Assemblea Costituente<sup>317</sup>.

Il principio generale che se ne può ricavare è che la Corte voglia assicurare il proprio controllo non solo sui meccanismi elettorali di Camera e Senato, ma an-

<sup>315</sup> G. BRUNELLI, *La sentenza n. 1/2014 sulla legge elettorale: una bussola (non un manuale di istruzioni) per il legislatore*, in *Studium Iuris*, 11/2014, p. 1294 ss.

<sup>316</sup> La Corte dichiara la questione inammissibile non per la sua palmare assenza di concretezza, ma perché l'ordinanza di rimessione richiama dei parametri inconferenti. Cfr. C. cost. sent. 35/2017, punto 15 del considerato in diritto. Pertanto, se solo il giudice *a quo* avesse lamentato la lesione dell'art. 70 e dell'art. 94, comma 1, Cost., la Corte avrebbe probabilmente accolto la questione. In questo senso si legga R. BIN, *Chi è responsabile delle zone franche?*, cit.

<sup>317</sup> Come noto, infatti, nel 1948, il Costituente optò consapevolmente per un sistema bicamerale paritario, dotando le due Assemblee parlamentari di sistemi elettorali basati su presupposti differenti e prevedendo una diversa durata della legislatura per la Camera e per il Senato.

che su tutte quelle leggi che regolano il funzionamento delle istituzioni. Modificando i presupposti per l'esercizio dei propri poteri, il giudice costituzionale interviene sull'essenza del sistema politico-rappresentativo, per cui preme sicuramente di più l'esigenza di evitare "zone franche" che non la necessità, altrettanto evidente nell'ordinamento, di salvaguardare una rigorosa separazione dei poteri. Pronunciamenti di questo tipo da parte della Corte producono inevitabili ricadute a livello sistemico. Se il giudice delle leggi, agisce come organo politico, in grado di influenzare l'agenda pubblica, intervenendo al di là dei limiti del caso, quale legittimazione e quale autonomia residuano in capo a un Parlamento che non è più in grado neppure di decidere sulle proprie regole di composizione?



ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

“ZONE FRANCHE” DEL POTERE LEGISLATIVO  
ED EVOLUZIONE DELLO STATO DI DIRITTO

L'analisi condotta attorno al concetto e alle declinazioni pratiche assunte da quelle che sono state qualificate come “zone franche” del potere legislativo consente di ripercorrere le trasformazioni caratteristiche dei moderni Stati di diritto. Poiché la nascita e lo sviluppo degli “*interna corporis*” ha contraddistinto l'evoluzione stessa del costituzionalismo, lo studio dei meccanismi che gli ordinamenti hanno preordinato allo scopo di difendere l'integrità funzionale dei propri organi delinea, in termini sufficientemente precisi, la posizione che le Camere hanno in concreto assunto nella transizione dai sistemi liberali agli assetti normativi a Costituzione rigida.

Basandosi sulla ricostruzione delle prerogative che hanno qualificato le Assemblee elettive è quindi possibile descrivere analiticamente i rapporti tra i principi che connotano un dato sistema giuridico. Le immunità del Parlamento, infatti, sono concetti tipicamente relazionali che configurano i delicati equilibri tra potere politico e organi giurisdizionali, assumendo declinazioni diverse a seconda dell'ordinamento che le prevede. Proprio perché variano in rapporto al contesto di riferimento e qualificano una specifica forma di Stato, le garanzie parlamentari non sono monoliticamente determinate, ma si atteggiavano in modo diverso in relazione alla particolare congiuntura storica, ai rapporti che le Assemblee rappresentative intessono con gli altri poteri statuali e alle esigenze pratiche che ogni ordinamento è chiamato ad affrontare.

In antitesi rispetto ai paradigmi tipici dell'assolutismo regio, il *Rechtstaat* aveva affermato i principi della separazione dei poteri, della legalità, dell'uguaglianza formale e della tutela dei diritti come fondamenti a partire dai quali organizzare in modo alternativo il potere pubblico. Questi presupposti concorrevano in egual misura a proteggere le caratteristiche costitutive del nuovo ordinamento, ponendosi tutti sullo stesso piano senza cioè stabilire alcuna preminenza assiologica.

Eppure, l'evoluzione storica, giuridica e sociale del modello liberale, prima, e dell'ordinamento repubblicano, poi, ha documentato come tra indipendenza



delle Camere, libertà dei cittadini e prerogative del Governo e della Magistratura esista una tensione costante, frutto di una dialettica ineludibile tra i principi dello Stato di diritto.

In alcune fasi dell'esperienza costituzionale la suddetta contrapposizione ha privilegiato l'autonomia degli organi parlamentari restringendo simmetricamente la tutela dei diritti e il controllo esercitato da parte dei giudici e del potere esecutivo, in altri momenti, invece, la tendenza prevalente è stata quella di valorizzare le libertà individuali e il sindacato giurisdizionale sull'azione del potere legislativo limitando le guarentigie degli apparati politici. Tuttavia, si è sempre trattato di una preminenza legata a dei momenti precisi, determinata da esigenze circoscritte e chiaramente individuabili, che, proprio per questo, non si è mai tradotta nella completa eliminazione dei principi coinvolti. Come si accennava in precedenza, infatti, autonomia parlamentare e tutela giurisdizionale dei diritti caratterizzano ugualmente lo Stato costituzionale e, almeno fino ad ora, nessuna delle due istanze è arrivata a negare integralmente l'altra.

Nell'Italia liberale, la sottrazione di alcuni provvedimenti parlamentari alla cognizione del giudice ordinario venne giustificata dalla esigenza sistemica di assicurare ad entrambe le Camere l'autonomia e l'indipendenza decisionale necessarie per svolgere la loro funzione politica, così da ridurre al minimo le interferenze portate dal Governo e dalla Corona per il tramite del potere giudiziario. Gli atti interni delle Camere venivano esclusi da qualsiasi forma di controllo (non solamente giurisdizionale) in ragione delle caratteristiche costitutive dell'organo che li poneva in essere.

Le "zone franche" riservate al Parlamento esprimevano cioè una consolidata interpretazione del principio di separazione dei poteri e della sovranità che mirava a evitare il più possibile l'esercizio di controlli esterni sull'attività delle Assemblee politiche. La sottrazione degli atti parlamentari dalla cognizione dei giudici ordinari non venne quindi concepita come un'eccezione ai principi dello Stato di diritto, ma fu piuttosto intesa come un requisito qualificante dell'assetto liberale, che concorreva a garantire le funzioni degli organi sovrani. Coerentemente, tutti i poteri dello Stato si ordinavano attorno al Parlamento e il sistema giuridico riconosceva alle Camere un'indipendenza assoluta; simmetricamente, però, uno dei presupposti fondamentali dello Stato liberaldemocratico, secondo cui a ogni diritto avrebbe dovuto corrispondere la possibilità di esperire un'azione giurisdizionale che ne garantisse la piena effettività, subiva un significativo temperamento.

In questa fase, il necessario bilanciamento tra separazione dei poteri e protezione dei diritti individuali non poteva non tenere conto della posizione di primazia occupata dal Parlamento e piuttosto che orientare il sistema verso una piena tutela dei singoli e delle loro ragioni si prediligeva una prospettiva di tipo istituzionale che preservava una netta divisione tra organi statuali, ragion per cui la salvaguardia dei diritti individuali si dimostrò recessiva rispetto alla conserva-

zione degli equilibri tra i diversi corpi dello Stato.

La necessità di garantire la sovranità del Parlamento rappresentava il criterio ultimo per interpretare anche le disposizioni di diritto positivo che fissavano la competenza giurisdizionale e la rigida distinzione tra poteri doveva prevalere anche sulla garanzia dei terzi estranei all'attività delle Camere. Ne conseguiva che qualsiasi forma di controllo giurisdizionale, anche quando fosse stata tesa a tutelare le libertà individuali, si sarebbe tradotta in un'intollerabile invasione di competenze compiuta dal Re, dall'Esecutivo o dai giudici.

Con l'affermazione dello Stato costituzionale di diritto, però, le premesse teoriche su cui si basava l'ordine liberale mutano radicalmente.

Anzitutto, la titolarità del potere sovrano si trasferisce dal Parlamento alla Costituzione. Tale passaggio si pone in relazione diretta con il pluralismo e con la necessità di formare una volontà politica che non sia lasciata alla determinazione esclusiva delle maggioranze. La sovranità costituzionale limita l'azione degli organi politici che, seppur democraticamente eletti, non possono in alcun modo ostacolare l'azione delle minoranze e l'esercizio delle libertà individuali.

Anche il prodotto della volontà parlamentare si situa in rapporto di conformità diretta con il dettato della Costituzione: legge e Parlamento perdono la loro, “onnipotenza”, ed entrambi incontrano nelle norme costituzionali un limite giuridico invalicabile. In un modello di questo tipo, nessun organo dispone di prerogative esclusive, ma tutti i poteri dello Stato compartecipano, secondo le proprie competenze, all'attuazione del dettato costituzionale. La supremazia della Costituzione vincola il Parlamento alla protezione dei diritti fondamentali sottraendo alla maggioranza ambiti anche importanti di competenza.

In secondo luogo, la costruzione gerarchica dell'ordinamento supera la classica tripartizione dei poteri per concepire tutte le attribuzioni degli organi dello Stato come funzioni esecutive di norme costituzionali. Accantonate le ragioni storiche che potevano ancora giustificare una difesa delle Assemblee rappresentative contro possibili interferenze provenienti da un potere giudiziario – ormai indipendente e imparziale – e affievolitosi il dualismo classico che contrapponeva le Camere al Governo, anche la posizione istituzionale del Parlamento muta in termini sostanziali.

A contrarsi in misura corrispondente è proprio il principio di separazione dei poteri. La coincidenza tra sovranità e primato della Costituzione rende evidente il fatto che ormai le Assemblee elettive non si pongono più al vertice dell'ordinamento come organi svincolati da qualsiasi controllo, ma incontrano il proprio limite nelle disposizioni della Carta fondamentale. In tale contesto, tutti i provvedimenti delle Camere, a cominciare dalla legge, devono essere sottoposti a qualche forma di sindacato per cui le “zone franche” del potere legislativo non rappresentano altro che mere eccezioni alle norme della Costituzione.

Questi mutamenti evocano la necessità di approntare istituzionalmente degli strumenti tecnici che garantiscano il rispetto delle norme sancite nella fonte api-

cale dell'ordinamento e, in particolare, richiamano la necessità di un giudizio da parte della Corte costituzionale. Deve però rilevarsi che, sebbene i cambiamenti occorsi nella forma di Stato potessero far presagire ad un ripensamento delle garanzie parlamentari, la Costituzione repubblicana e la giurisprudenza costituzionale hanno comunque inteso preservare il più possibile l'indipendenza delle Camere.

Non è un caso, d'altra parte, che gli interventi più consistenti operati dal giudice delle leggi si siano verificati soprattutto attraverso lo strumento "politico" del conflitto di attribuzioni e solo quando il Parlamento ha esercitato in maniera palesemente distorsiva i poteri ad esso attribuiti. Gli esempi più lampanti in questo senso provengono dalla giurisprudenza costituzionale in tema di immunità parlamentari, laddove la Corte si è espressamente riservata di censurare "il cattivo uso del potere parlamentare". Per il resto, la Consulta ha sempre inteso mantenere un certo spazio di autonomia che garantisce in capo al legislatore ampi margini di manovra, evitando di sindacare direttamente i regolamenti parlamentari e preferendo non ingerirsi nella verifica dei poteri.

In termini del tutto analoghi, anche le prerogative classiche come l'autodichia o l'autonomia finanziaria e contabile, che non hanno trovato un proprio riconoscimento diretto nella Costituzione, non sono state significativamente intaccate dall'azione della Corte se non in situazioni del tutto eccezionali e con strumenti poco incisivi.

Più di recente, però, è sembrata ravvisarsi una tendenza opposta, volta ad incidere sugli ambiti materiali tradizionalmente riservati alla discrezionalità del legislatore. Se, infatti, le prerogative tradizionali non vengono espressamente affrontate dal giudice delle leggi, la Corte è intervenuta, invece, con sempre maggior frequenza sugli ambiti sostanziali e sulle materie storicamente affidate al legislatore restringendo l'autonomia di scelta politica che caratterizza il potere decisionale delle Assemblee politiche.

Nell'ultimo ventennio, la discrezionalità del Parlamento, che ha sempre rappresentato uno dei corollari tipici delle "zone franche" del potere legislativo, ha subito una progressiva restrizione che, in parte, ha riposizionato i principi dello Stato di diritto riconoscendo una preminenza assiologica alla tutela delle libertà individuali rispetto alla separazione dei poteri. Più in particolare, quando si è trattato di dover garantire le ragioni dei singoli di fronte all'inerzia o a scelte del legislatore che incidessero su diritti costituzionalmente protetti, la Corte non ha esitato a intervenire anche su materie connotate da un elevatissimo tasso di politicità. L'esempio più eclatante di questo nuovo orientamento è costituito dalla giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, che ha letteralmente riscritto la disciplina originariamente prefigurata in sede parlamentare al fine di tutelare nel modo più esteso possibile l'esercizio del diritto di voto.

Le "zone franche" perdono così la propria valenza sostanziale e, in ragione della loro capacità di espandersi o di contrarsi a seconda delle circostanze, in al-

cuni casi, accordando prevalenza ai principi connessi alla rappresentanza politica, in altre ipotesi, privilegiando la tutela dei diritti individuali, si trasformano in una tecnica di giudizio a disposizione del giudice delle leggi per definire di volta in volta gli equilibri tra poteri. Le aree di immunità delle Camere diventano cioè uno strumento processuale che varia il proprio contenuto a seconda delle esigenze presenti nell'ordinamento.

Di conseguenza, la Corte ne invocherà la presenza qualora si tratti di tutelare le esigenze di funzionamento delle istituzioni, mentre escogiterà degli espedienti per superarle allorché sia maggiormente avvertito il bisogno di proteggere i diritti e le libertà fondamentali. Interventi di questo tipo potrebbero aprire scenari significativi anche nell'ottica di un progressivo ripensamento delle garanzie tradizionali, nel senso che la salvaguardia dei diritti del cittadino e la ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore in rapporto ai parametri costituzionali potrebbero rappresentare il “grimaldello” per scardinare anche quei presidi di autonomia che da sempre hanno protetto l'indipendenza guarentigata delle Camere.



## BIBLIOGRAFIA

- ABAGNALE G., *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2010.
- ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale italiano*, II, Napoli, 1962.
- ABELLÁN GARCÍA-GONZÁLEZ R., *El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, 1992.
- ACKERMAN B., *Higher Lawmaking*, in S. LEVINSON (a cura di), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, 1995.
- ACKERMAN B., *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, 2003.
- AGRÒ A., *Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa in base alla giurisprudenza sul principio di eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967.
- AHUMADA-RUIZ M., *La jurisdicción constitucional en Europa*, Madrid, 2005.
- ALATRI P., *Parlamenti e lotta politica nella Francia del '700*, Roma-Bari, 1977.
- ALBANESE B., *Riflessioni sul problema della certezza e della concretezza del diritto*, in *Ius*, 10/1959.
- ALBANESI E., *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2008.
- ALBANESI E., *La perdurante insindacabilità del procedimento legislativo e la sua impermeabilità alle istanze esterne: i pareri dei Consigli regionali ex art. 132, comma 2, Cost. "sentiti" ma non ... ascoltati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2010.
- ALBERTI P., *ineleggibilità amministrativa e principi costituzionali*, Milano, 1984.
- ALDER J., *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2009.
- ALEMANNO M., *Il problema del controllo globale in materia finanziario-contabile: profili costituzionali*, in *Foro amministrativo*, 2/1974.
- ALLAN T.R.S., *Law, Liberty and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, 1993.
- ALLAN T.R.S., *The Rule of Law, Parliamentary Sovereignty and a Ministerial Veto over Judicial Decisions*, in *Cambridge Law Journal*, 3/2015.
- ALLEGRETTI U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro italiano*, 1/1984.
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989.
- ALLEGRETTI U., *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1/2005.
- ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014.
- ALVAREZ-CONDE E., *Il controllo sul procedimento legislativo*, in G. ROLLA-E. CEC-

- CHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, 1997.
- AMATO G., *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1961.
- AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1962.
- AMATO G., *individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967.
- AMATO S., *Lo Stato di diritto: l'immagine e l'allegoria*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 68/1991.
- AMATO G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1994.
- AMATO G., *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni*, Bologna, 2011.
- AMBROSELLI D., *Corte Costituzionale e Corte di Strasburgo in tema di insindacabilità parlamentare con particolare riferimento al diritto di accesso al giudice*, in *www.diritti fondamentali.it*, 1/2013.
- AMBROSINI G., *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- AMOROSO A., *L'insindacabilità parlamentare tra Parlamento e Corte costituzionale: note a margine di due recenti convegni sulle immunità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2006.
- AMORTH A., *Vicende costituzionali italiane dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in E. ROTA (a cura di), *Questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1951.
- ANCORA T., *La Corte costituzionale e il potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1981.
- ANDREUCCI M., *Autorizzazione a procedere e autonomia della Corte costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1970.
- ANGIOLINI V., *Lineamenti del giudizio principale ed argomentazione della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1990.
- ANGIOLINI V., *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995.
- ANGIOLINI V., *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro italiano*, 1995.
- ANGIOLINI V., *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1998.
- ANGIOLINI V., *La difficile convivenza tra responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in N. ZANON-BIONDI F. (a cura di), *Percorsi attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.
- ANGOUSTURES A., *Historia de Espana en el siglo XX*, Barcellona, 1995.
- ANSON W.R., *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Parigi, 1903.
- ANTONETTI N., *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in P. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento: atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea*, Venezia 17 novembre 1995, Venezia, 1997.
- ANTONIELLO C., *L'immunità delle sedi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2007.
- ANZON A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.

- ANZON A., *Un tentativo coraggioso ma improprio per far valere l'incostituzionalità della legge per le elezioni politiche (e per coprire una "zona franca" del giudizio di costituzionalità)*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- ANZON A., *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014.
- AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965.
- AQUARONE A., *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972.
- ARABIA F., *Della prerogativa parlamentare*, Napoli, 1886.
- ARANGIO-RUIZ G., *Delle guarentigie costituzionali*, Napoli, 1886.
- ARANGIO-RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Napoli, 1895.
- ARANGIO-RUIZ G., *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 63/1901.
- ARANGIO-RUIZ G., *Intorno all'art. 45 dello Statuto*, in *Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana*, 2/1903.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913.
- ARCOLEO G., *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880.
- ARCOLEO G., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1904.
- ARDANT P.-MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 2016.
- ARMANNI L., *Il potere esecutivo e la promulgazione delle leggi: limiti del potere giudiziario di fronte alla legge promulgata*, in *Foro italiano*, 5/1890.
- ASTRALDI R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, 1932.
- ASTRALDI R.-COSENTINO F., *I nuovi regolamenti del parlamento italiano. Storia, esposizione, raffronti, Interpretazioni*, Roma, 1950.
- ASTUTI G., *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Torino, 1967.
- AURITI F., *L'art. 45 dello Statuto ed il procedimento penale contro un Deputato, a sessione parlamentare chiusa*, in *La legge*, 1/1895.
- AVRIL P.-GICQUEL J., *Droit parlementaire*, Parigi, 2010.
- AZZARITI G., *Applicabilità immediata dell'art. 113 della Costituzione*, in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951.
- AZZARITI G., *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge, nota a Consiglio di Stato, Sezione IV, 15 novembre 1988, n. 872*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1989.
- AZZARITI G., *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1997.
- AZZARITI G., *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei Parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 4/2001.
- AZZARITI G., *Osservazioni sull'accesso e sull'estensione del sindacato della Corte costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001.
- AZZARITI G., *Politica e processi*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2004.
- AZZARITI G., *Lo spazio teorico e l'opportunità politica per un mutamento di giurisprudenza*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- AZZARITI G., *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2014.



- AZZARITI G., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2015.
- BACHELET V., *L'art. 113 della Costituzione e le restrizioni giurisprudenziali alla tutela giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1971.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, Oxford, 1867.
- BAILO F., *Profili processuali nei conflitti di attribuzione in materia d'insindacabilità parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2007.
- BALBONI E., *Annotazioni sulla sentenza acceleratoria: premesse, effetti e fine*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.
- BALDASSARRE A., *Intervento*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Costituzione tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978.
- BALDASSARRE A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 4/1991.
- BALDINI V., *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011.
- BALDUZZI R.-COSULICH M., *in margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2005.
- BALDWIN N., *The House of Lords*, in M. RUSH (a cura di), *Parliament and Pressure Politics*, Oxford, 1990.
- BAMFORTH T.-LEYLAND P., *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford, 2013.
- BARBELLA C., *Una significativa conferma del recente orientamento della Corte costituzionale in tema di insindacabilità parlamentare, ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost.*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/2003.
- BARBELLA C., *Brevi osservazioni su una mancata pronuncia di merito in materia di insindacabilità ex art. 68, comma 1, Costituzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2004.
- BARBERA A., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 2/1989.
- BARBERA A., *Parlamento*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, VI, Roma, 1996.
- BARBERA A., *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999.
- BARBERA A., *Piero Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello stato democratico*, Bari, 2007.
- BARBERI M., *Separazione dei poteri e teoria giusrealista dell'interpretazione*, in P. COMANDUCCI-R. GUASTINI, *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 2004.
- BARETTONI-ARLERI A., *Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Roma, 1986.
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957.
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958.
- BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1959.

- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964.
- BARILE P., *Potere costituente*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1968.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARNETT H., *Constitutional & Administrative Law*, Londra, 2009.
- BARRET-KRIEDEL B., *L'État et les esclaves*, Parigi, 1979.
- BARSOTTI V., *L'arte di tacere strumenti e tecniche di non decisione della Corte suprema degli Stati Uniti*, Torino, 1999.
- BARTHELEMY J.-DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, 2004.
- BARTHOLINI S., *La promulgazione*, Milano, 1955.
- BARTOLE S., *La "posizione" rispettiva dei consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1968.
- BARTOLE S., *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978.
- BARTOLE S., *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in AA.VV., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1984.
- BARTOLE S., *La Corte costituzionale delimita l'inviolabilità parlamentare*, in *Diritto penale e processo*, 1/1999.
- BARTOLE S., *interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.
- BARTOLE S., *Quali effetti di precedente per la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale in tema di accesso al giudizio in via incidentale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2014.
- BARZILAI S., *L'articolo 45 dello Statuto: la garanzia dei Deputati nei procedimenti penali*, Roma, 1887.
- BASILE R., *Le decisioni di manifesta inammissibilità e infondatezza per rispetto della discrezionalità del legislatore*, in A. RUGGERI, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.
- BASILICA F., *Il punto delle Sezioni Unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giustizia civile*, 6/2003.
- BASSETTI M., *Il bilancio interno espressione dell'autonomia contabile e finanziaria della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1992.
- BASSI F., *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969.
- BASSI B.-SALAMONE C., *Classificazione automatica dei documenti: un'esperienza applicativa alla Camera dei Deputati*, in *Informatica e diritto*, 2/2012.
- BASTIDA FREIJEDO F.J., *Ley electoral y garantías judiciales*, in *Poder Judicial*, 1/1986.
- BAVICCHI A., *"Autogiustizia" o democrazia: la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 10/1977.
- BEAUD O.-BLANQUER J.M., *La responsabilité des gouvernants*, Parigi, 1999.
- BECKER J., *Histoire politique de la France depuis 1945*, Parigi, 2005.
- BELFIORE G., *Nuovi orizzonti per l'insindacabilità?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2005.
- BELLOMI S., *Appunti preliminari per uno studio sul procedimento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, Roma, 1983.

- BENELLI F., *Corte costituzionale e regioni*, Rimini, 1998.
- BENTHAM J., *Tactique des Assemblée législatives*, Bruxelles, 1840.
- BENVENUTI M., *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n.1/2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 3/2013.
- BERGEAL C., *Le contrôle de la passation des marchés des Assemblées parlementaires*, in *Revue française de droit administratif*, 1999.
- BERGER R., *Impeachment: the Constitutional problems*, Cambridge, 1973.
- BERGONZINI C., *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2005.
- BERGOUNOUS G., *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A World Comparative Study*, Ginevra, 1997.
- BERLIRI A., *Problemi di diritto costituzionale tributario: violazione dei regolamenti parlamentari e retroattività delle leggi fiscali*, in *Foro italiano*, 1960.
- BERTAUD J.P., *La Révolution française*, Parigi, 2004.
- BERTI G., *Momenti della trasformazione della giustizia amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1972.
- BERTI G., *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981.
- BERTI G., *Art. 103, comma 2, Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Gli organi ausiliari. La Magistratura*, I, Bologna-Roma, 1994.
- BERTOLINI G., *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 5/1994.
- BERTOLINI G., *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969.
- BESOSTRI F., *Punti critici per un voto a tempi brevi*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017.
- BETTIOL G., *In tema di autorizzazione a procedere contro Deputati*, in *Rivista italiana di diritto penale*, 2/1949.
- BIANCHI P., *La creazione giurisprudenziale delle tecniche di selezione dei casi*, Torino, 2000.
- BIANCHI P., *Le tecniche di giudizio e la selezione dei casi*, in AA.VV., *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- BIANCHI P., *La Corte chiude le porte al matrimonio tra persone dello stesso sesso*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2010.
- BIANCO G., *Brevi note su potere costituente e storia*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, vol. I, Milano, 1998.
- BICKEL A., *Foreword the passive virtues. The Supreme Court 1960 term*, in *Harvard Law Review*, 40/1961.
- BICKEL A., *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Yale, 1986.
- BIDEGARAY C.-EMERI C., *La responsabilité politique*, Parigi, 1998.
- BIENTINESI F., *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001.
- BIGLINO-CAMPOS P., *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal constitucional en la sentencia 99/1987*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1/1988.

- BIGNAMI M., *La Corte costituzionale interviene in via "semi-incidentale" sulla legge elettorale: un approccio prudente per un caso eccezionale*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.
- BILANCIA F., "Giusto processo", conflitto tra Magistratura e politica e Corte europea dei diritti dell'uomo, in *Democrazia e diritto*, 3/2010.
- BIN R., *Giudizio in astratto e delega di bilanciamento in concreto (nota a Corte cost. 419/1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.
- BIN R., "Tono costituzionale" del conflitto vs. "tono regionale" della Repubblica, in *Le Regioni*, 1998.
- BIN R., *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2006.
- BIN R., *Chi è responsabile delle zone franche? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2017.
- BIN R.-BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VEROMESI P. (a cura di), *Il lodo ritrovato: una quae-stio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: atti del seminario di Ferrara del 27 marzo 2009*, Torino, 2009.
- BINGHAM T., *The Rule of Law*, Londra, 2010.
- BIONDI F., *Oggetto e parametro*, in P. COSTANZO-R. BALDUZZI (a cura di), *Le "zone d'ombra" della giustizia costituzionale*, Torino, 2007.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Stato (storia del diritto)*, in *Novissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990.
- BLACK A., *A World History of Ancient Political Thought*, Oxford, 2009.
- BLACKBURN R.-KENNON A., *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, Londra, 2003.
- BLAKSTONE W., *Commentaires on the laws of England (1765-1769)*, Oxford, 2005.
- BLANCO VALDÉS R.L., *Il valore della Costituzione: separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Padova, 1997.
- BLISCHKE W., *La burocrazia parlamentare della Camera federale della Repubblica federale tedesca*, in *Bollettino di Informazioni costituzionali e parlamentari*, 2/1982.
- BLUCHE F.-RIALS S.-TULARD J., *La Révolution française*, Parigi, 1998.
- BOBBIO N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Firenze, 1978.
- BOBBIO N., *Legalità*, in N. MATTEUCCI-N. BOBBIO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, 2005.
- BOBBIO N., *Liberismo e democrazia*, Milano, 2006.
- BOCCACCINI G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, 1980.
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano, 2006.
- BODINEAU P.-VERPEAUX M., *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi, 2000.
- BOGNETTI G., *Diritti fondamentali nell'esperienza costituzionale*, Milano, 1977.

- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri: saggio di diritto comparato*, Milano, 2001.
- BOLOGNA C., Art. 66 Cost., in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- BONASI A., *Amministrazioni pubbliche*, in *Digesto italiano*, III, Torino, 1890.
- BONAUDI E., *Il potere politico e la divisione dei poteri*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. 1, Padova, 1940.
- BONESCHI M., *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità*, in *Rivista di diritto processuale*, 15/1960.
- BONFIELD A., *The guaranty clause of article IV, pal. 4. A study of Congressional desuetude*, in *Minnesota Law Review*, 46/1962.
- BONGHI R., *I Deputati e le loro guarentigie*, in *Nuova antologia*, 1/1895.
- BONGIOVANNI G., *Stato di diritto e giustizia costituzionale. Hans Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- BONINI F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profili e documenti (1948-1992)*, Firenze, 1993.
- BONINI F., *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996.
- BONOMI A., *La discrezionalità assoluta del legislatore*, in E. D'ORLANDO-L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di studio del Gruppo di Pisa. Udine 7 novembre 2008*, Torino, 2009.
- BON-VALSASSINA M., *La decadenza dell'ordinamento statutario*, Roma, 1949.
- BON-VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955.
- BON-VALSASSINA M., *Considerazioni sulla sentenza n. 14 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1964.
- BORRELLO R., *L'intervento nel processo costituzionale di parti provenienti da giudizio "analogo" sospeso senza rimessione, tra esigenze di tutela dell'incidentalità in senso esterno e garanzia del contraddittorio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2003.
- BOULTON C.J. (a cura di), *Erskine-May's Treatise on the Law, Privileges, and usage of Parliament*, Londra, 1989.
- BOUTMY E., *Études de droit constitutionnel. France, Angleterre, États-Unis*, Parigi, 1899.
- BOZZI A., *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961.
- BOZZI A., *La tutela dell'onorabilità del Parlamentare nei regolamenti delle Camere*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969.
- BOZZI A., *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- BRACHO GRAND P., *Fundamentos de derecho público: una estrategia para su estudio*, Caracas, 1991.
- BRADLEY A.W., *Ml. Al Fayed, Ml. Hamilton and the law of parliamentary privilege*, in *Public Law*, 3/2000.
- BRADLEY W.-EWING K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2003.
- BRADSHAW K.-PRING D., *Parliament and Congress*, Londra, 1981.
- BRANCA G., *La formazione delle leggi*, in *Foro italiano*, 1/1985.
- BRETT F., *National Identity as Commentary and as Metacommentary*, in L. JONKER (a

- cura di), *Historiography and Identity (Re)formulation in Second Temple Historiographical Literature*, New York, 2010.
- BRICOLA F., *Fatto del non imputabile e pericolosità*, Milano, 1960.
- BRIGDEN S., *New Worlds, Lost Worlds: The Rule of the Tudors, 1485-1603*, Londra, 2002.
- BRILMAYER L., *The jurisprudence of article III: perspective on the case or controversy requirements*, in *Harvard Law Review*, 93/1979.
- BROFFERIO A., *Storia del Parlamento Subalpino*, Milano, 1865.
- BROGLIO E., *Studi costituzionali*, Milano, 1861.
- BROGLIO E., *Delle forme parlamentari*, Brescia, 1865.
- BRUNELLI D., *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989.
- BRUNELLI G., *La sentenza n. 1/2014 sulla legge elettorale: una bussola (non un manuale di istruzioni) per il legislatore*, in *Studium iuris*, 11/2014.
- BRUNELLI G., *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio, formale della legge, Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni 50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45/2016.
- BRUNELLI G., *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001.
- BRUNELLI I., *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989.
- BRUNETTI L., *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, in *Jus*, 1/2014.
- BRUNETTI L., *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2014.
- BRUNIALTI A., *Il governo parlamentare: prolusione al corso libero di diritto costituzionale nell'Università di Roma, il 4 dicembre 1897*, Torino, 1898.
- BRUNIALTI A., *Camera dei Deputati*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, III, Roma, 1903.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, 1908.
- BRUSATORI D., *Ancora sulla sentenza n. 1/2014 in tema di rappresentanza politica: spunti per una riflessione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 3/2015.
- BRUTI LIBERATI E., *Ruolo, funzioni e composizione del Consiglio Superiore della Magistratura: il dibattito attuale*, in AA.VV., *Il ruolo e l'attività del C.S.M. Celebrazione del venticinquennale dell'istituzione*, Roma, 1985.
- BRYCE J., *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, 1901.
- BRYCE J., *Flexible and Rigid Constitutions*, in ID., *Constitutions*, New York, 1905.
- BUCALO M.E., *L'anomala estensione dei poteri presidenziali a fronte della ritrosia della Corte costituzionale nell'epoca del maggioritario*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Torino, 2011.
- BUCCI G., *L'esercizio della funzione parlamentare tra insindacabilità e privilegio*, in *Politica del diritto*, 1/1999.

- BUCCIARELLI-DUCCI B., *Introduzione allo studio del diritto parlamentare*, in *Il Foro amministrativo*, 4/1964.
- BUCHOLZ R., *A History of England from the Tudors to the Stuarts*, Chicago, 2003.
- BUCHOLZ R.-NEWTON K., *Early Modern England, 1485-1714. A Narrative History*, Oxford, 2003.
- BUERGENTHAL T., *Modern Constitutions and human rights Treaties*, in J. CHARNEY-D. ANTON-M.E. O'CONNELL (a cura di), *Politics, values and functions. International law in the 21st Century*, Londra, 1997.
- BUFFA F., *Il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari e la giurisdizione relativa*, in *Giustizia civile*, 12/2009.
- BULLONI P., *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- BUONOMO G., *Contrastanti indirizzi sull'insindacabilità degli interna corporis*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 32/1999.
- BUONOMO G., *L'insindacabilità come gaurentigia costituzionale*, in *Nuovi studi politici*, 4/2003.
- BUONOMO G., *Problematiche applicative dei regolamenti di verifica dei poteri delle due Camere*, in *Il Filangieri*, 2007.
- BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5/2014.
- BUONOMO G., *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015.
- BURDEAU G.-HAMON F.-TROPER M., *Droit constitutionnel*, Parigi, 1998.
- BURGESS A., *The Politics of the Ancient Constitution. An Introduction to English Political Thought 1603-1642*, London, 1992.
- BURTON-ADAMS A., *Constitution History of England*, Londra, 1951.
- BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958.
- BUSCEMA S., *La giurisdizione contabile e gli organi costituzionali dotati di autonomia contabile*, in *Responsabilità e dialogo*, 2/1970.
- BUSIA M., *Ridotta l'insindacabilità di Deputati e Senatori per le opinioni espresse fuori dalle Camere*, in *Guida al diritto*, 1/2000.
- CABRAS D., *Insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari e tutela dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2006.
- CACIAGLI M., *Germania: una "democrazia del Cancelliere?"*, Bologna, 2005.
- CACOPARDO P.-PERRONE A., *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge "Ciramì"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003.
- CAGIANELLI G., *L'autorizzazione a procedere*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 3/1949.
- CAGLI C., *Del controllo preventivo costituzionale esercitato dalla Corte dei conti*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1895.
- CAIANIELLO V., *Considerazioni preliminari in tema di contratti stipulati dalle Camere*, in *Rassegna dei lavori pubblici*, 5/1981.

- CAIANIELLO V., *Immunità e responsabilità nell'esercizio di pubbliche funzioni: evoluzione e quadro attuale*, in *Diritto e società*, 3/1989.
- CAIANIELLO V., *La riforma dell'ordinamento e del sistema dei controlli della Corte dei conti: dieci anni dopo*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 5/2003.
- CALABRÒ G., *Potere costituente e teoria dei valori*, Lungro, 1997.
- CALAMANDREI P., *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, 1950.
- CALAMANDREI P., *Processo e democrazia*, Padova, 1954.
- CALASSO N., *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medioevale*, Milano, 1965.
- CAMBY J.P., *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, Parigi, 1996.
- CAMMARANO F., *Storia dell'Italia liberale*, Roma-Bari, 2011.
- CAMMEO F., *Della manifestazione di volontà dello Stato nel diritto amministrativo legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1901.
- CAMMEO F., *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 55/1903.
- CAMMISA F., *Tecniche costituzionali alla prova dei fatti: governo misto e separazione dei poteri nel modello inglese e francese*, Torino, 2016.
- CAMPANELLI G., *L'evoluzione, l'involuzione e la difesa del principio di indipendenza della Magistratura tra modifiche normative e ipotesi di riforma*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, 2010.
- CAMPBELL E., *Expulsion of Members of Parliament*, in *The University of Toronto Law Journal*, 21/1971.
- CAMPION-LIDDERDALE O., *La procédure parlementaire en Europe*, Parigi, 1955.
- CAMPISI N., *L'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1966.
- CANALE G., *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8/2015.
- CANNADA-BARTOLI E., *Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Foro amministrativo*, 2/1967.
- CANNADA-BARTOLI E., *Giurisdizione (conflitti di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970.
- CANO BUESO J.-PORRAS NADALES A., *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1994.
- CANTELLA F.S., *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2000.
- CANZONI F., *Pubblicità dell'attività parlamentare e partecipazione*, in *www.osservatorio.sullefonti.it*, 2/2014.
- CAPALOZZA E., *L'immunità parlamentare e l'art. 68, I comma, della Costituzione*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 3/1949.
- CAPALOZZA E., *Parlamento, Magistratura e Corte costituzionale. Divisibilità o indivisibilità dell'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1951.
- CAPALOZZA E., *Immunità parlamentari e autorizzazione a procedere*, in *La politica parlamentare*, 1/1954.



- CAPALOZZA E., *Sulle fonti di produzione del diritto parlamentare in tema di autorizzazione a procedere*, in *Archivio di ricerche giuridiche*, 10/1956.
- CAPOGRASSI G., *Il diritto dopo la catastrofe*, in ID., *Opere*, Milano, 1959.
- CAPOLUPO C., *Le decisioni di inammissibilità*, in M. SCUDIERO-S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, 1999.
- CAPOLUPO C.-RASTELLI C., *Le decisioni di infondatezza*, in M. SCUDIERO-S. STAIANO (a cura di), *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, Napoli, 1999.
- CAPONE A., *Storia d'Italia*, Torino, 1981.
- CAPORASO S., *Immunità parlamentare e indipendenza del giudice*, in *Rassegna dei magistrati*, 5/1965.
- CAPOTOSTI P.A., *Giurisdizione della Corte dei conti e autonomia regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1971.
- CAPOTOSTI P.A., *Matrimonio tra persone dello stesso sesso: infondatezza vs. inammissibilità nella sentenza n. 138 del 2010*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010.
- CAPOTOSTI P.A., *La Giustizia costituzionale e il suo insegnamento*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2016.
- CAPPELLETTI M., *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957.
- CAPPELLETTI M., *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1961.
- CAPPELLETTI M., *Il controllo di costituzionalità della legge*, in AA.VV., *Studi in memoria di Guido Zanobini*, III, Milano, 1965.
- CAPPELLETTI M., *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968.
- CAPPELLO P., *L'insindacabilità parlamentare davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2006.
- CARACCILO A., *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano, 1960.
- CARAVALE G., *Il modello parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1998.
- CARAVITA B., *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, in *www.federalismi.it*, 1/2014.
- CARBONE G., *Art. 100 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Gli organi ausiliari. La Magistratura*, I, Bologna-Roma, 1994.
- CARBONI G., *Aggiornamenti in tema di conflitti tra le Camere e potere giudiziario in ordine alla prerogativa dell'insindacabilità parlamentare*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2000.
- CARCANO D., *Quale insindacabilità dei Parlamentari?*, in *Cassazione penale*, 9/2004.
- CARDUCCI M., *Impostazione del petitum e inammissibilità della questione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.
- CARDUCCI M., *Ipotesi di accesso diretto alla Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1998.
- CARETTI P., *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, 1988.
- CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, 17, *Il Parlamento*, Torino, 2001.

- CARETTI P., *La "crisi" della legge parlamentare*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2010.
- CARETTI P., *La legge parlamentare tra modello costituzionale e sviluppi della prassi*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012.
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016.
- CARIOLA A., *L'immunità dei Parlamentari, il giusto processo ed il diritto comune costituzionale*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000*, Milano, 2001.
- CARIOLA A., *Ordinamento generale versus diritto parlamentare: l'efficacia temporale della deliberazione camerale di insindacabilità per le opinioni espresse dal Parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 11/2002.
- CARISTIA D., *Il "rechtstaat" all'incanto. Noterelle sullo Stato di diritto pe' giuristi e non giuristi*, in AA.VV., *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II, Milano, 1965.
- CARLASSARE L., *L'applicabilità dell'art. 113 della Costituzione agli atti normativi di autorità amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1964.
- CARLASSARE L., *Le "questioni inammissibili" e la loro riproposizione*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.
- CARLASSARE L., *Le decisioni d'inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988.
- CARLASSARE L., *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1990.
- CARLASSARE L., *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 10/1999.
- CARLASSARE L., *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003.
- CARLASSARE L., *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI-A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005.
- CARLTON B., *Charles I: The Personal Monarch*, Londra, 1995.
- CARLUCCIO P., *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2011.
- CARMINATI A., *Quale giudice per l'insindacabilità delle "esternazioni" dei Parlamentari?*, in *Danno e responsabilità*, 10/2002.
- CARMINATI A., *Forme dell'autonomia organizzativa delle Camere: la gestione del bilancio interno*, Brescia, 2014.
- CARNELUTTI F., *Eccesso di potere legislativo, nota a Cassazione Sezioni Unite 28 luglio 1947, n. 1212*, in *Rivista di diritto processuale*, 1947.
- CARNELUTTI F., *La morte del diritto*, in G. BALLADORE-PALLIERI (a cura di), *La crisi del diritto*, Padova, 1953.
- CARNEVALE P., *Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto legge (sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9/2007.
- CARNEVALE P., *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di*

- declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2007.
- CARNEVALE P., *La Cassazione all'attacco della legge elettorale. Riflessioni a prima lettura alla luce di una recente ordinanza di rimessione della Suprema Corte*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- CARNEVALE P., *A Corte ... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2014.
- CARNEVALE P.-CELOTTO A., *Il parametro eventuale*, Torino, 1998.
- CARNEY G., *Members of Parliament: Law and Ethics, Prospect*, 2000.
- CARRE DE MALBERG R., *Théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, vol. I, Parigi, 1920.
- CARROZZA P., *L'inammissibilità per discrezionalità del legislatore. Spunti per un dibattito sui rischi di una categoria "a rischio"*, in *Le Regioni*, 1994.
- CARROZZA P.-DI GIOVINE A.-FERRARI G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009.
- CARROZZA P.-ROMBOLI R.-ROSSI E., *I limiti di accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- CASALINI B., *Sovranità popolare, governo della legge e governo dei giudici negli Stati Uniti d'America*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- CASAMASSIMA V., *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007.
- CASAMASSIMA V., *Presidente di Assemblea parlamentare e statuto dell'opposizione*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale*, vol. I, Genova, 1859.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale*, vol. II, Genova, 1860.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2016.
- CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997.
- CASSESE S., *La recezione di Dicey in Italia e in Francia. Contributo allo studio del mito dell'amministrazione senza diritto amministrativo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/1995.
- CASSESE S., *Consiglio di Stato e pubblica amministrazione da una Costituzione all'altra*, in ID. (a cura di), *Il Consiglio di Stato e la riforma costituzionale*, Milano, 1997.
- CASSESE S., *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009.
- CASSETTI L., *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, in G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002.
- CASTIGLIA C., *Il concetto di stato secondo Georg Jellinek*, in *Studi sassaresi*, 2/1926.
- CASTORINA E., *Appunti sulla riforma dell'art. 68 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1995.

- CASU A., *L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1986.
- CASU A., *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai nostri giorni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986.
- CATANIA C., *Lo Stato moderno: sovranità e giuridicità*, Torino, 1996.
- CATANIA C., *Luci e ombre del criterio della "necessaria corrispondenza" tra il contenuto delle opinioni espresse e quello degli atti compiuti nel corso dei lavori preparatori*, in *Cassazione penale*, 4/2003.
- CATANIA C., *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma-Bari, 2010.
- CATELANI E., *La determinazione della "questione di legittimità costituzionale" nel giudizio incidentale*, Milano, 1993.
- CECCANTI S., *I Presidenti di Assemblea e la mistica dell'imparzialità*, in V. LIPPOLIS-N. LUPO, *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013.
- CELLA A., *The Doctrine of Legislative Privilege of Freedom Speech and Debate: its Past, Present and Future as a Bar to Criminal Prosecutions in the Courts*, in *Suffolk University Law Review*, 2/1968.
- CELOTTO A., *La Corte costituzionale "decide di non decidere" sulla procreazione medicalmente assistita*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.
- CELOTTO A., *C'è sempre una prima volta ... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cassazione penale*, 10/2007.
- CERASE M., *La rilevanza dell'interrogazione nell'insindacabilità parlamentare: nuovi aspetti*, in *Foro italiano*, 1/2003.
- CERASE M., *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, Bologna, 2004.
- CERASE M., *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, 2005.
- CERASE M., *Art. 66 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.
- CERASE M., *In tema di insindacabilità parlamentare ai sensi dell'art. 68, comma 1, Costituzione*, in *Cassazione penale*, 1/2007.
- CERASE M., *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011.
- CERRETO R., *La pubblicità dei lavori in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2008.
- CERRETO R., *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013.
- CERRI A., *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 3/1965.
- CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1982.
- CERRI A., *inammissibilità assoluta ed infondatezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983.
- CERRI A., *Poteri (divisione dei)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIII, Roma, 1990.
- CERRI A., *Dalla garanzia del "giusto procedimento" in sede disciplinare al criterio della "proporzionalità": spunti problematici e riflessioni a partire da un'interessante sentenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1995.
- CERRI A., *Conflitti di attribuzione (tra poteri dello Stato)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1996.
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2012.

- CERRI A., *Ci sarà pure un giudice a Berlino! Il mugnaio di Postdam e la legge elettorale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- CERULLI IRELLI V., *La giurisdizione amministrativa nella Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 20/2009.
- CERVATI A.A., *Art. 72 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna-Roma, 1985.
- CERVATI A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1985.
- CHAFETZ J., *Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, Yale, 2007.
- CHARNAY J.P., *Le controle de la régularité des l'élection parlementaires*, Parigi, 1964.
- CHARNAY J.P., *Les scrutins politiques in France. Contestations et invalidations*, Parigi, 1964.
- CHARVIN R., *Justice et politique (Evolution de leurs rapports)*, Parigi, 1968.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961.
- CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967.
- CHELI E., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1990.
- CHELI E., *Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994.
- CHELI E., *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1996.
- CHELI E., *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, 2006.
- CHEVALLIER J.J.-CARCASSONNE G.-DUHAMEL O., *Histoire de la Cinquième république 1958-2009*, Parigi, 2010.
- CHEVALLIER L., *L'État de droit*, Parigi, 1992.
- CHIAPPETTI A., *Regioni e giurisdizione contabile di responsabilità: due modelli organizzatori da coordinare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1972.
- CHIAPPINELLI C., *L'evoluzione del sistema dei controlli e la relazione sul rendiconto generale dello Stato*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2009.
- CHIARA G., *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004.
- CHIARLONI S., *Principio di terzietà e imparzialità del giudice e invasioni di campo della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003.
- CHIAROMONTE F., *Articolo 68: tornare alla Costituzione*, in *Le ragioni del socialismo*, 8/2010.
- CHIEPPA V., *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei Ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*, Firenze, 1967.
- CHIMENTI C., *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1984.
- CHIMENTI C., *Autorizzazione a procedere: promemoria per la prossima legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1994.
- CHIMENTI C., *Principi e regole delle Assemblee politiche*, Torino, 2004.

- CHIMIENTI P., *Gli atti interni delle Assemblee politiche in rapporto al diritto comune*, in ID., *Saggi: diritto costituzionale e politica*, vol. I, Napoli, 1915.
- CHIMIENTI P., *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933.
- CHIOLA C., *Riscontri sulla funzione amministrativa del Parlamento*, Roma, 1979.
- CHIOLA C., *Le garanzie nel nuovo procedimento di verifica dei poteri*, in AA.VV., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, Roma, 1999.
- CHIOLA C., *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2000.
- CHIOLA C., *Appunti di un garantista sull'autonomia delle Camere*, in AA.VV., *Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000*, Padova, 2001.
- CHOI N., *Rule of Law*, in M. BEVIR (a cura di), *The Encyclopedia of Political Theory*, III, Berkeley, 2010.
- CIAMPI F., *Vitalizi agli ex Parlamentari e disparità di trattamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1994.
- CIANCIO A., *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1999.
- CIAURRO L., *Diritto e procedura di Assemblea*, Roma, 1969.
- CIAURRO L., *Sindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 5/1973.
- CIAURRO L., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982.
- CIAURRO L., *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986.
- CIAURRO L., *Presidente delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1990.
- CICCONETTI S.M., *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979.
- CICCONETTI S.M., *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1985.
- CICCONETTI S.M., *La Corte costituzionale ribadisce l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1993.
- CICCONETTI S.M., *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *www.rivistaaic.it*, 7/2010.
- CICCONETTI S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011.
- CITINO Y., *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali*, in *www.federalismi.it*, 5/2015.
- CLARIZIA A., *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984.
- CLARKE D., *The many meanings of the rule of law*, in K. JAYASURIYA (a cura di), *Law, Capitalism and Power in Asia*, New York, 1998.
- COCO N., *L'atto di potere politico negli odierni atteggiamenti della dottrina e della giurisprudenza*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1927.
- COCOZZA V., *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989.
- CODACCI PISANELLI G., *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946.
- COFRANCESCO G.-BORASI F., *Separazione dei poteri e cultura dei diritti: profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2014.

- COGO G., *Spunti sull'autodichia di Camera e Senato all'indomani dell'ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *www.federalismi.it*, 6/2013.
- COHEN-TANUGI L., *Le droit sans l'État: sur la dérnocratie en France et en Amérique*, Parigi, 1985.
- COKE E., *institutes of the Laws of England*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Antologia dei costituzionalisti inglesi*, Bologna, 1962.
- COKE E., *The Second Part of the Institutes of England Containing the Exposition of Many Ancient and Other Statutes (1604)*, Londra, 1989.
- COLAPIETRO C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996.
- COLARULLO E., *L'indirizzo della spesa fra Governo e Parlamento*, Milano, 1986.
- COMOGLIO L., *La garanzia costituzionale dell'azione nel processo civile*, Padova, 1970.
- COMPAGNA L., *Gli opposti sentieri del costituzionalismo*, Bologna, 1998.
- COMPAGNA F., *La norma di attuazione dell'insindacabilità parlamentare al vaglio di legittimità costituzionale: un'interpretazione autentica?*, in *Cassazione penale*, 10/2004.
- COMPAGNA F., *Illecito penale ed insindacabilità parlamentare*, Napoli, 2012.
- CONCARO A., *Conflitti costituzionali e immunità: anche le parti private vanno tutelate nel giudizio dinanzi alla Corte?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2001.
- CONFORTI B., *I limiti dell'immunità parlamentare secondo la Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/2003.
- CONFORTI B., *Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/2005.
- CONSOLI G., *Osservazioni sull'autorizzazione a procedere*, in *Giustizia e Costituzione*, 4/1976.
- CONSTANT B., *Corso di politica costituzionale*, Firenze, 1849.
- CONSTANT B., *La libertà degli antichi, comparata a quella dei moderni (1819)*, in A. ZANFARINO (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1962.
- CONTI G.L., *I regolamenti parlamentari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- CONTUZZI F.P., *Costituzione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, III, Roma, 1906.
- COPELAND G.-PATTERSON S., *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, 1994.
- CORDINI G., *Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari*, in *Foro padano*, 2/1978.
- CORTESE S., *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990.
- CORVELLI G., *Insindacabilità parlamentare tra norme di attuazione e (recente) giurisprudenza costituzionale*, in *Annali*, 1/2005.
- CORWIN S., *The "Higher Law". Background of American Constitutional Law*, New York, 1955.
- COSENTINO F., *Diritto parlamentare e regolamenti*, in *La politica parlamentare*, 4/1951.
- COSENTINO F., *Regolamento, consuetudine, prassi parlamentare*, in *La politica parlamentare*, 2/1951.
- COSENTINO F., *Il computa della maggioranza alla Camera*, in *La politica parlamentare*, 12/1953.
- COSENTINO F., *Note sui principi della procedura parlamentare*, Milano, 1958.

- COSENTINO F., *La competenza della Corte costituzionale a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1959.
- COSENTINO F., *Nota a Corte costituzionale sentenza n. 9 del 1959*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1959.
- COSENTINO F., *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 5/1965.
- COSGROVE R., *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist*, Chapel Hill, 1980.
- COSTA E., *Le prerogative parlamentari su alcuni aspetti dell'autorizzazione a procedere*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 11/1981.
- COSTA P., *La giuspubblicistica dell'Italia unita: il paradigma disciplinare*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, 1990.
- COSTA P., "Oltre lo stato": *teorie pluralistiche del primo Novecento*, in M. BORTOLINI (a cura di), *Agire associativo e sfera pubblica*, Milano, 2002.
- COSTA P., *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari*, Roma, 1981.
- COSTANZO P., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996.
- COSTANZO P., *Legislatore e Corte costituzionale. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale in materia di discrezionalità legislativa dopo cinquant'anni di attività*, in *www.inwww.giurcost.org*, 4/2005.
- COSTANZO P., *Externa corporis acta?*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2006.
- COSTANZO P., *La verifica dei poteri. Un privilegio parlamentare sempre meno convincente*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2006.
- COSTANZO P., *La pubblicazione delle leggi approda ufficialmente su Internet (osservazioni a margine delle Legge regionale Toscana n. 23 del 2007)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3/2007.
- COTTA S., *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, III, Novara, 2006.
- COWARD T., *The Stuart Age: England, 1603-1714*, Londra, 1994.
- COZZI T., *Dell'invulnerabilità del Deputato al Parlamento nazionale e dell'articolo 45 dello Statuto 4 marzo 1848*, Milano, 1870.
- COZZOLI V., *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.
- CRAIG P., *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework*, in *Public Law*, 1997.
- CRESPO-ALLEN D., *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament*, Bruxelles, 1999.
- CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1962.



- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in AA.VV., *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965.
- CRISAFULLI V., *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978.
- CRISAFULLI V., *Cattivo uso del potere e conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1980.
- CRISAFULLI V., *La sovranità nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993.
- CRISTOFANETTI L., *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *La legge*. 1/1899.
- CROCE B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1928.
- CROCE B., *Scritti e discorsi politici (1943-1947)*, II, Napoli, 1993.
- CROCE M., *Incostituzionalità ipotetiche, probabilità concrete e aspetti problematici: quando la Corte vede ma non provvede*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2008.
- CUCCODORO E., *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 3/1977.
- CUNIBERTI M., *Pene detentive per la diffamazione, responsabilità del direttore e insindacabilità delle opinioni del Parlamentare: il "caso Belpietro" davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014.
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1990.
- CURRERI S., *Sui vizi procedimentali del c.d. lodo Alfano*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VEROMESI (a cura di), *Il lodo ritrovato: una quaestio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008: atti del seminario di Ferrara del 27 marzo 2009*, Torino, 2009.
- CURRERI S., *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale 68/1984 e 154/1985*, in *Diritto e società*, 3/1989.
- CURRERI S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995.
- D'AGOSTINI G., *Sezione IV*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, vol. II, Milano, 2006.
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro italiano*, 1/1997.
- DAL CANTO F., *La pia recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Torino, 1997.
- DAL CANTO F., *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. MALFATTI-R. ROMBOLI-E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, 2002.
- DAL CANTO F., *Il parametro in senso stretto*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- DAL CANTO F., *I rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento: sguardo d'insieme su una coabitazione inevitabilmente difficile*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, 2008.
- DAL CANTO F., *Le coppie omosessuali davanti alla Corte costituzionale: dalla "aspirazione" al matrimonio al "diritto" alla convivenza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011.

- DAL CANTO F., *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *www.gruppodipisa.it*, 3/2015.
- D'ALESSANDRO G., *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Immunità parlamentare. Giudizio per risarcimento danni. Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2002.
- D'ALESSANDRO G., *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al giudice: il "caso" Cordova dinanzi alla Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2003.
- D'ALESSANDRO G., *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Napoli, 2012.
- D'ALESSIO F., *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, 1932.
- D'ALOIA A., *Immunità e Costituzione. Quale equilibrio tra l'interesse al sereno svolgimento delle funzioni istituzionali e il principio di eguaglianza davanti alla legge e alla giurisdizione?*, in L. D'ANDREA-L. RISICATO-A. SAIITA (a cura di), *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale: prospettive costituzionalistiche e penalistiche: atti del Convegno, Messina, 11 marzo 2011*, Torino, 2014.
- D'AMICO G., *Scienza e diritto nella prospettiva del giudice delle leggi*, Messina, 2008.
- D'AMICO M., *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.
- D'ANDREA A., *La Corte chiarirà (salvo ripensamenti) le ragioni dell'incostituzionalità del "lodo Schifani" decidendo sul "lodo Alfano"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2009.
- D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004.
- D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005.
- D'ANTONIO M., *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1959.
- D'ANTONIO M., *Pubblicità e partecipazione*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979.
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991.
- D'ATENA A., *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, 1/996.
- DANESI A., *La Corte costituzionale e i conflitti in materia di insindacabilità parlamentare e consiliare ex art. 68, comma 1, e art. 122, comma 4, Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti: atti del convegno di Roma, Facoltà di scienze politiche, sociologia, comunicazione, 11 luglio 2011*, Napoli, 2012.
- DANIELE R., *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in AA.VV., *Studi in onore di Pellegrino Capaldo*, Milano, vol. I, 1975.
- DARESTE P., *Les Constitutions modernes*, Paris, 1910.
- DAUGERON B., *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel: la "vérification des pouvoirs", histoire et théorie*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 4/2013.
- DAVIES R., *Discretionary Justice in Europe and America*, Westport, 1980.
- DAWN O., *Parliamentary Sovereignty in Comparative Perspective*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, 3/2014.

- DE CESARE G.C., *Regolamenti parlamentari e democrazia*, in *Responsabilità e dialogo*, 1/1969.
- DE CESARE G.C., *Verifica dei poteri*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1994.
- DE CESARE G.C., *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOSACCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.
- DE FILIPPIS F., *Profili costituzionali della giurisdizione della Corte dei conti*, in *Foro amministrativo*, 3/1967.
- DE FIORES C., *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/2002.
- DE FIORES C., *Corte, legislatore e indirizzo politico*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R. G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica. Atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005.
- DE GIOANNIS GIAQUINTO G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, 1881.
- DE IOANNA P.-FOTIA G., *Il bilancio dello Stato*, Roma, 1986.
- DE LEO G., *insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2/1989.
- DE LISO R., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, Roma, 1978.
- DEL VECCHIO G., *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans la Révolution française: contributions à l'histoire de la civilisation européenne*, Parigi, 1968.
- DELGADO DEL RINCÓN L.E., *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, Madrid, 2002.
- DELL'ABATE A., *L'articolo 45 dello Statuto costituzionale italiano*, Bologna, 1886.
- DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Padova, 1983.
- DELLE DONNE G., *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1/2015.
- DE MARCO E., *Democrazia maggioritaria e principio della divisione dei poteri: spunti per una problematica "rilettura" del principio in un mutato scenario istituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.
- DE MASI D., *Il Parlamento e la sua attività attraverso l'informazione televisiva*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979.
- DEMURO G., *Giustiziabilità delle candidature e legge sui partiti*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- DEODATO G., *L'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2002.
- DE PIAGGI F., *Incostituzionale il trattamento tributario privilegiato dei Parlamentari in relazione agli assegni vitalizi*, in *Diritto e pratica*, 2/1994.
- DEPRETIS A., *Discorso pronunciato dall'onorevole Agostino Depretis, Presidente del Consiglio dei ministri, al banchetto offertogli dai suoi elettori di Stradella il giorno 8 ottobre 1882*, Torino, 1882.

- DE ROSA M.-MATTARELLA B.G., *Art. 100 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.
- DE SMITH S.A., *Constitutional and Administrative Law*, II, Harmondsworth, 1973.
- DE STERLICH R., *Sulla inviolabilità Parlamentare*, Firenze, 1868.
- DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Milano, 1982.
- DE VERGOTTINI G., *Limitazioni alla tutela giurisdizionale nei diritti e inchieste parlamentari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, vol. I, Milano, 1987.
- DE VERGOTTINI G.-FROSINI T.E., *Sul mito della Corte Costituzionale "in-politica"*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2010.
- DI CESARE R., *Il Consiglio di Presidenza del Senato tra principio rappresentativo e principio maggioritario: i problemi sollevati dalle modifiche successive al regolamento*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2/2007.
- DI CIOLO V., *Note preliminari in tema di riorganizzazione del Parlamento italiano*, in *Jus*, 3/1966.
- DI CIOLO V., *Problemi costituzionali connessi alla responsabilità amministrativa degli amministratori di enti pubblici*, in *Foro amministrativo*, 3/1967.
- DI CIOLO V., *Introduzione al diritto parlamentare*, in *Foro amministrativo*, 3/1972.
- DI CIOLO V., *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari: appunti*, in *Foro amministrativo*, 11/1975.
- DI CIOLO V., *Parlamentare (polizia)*, in D. PALAZZO (a cura di), *Dizionario enciclopedico di polizia*, Latina, 1977.
- DI CIOLO V., *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari: appunti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Mortati*, II, Milano, 1977.
- DI CIOLO V., *incompatibilità e ineleggibilità parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI Milano, 1987.
- DI CIOLO V., *Parlamento e Corte costituzionale*, in *Civitas*, 3/1988.
- DI CIOLO V., *Senato (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano, 1989.
- DI CIOLO V.-CIAURRO L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXXII, Roma, 1995.
- DI CIOLO V.-CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013.
- DI DONATO F., *Giuristi e storia dello Stato: il conflitto Magistratura-potere politico nella Francia del Settecento*, in *Storia, amministrazione, Costituzione*, 2/2003.
- DI GASPARE A., *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992.
- DI GIOVANNI E., *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- DI GIOVANNI M., *L'iter parlamentare della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Le riforme crispine*, Milano, 1990.
- DI MARTINO G., *Gestione finanziaria e contabile nei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2007.
- DI MARTINO G., *Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2008.
- DI MARTINO G., *Autonomia regolamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2009.
- DI MARTINO G., *Autonomia amministrativa (o organizzativa) e di gestione delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2010.

- DI MARTINO G., *Autonomia organizzativa e di gestione*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2010.
- DI MUCCIO P., *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1/1977.
- DI MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amministrativo*, 7/1980.
- DI MUCCIO P., *L'autonomia in questione*, in *Città e Regione*, 4/1980.
- DI MUCCIO P., *L'insindacabilità dei Parlamentari: documentazione sull'articolo 68, primo comma, della Costituzione*, Roma, 1985.
- DI MUCCIO P., *L'insindacabilità dei Parlamentari: una introduzione allo studio dell'art. 68, primo comma, della Costituzione*, in *Diritto e società*, 4/1986.
- DI MUCCIO P., *L'art. 68 della Costituzione: l'onorevole risarcirà i danni?*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 6/1987.
- DI MUCCIO P., *Il regolamento della Camera dei Deputati dal 1900 al 1922 (una cronaca parlamentare)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1987.
- DI MUCCIO P., *La "precondanna" dei Parlamentari: segreto istruttorio e pubblicità della domanda di autorizzazione a procedere contro Deputati e Senatori*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/1987.
- DI MURO F., *Il Parlamento italiano*, Salerno, 1982.
- DI RAIMONDO M., *L'individuazione dei soggetti del conflitto di attribuzione: "nodi" e "traguardi" della giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/000.
- DI RENZO F., *Il controllo e la vigilanza nell'ordinamento contabile pubblico*, in *La finanza pubblica*, 10/1968.
- DI SALVO V., *Legge*, in *Digesto italiano*, XIV, Torino, 1905.
- DIAZ F., *L'utopia liberale*, Roma-Bari, 1995.
- DICEY A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1982.
- DICKINSON B., *Le développement du Parlement pendant le XIX siècle*, Parigi, 1906.
- DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblée parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1997.
- DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2000.
- DICKMANN R., *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in *www.federalismi.it*, 5/2007.
- DICKMANN R., *Il procedimento legislativo sotto il vigore dello Statuto albertino*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 40/2007.
- DICKMANN R., *La Corte di Strasburgo torna a pronunciarsi sull'insindacabilità dei Parlamentari in Italia: con qualche riserva in ordine all'efficacia delle motivazioni adottate*, in *www.federalismi.it*, 5/2009.
- DICKMANN R., *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6/2014.
- DICKMANN R., *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e Il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *www.federalismi.it*, 1/2014.
- DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 10/2014.

- DICKMANN R., *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015.
- DIONISOPOULOS P., *A commentary on the constitutional issues in the Powell and related cases*, in *Journal of public law*, 17/1968.
- DOGLIANI M., *Commissione antimafia e segreto funzionale: i documenti li leggeranno solo gli storici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1975.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.
- DOGLIANI M., *introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994.
- DOGLIANI M., *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.
- DOGLIANI M., *Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Padova, 2003.
- DOHERTY M., *Public Law*, Londra, 2016.
- DOLSO G.P., *Giudici e Corte alle soglie del giudizio di costituzionalità*, Milano, 2003.
- DOLSO G.P., *Le decisioni di inammissibilità nella recente giurisprudenza della Corte*, in A. BARBERA-T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008.
- DOMINIONI O., *Autorizzazioni a procedere e salvaguardia del Parlamento: un rapporto in crisi*, in *Politica del diritto*, 1/1979.
- DONATI D., *Principi generali di diritto amministrativo*, Padova, 1932.
- DONATI D., *Statuto*, in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, Torino, 1940.
- DONATI F., *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1989.
- DONINI M., *Teoria del reato*, in *Digesto delle discipline penali*, XVI, Torino, 1999.
- DONNAT F.-CASAS D., *Le juge administratif et les actes non législatifs émanant des Assemblées parlementaires*, in *Actualité juridique: Droit administratif*, 4/2003.
- D'ORAZIO G., *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi: prolegomeni ad una soluzione italiana*, Milano, 1996.
- D'ORAZIO G., *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981.
- DOUGLAS-FLOYD C., *The justiciability decision of the Burger Court*, in *Notre Dame Law Review*, 60/1984.
- DUFAU P.A.-DUVERGIER J.B.-GUADET J., *Collection des Constitutions Chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques*, Paris, 1823.
- DUFFY E., *The Voices of Morebath: Reformation and Rebellion in an English Village*, Londra, 2003.
- DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1923.
- DUHAMEL O.-Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Parigi, 1992.
- DULONG D., *Sociologie des institutions politiques*, Parigi, 2012.
- DURANTI F., *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale britannica: tradizione e innovazione*, in A. TORRE-L. VOLPE (cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution. Atti del Convegno internazionale di Bari*, 29/30 maggio 2003, Torino, 2000.
- DURANTI F., *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nel Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 1/2001.

- DURANTI F., *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale britannica: tradizione e innovazione*, in *www.federalismi.it*, 3/2005.
- DUVERGER M., *institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1970.
- DWORKIN R.-MAFFETTONE S., *I fondamenti del liberalismo*, Roma-Bari, 1996.
- EISFELD R., *Il pluralismo fra liberalismo e socialismo*, Bologna, 1976.
- ELEFThERIADIS P., *Parliamentary Sovereignty and the Constitution*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/2009.
- ELGEY G., *Histoire de la IV République. La République des illusions (1945-1951)*, Parigi, 1965.
- ELIA L., *Elezioni politiche (contenzioso)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965.
- ELIA L., *La guerra di Spagna come "fatto ideologico": un caso di political question?*, Milano, 1968.
- ELIA L., *Postilla alla sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1968*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1968.
- ELIA L., *Incertezza dei concetti e di pronunzie in tema di ineleggibilità nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1972.
- ELIA L., *Il regolamento del Senato per la verifica dei poteri*, in AA.VV., *Istituzioni nazionali ed internazionali*, Roma, 1992.
- ELIA L., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, *Atti del Seminario della Corte Costituzionale*, Milano, 2001.
- ELIA L., *Continuità giurisprudenziale in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2004.
- ELIA L., *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006.
- ELLIOT R., *Rethinking Manner and Form: From Parliamentary Sovereignty to Constitutional Values*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 29/1991.
- ELTON G.R., *The Tudor Revolution in Government*, Cambridge, 1953.
- ELY J.E., *Democracy and Distrust*, Harvard, 1980.
- ERSKINE-MAY T., *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888.
- ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1957.
- ESPOSITO C., *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959.
- ESPOSITO C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959.
- ESPOSITO C., *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962.
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964.
- ESPOSITO F., *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Il Consiglio di Stato*, 10/1985.

- FABBRI G., *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976.
- FABI F., *Evoluzione della strumentazione tecnica e informatica a supporto dell'attività di resocontazione*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, 2008.
- FADDA C.-BENSA P.E., *Note al libro primo del diritto delle pandette del Windscheid*, vol. I, Torino, 1902.
- FALLON R., *Of justiciability remedies and public law litigation: notes on the jurisprudence of Lyons*, in *New York University Law Review*, 59/1984.
- FALZEA P., *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999.
- FALZEA P., *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1999.
- FALZONE V., *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in AA.VV., *Studi per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione*, Milano, 1958.
- FALZONE V.-PALERMO F.-COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1949.
- FARALLI L., *Stato*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.
- FASONE C., *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2009.
- FASONE A., *Svolgimento delle funzioni pubbliche ed esercizio della giurisdizione: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giustizia penale*, 10/2010.
- FASSÒ G., *La legge della ragione*, Bologna, 1964.
- FASSÒ G., *Società, legge e ragione*, Milano, 1974.
- FAVOREU L., *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1/2002.
- FELICETTI F., *Discrezionalità legislativa e giudizio di costituzionalità*, in *Foro italiano*, 1986.
- FELICETTI F., *Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali*, in *www.rivistaatc.it*, 1/2016.
- FENWICK K.-PHILLIPSON G., *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*, Londra, 2010.
- FERRAJOLI L., *Democrazia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997.
- FERRAJOLI L., *Lo Stato di diritto fra passato e futuro*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- FERRARA G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965.
- FERRARA G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. 1, Milano, 1968.
- FERRARA G., *I presupposti della democrazia*, in *www.cosriruzionalisrno.it*, 2010.
- FERRARI G., *La giustizia domestica: un'anomalia su cui riflettere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992.



- FERRARI G., *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, in *La Costituzione.info*, 1/2017.
- FERRARI G.F., *Elezioni (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1964.
- FERRARI G.F., *La giustizia amministrativa nel diritto comparato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1991.
- FERRARI F., *Disposizione o norma? Fictio litis e giudizio incidentale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017.
- FERRARI-ZUMBINI R., *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008.
- FERRO G., *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2015.
- FIELD O., *The doctrine of political question in the Federal Courts*, in *Minnesota Law Review*, 8/1924.
- FINE T., *Democracy and the Rule of Law*, Londra, 1984.
- FINKELSTEIN M., *Judicial self-limitation*, in *Harvard Law Review*, 37/1924.
- FINNIS J., *Revolutions and Continuity of Law*, in A. SIMPSON (a cura di), *Oxford Essays in Jurisprudence: Second Series*, Oxford, 1973.
- FINOCCHI R., *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997.
- FINZI C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma, 1934.
- FIORAVANTI M., *Giuristi e Costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano, 1979.
- FIORAVANTI M., *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e Stato di diritto*, in *Filosofia politica*, 2/1991.
- FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995.
- FIORAVANTI M., *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in G. GOZZI-R. GHERARDI (a cura di), *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, Bologna, 1995.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998.
- FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009.
- FIORAVANTI M., *La crisi dello Stato liberale di diritto*, in *Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, in *Ars interpretandi: lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, 16/2011.
- FIorentini L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997.
- FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna, 2003.
- FITZPATRICK T.M., *The Speech or Debate Clause: Has the Eighth Circuit Gone Too Far?*, in *UMKC Law Review*, 68/2000.
- FLORIDIA G., *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1984.
- FLORIDIA G., *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986.
- FLORIDIA G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986.

- FLORIDIA G., *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997.
- FLORIDIA G., *L'ordinamento parlamentare. Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti*, *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999.
- FLORIDIA G.-SICARDI S., *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1991.
- FLORIDIA G.-SORRENTINO F., *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989.
- FLORIDIA G.-SORRENTINO F., *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVI, Roma, 1991.
- FOGLIA R., *Rapporti di lavoro con organi costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXV, Roma, 1991.
- FOIS S., *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973.
- FOLLI S., *La stampa parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.
- FORMAN F., *Constitutional Change in the United Kingdom*, Londra, 2002.
- FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione (1964)*, Milano, 1973.
- FORTI V., *Diritto amministrativo*, Napoli, 1931.
- FRAGOLA U., *Gli impiegati degli organi costituzionali. (Studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Il Consiglio di Stato*, 1/1997.
- FRAIPONT J., *La Cour des Comptes en Belgique*, Bruxelles, 1931.
- FRANCHI F., *La riforma fascista del Parlamento*, Chieti, 1994.
- FRASER R., *The Story of Britain from the Romans to the Present. A Narrative History*, New York, 2003.
- FRASER R., *La Congiura delle polveri*, Cles, 1999.
- FRATERNALE R., *Appunti di diritto parlamentare*, in *Foro amministrativo*, 11/1974.
- FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1950.
- FRIEDRICH C.J., *The political theory of the new democratic constitutions*, in A.J. ZURCHER (a cura di), *Constitutions and constitutional trends since world war II*, New York, 1955.
- FRIEDRICH C.J., *Le problème du pouvoir dans la théorie constitutionnaliste*, in *Annales de philosophie politique. Le pouvoir*, 1/1956.
- FROSINI T.E., *Principio maggioritario*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006.
- FRYDE E.B.-MILLER E. (a cura di), *Historical Studies of the English Parliament*, Cambridge, 1970.
- FURET F., *La Révolution française*, Parigi, 1988.
- FURLAN F., *Alla ricerca della responsabilità del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2011.
- FURLAN F., *Libertà di espressione dei parlamentari e sanzioni disciplinari per violazione dell'ordine delle sedute*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2016.
- FURLANI S., *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del*

- 1831 *sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del regno di Sardegna del 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2/1986.
- FURNO E., *insindacabilità parlamentare per opinioni e voti e "libertà di offesa" nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000.
- FURNO E., *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009.
- FUSARO C., *Tavola storico-comparata sulla disciplina dell'insindacabilità dei parlamentari*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2003.
- FUSARO C., *Audizione in materia di legge elettorale presso la I Commissione-affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2014.
- GABBA C., *Nota a sentenza Corte di cassazione di Roma, 28 giugno 1886*, in *Foro italiano*, 4/1886.
- GALASSO G., *Potere e istituzioni in Italia. Dalla caduta dell'Impero romano a oggi*, Torino, 1974.
- GALAZZO G., *Verifica dei poteri e immunità penale: eccessi del parlamento e possibili rimedi*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013.
- GALEOTTI S., *La garanzia Costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, 1950.
- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957.
- GALEOTTI S., *introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963.
- GALEOTTI S., *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, 1969.
- GALEOTTI S., *Osservazioni su regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981.
- GALEOTTI U., *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900.
- GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, 1951.
- GALIZIA M., *Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Milano, 1964.
- GALIZIA M., *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in AA.VV., *Studi In memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, 1984.
- GALLO M., *Capacità penale*, in *Novissimo digesto italiano*, II, Torino, 1958.
- GAMBALE P., *Democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori nelle proposte di riforma del regolamento della Camera*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2014.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal*, in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, 1996.
- GARCIA-MORILLO J., *Responsabilidad política y responsabilidad penal in Revista española de derecho constitucional*, 52/1998.
- GARDINO-CARLI A., *Giudici e Corte costituzionale. Gli elementi diffusi del nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, 1988.
- GARELLA F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997.
- GARELLO L., *Lo Statuto fondamentale del Regno. Trattazione comparata con le principali vigenti, con note di dottrina e giurisprudenza*, Torino, 1898.

- GAROFOLI R., *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1997.
- GARRONE G.B., *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile: aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli atti amministrativi di autorità non amministrative*, Milano, 1990.
- GATTAMELATA S., *Quali limiti per il sindacato della giurisdizione domestica?*, in *Diritto processuale amministrativo*, 4/1991.
- GATTAMELATA S., *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *www.amministrativamente.com*, 1/2014.
- GATTI R., *Politica*, in *Enciclopedia filosofica*, IX, Milano, 2006.
- GEDICKS F., *An Originalist Defense of Substantive Due Process: Magna Carta, Higher-Law Constitutionalism, and the Fifth Amendment*, in *Emory Law Journal*, 58/2009.
- GELARD P.-GICQUEL J.E.-GICQUEL J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 2016.
- GEMBITTO G., *Benedetto Croce filosofo della complessità*, Soveria Mannelli, 2006.
- GEMMA G., *I regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1985.
- GEMMA G., *Intervento dei soggetti privati nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni: la Corte dà via libera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2001.
- GENALA F., *Del Deputato condannato*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1/1892.
- GENOVOIS B., *Les immunités prévues par la Constitution et le contrôle juridictionnel*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001.
- GENNUSA M.E., *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- GERARDI A.-TESTA I., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, 2013.
- GERBO F., *La Corte dei conti: problemi interpretativi dell'articolo 100 della Costituzione*, Roma, 1977.
- GERRATANA V., *Democrazia e Stato di diritto*, in *Società*, 4/1961.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale italiana 1848-1994*, Roma-Bari, 2002.
- GIACALONE E., *Potestà di programmazione economica e sociale in relazione al rapporto tra Parlamento e Governo all'interno dell'ordinamento giuridico italiano*, in P. GIACCOLI-NACCI (a cura di), *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, Padova, 1995.
- GIAMPIERETTI M., *Tre tecniche di giudizio in una decisione di ragionevolezza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1998.
- GIANFRANCESCO E., *Presidenti di Assemblea per Parlamenti del XXI secolo*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCSECCI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.
- GIANNINI A., *Sulla natura e sul sindacato dei regolamenti parlamentari*, in *Il diritto dell'economia*, 4/1958.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1939.
- GIANNINI M.S., *Lo Statuto albertino*, Firenze, 1946.
- GIANNINI M.S., *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954.

- GIANNINI M.S., *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1959.
- GIANNINI M.S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988.
- GIANNITI L., *Un caso di "equiparazione verso il basso": verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1994.
- GIANNITI L.-DI ANDREA C., *Art. 64 Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.
- GIANNITI L.-LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013.
- GIARDINA A.-SABBATUCCI G.-VIDOTTO V., *Manuale di storia. L'età contemporanea*, III, Roma-Bari, 1990.
- GIGLIOTTI A., *Luci ed ombre della sentenza n. 262 del 2009 della Corte costituzionale sul lodo Alfano*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2010.
- GIGLIOTTI A., *Violata la zona d'ombra? La quaestio legitimitatis della legge elettorale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- GILIBERTI-COSENZA G., *Fondamento costituzionale delle prerogative parlamentari*, Roma, 1903.
- GIOLICI-NACCI P., *L'iniziativa nel processo costituzionale incidentale*, Napoli, 1963.
- GIOLICI-NACCI P., *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1982.
- GIOLICI-NACCI P., *Autorizzazione a procedere: istituto obsoleto o attuale?*, in *Amministrazione e politica*, 6/1992.
- GIOLICI-NACCI P., *Lezioni sul Parlamento*, Bari, 1997.
- GIOFFRÈ V., *Insindacabilità dei Parlamentari e fonti richiamate in atti tipici tra dubbi e questioni aperte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2006.
- GIOIA G., *Autodichia in declino*, in *Rivista di diritto processuale*, 1/2015.
- GIRARDI J.L.-RENOUARD L., *Evolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, in *Actualité juridique: Droit administratif*, 2012.
- GIRELLI F., *L'insindacabilità ex art. 68, I comma Cost. tra autonomia del Parlamento ed un nuovo "escamotage" della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 11/2000.
- GIROTTO D., *Insindacabilità e controllo della Corte*, in *Studium iuris*, 1/2001.
- GIUPPONI T.F., *"In camera (non più) caritatis": insindacabilità parlamentare e "riservatezza" dei Deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2002.
- GIUPPONI T.F., *Insindacabilità (del) parlamentare e "ingerenza qualificatoria" della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti delle Camere?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2003.
- GIUPPONI T.F., *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003.
- GIUPPONI T.F., *Il "caso Pera" e i confini del giudizio costituzionale: insindacabilità, nesso funzionale e poteri del giudice ordinario*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2004.
- GIUPPONI T.F., *Immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004.
- GIUPPONI T.F., *Le oscillazioni della Corte in materia di insindacabilità, tra formalismo argomentativo e ragioni di "giustizia"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2004.

- GIUPPONI T.F., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005.
- GIUPPONI T.F., *Il "caso Ielo" in Europa: Strasburgo "condanna" la Corte italiana in materia di insindacabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2006.
- GIUPPONI T.F., *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1/2007.
- GIUPPONI T.F., *Il "lodo Alfano" e la riserva costituzionale in materia di immunità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4/2008.
- GIUPPONI T.F., *La tutela delle alte cariche dello Stato e i nodi irrisolti nei rapporti tra politica e giustizia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2008.
- GIUPPONI T.F., *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7/2014.
- GODECHOT J.-FLAMMARION G.F., *Les constitutions de la France depuis 1789*, Parigi, 1979.
- GOLDONI M., *Che cos'è il costituzionalismo politico?*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 1/2011.
- GOLDSWORTHY J., *The Sovereignty of Parliament*, Oxford, 1999.
- GOLDSWORTHY J., *Legislative Sovereignty and the Rule of Law*, in T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, 2001.
- GÓMEZ CORONA E., *La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, in *Cuadernos de Derecho Público*, 3/2007.
- GONZÁLEZ NAVARRO F., *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, Pamplona, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ J., *Manual de práctica forense administrativa*, Madrid, 1999.
- GOODHART A.L., *The Rule of Law and Absolute Sovereignty*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 7/1958.
- GOODHART A.L.-HAMBURY H.G., *Essays in Law and History*, Oxford, 1946.
- GORDILLO A., *La administración paralela. El parasistema jurídico administrativo*, Madrid, 1995.
- GORDON M., *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution: Process, Politics and Democracy*, Oxford, 2015.
- GOTTI P., *La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, nella giurisprudenza del giudice ordinario*, in AA.VV., *Le riforme crispine*, Milano, 1990.
- GOZZI G., *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- GRASSI S., *Attivismo e "self restraint" nelle sentenze del 1981*, in *Quaderni costituzionale*, 1/1982.
- GRASSI S., *Il giudizio costituzionale, sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Milano, 1985.
- GRASSI S., *Conflitti costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino, 1989.
- GRASSI S., *Prospettive dell'accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001.

- GRASSO G., *Potere costituente*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIV, Milano, 1984.
- GRASSO G., *Compagine istituzionale e trasformazione della Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1995.
- GRASSO P.G., *Stato di diritto e Stato sociale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Il politico*, 4/1961.
- GRECIET GARCÍA E., *Parlamento e infracciones disciplinarias de los funcionarios: el final de algunas perplejidades?*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009.
- GRECO N., *Per una riconsiderazione della correttezza parlamentare nelle fonti "extra ordinem"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 6/1973.
- GREVI V., *Sulla inidoneità della legge ordinaria a disciplinare regimi processuali differenziati per la tutela delle funzioni di organi costituzionali (a proposito dell'incostituzionalità del c.d. "lodo Alfano")*, in *Cassazione penale*, 12/2009.
- GRIFFITH G., *Parliamentary Privilege: First Principles and Recent Applications*, in [www.parliament.nsw.gov.au/WEB\\_FEED/PHWEBCONTENT.nsf/PHPAGES/LibraryPublications](http://www.parliament.nsw.gov.au/WEB_FEED/PHWEBCONTENT.nsf/PHPAGES/LibraryPublications).
- GRIFFITH G., *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposals for Reform*, in *New South Wales Parliamentary Library Research Service*, 4/1997.
- GRIFFITH J.A.G.-RYLE M.-WHEELER-BROTH M.A.J., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londra, 1989.
- GRIFFITH R., *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposals for Reform*, in *New South Wales Parliamentary Library Research Service*, 4/1997.
- GRIGLIO E., *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.
- GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2005.
- GRIGLIO E., *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1/2015.
- GRIPPO P., *Il potere giudiziario in rapporto alla Costituzione dello Stato*, Napoli, 1881.
- GRISOLIA M.C., *L'insindacabilità dei membri delle Camere «per le opinioni espresse e i voti dati. Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Diritto e società*, 1/1995.
- GRISOLIA M.C., *Immunità parlamentari e Costituzione. La riforma del primo comma dell'art. 68 Cost.*, Padova, 2000.
- GRISOLIA M.C., *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003.
- GRISOLIA M.C., *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative: un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2015.
- GROPPI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Venezia, 1941.
- GROPPI T., *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2004.

- GROSSI P., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972.
- GROSSI P., *Prospettive attuali della inviolabilità dei parlamentari*, in *Diritto e società*, 2/1984.
- GROSSO E., *Parlamento e Corte costituzionale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.
- GROSSO E., *L'incostituzionalità del "lodo Schifani" tra emergenza costituzionale e giudici a Berlino*, in *Diritto penale e processo*, 8/2004.
- GROTANELLI DE' SANTI G., *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei Paesi anglosassoni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 9/1959.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Atto politico e atto di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 1988.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988.
- GUARINI C., *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*, in *Rassegna parlamentare*, 3/1999.
- GUARINO G., *Contributo allo studio delle fonti del diritto*, in *Diritto e giurisprudenza*, 1/1946.
- GUARINO G., *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951.
- GUARINO G., *Profili costituzionali, amministrativi e processuali delle leggi per l'Altopiano silano e sulla riforma agraria e fondiaria*, in *Foro italiano*, 1952.
- GUARINO G., *Sull'utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970.
- GUASTINI R., *Note su Stato di diritto, sistema giuridico e sistema politico*, in B. MONTANARI (a cura di), *Stato di diritto e trasformazione della politica*, Torino, 1992.
- GUASTINI R., *Legge (riserva di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994.
- GUASTINI R., *Il giudice e la legge*, Torino, 1995.
- GUASTINI R., *Legalità (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1996.
- GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998.
- GUASTINI R., *La costituzionalizzazione dell'ordinamento*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Neo-costituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2002.
- GUASTINI R., *Nuovi studi sull'interpretazione*, Roma, 2009.
- GUAZZAROTTI A., *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 6/2007.
- GUCCIONE V., *La giurisdizione della Corte dei conti sulle responsabilità di gestione degli enti pubblici istituzionali: spunti sulla tematica del processo contabile*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 1/1966.
- GUCCIONE V., *La giurisdizione contabile: bilancio di un conflitto e nuove prospettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1971.
- GUCHET Y., *Histoire constitutionnelle de la France, 1789-1974*, Parigi, 1993.
- GUELI V., *Nota a Corte costituzionale sentenza n. 9 del 1959*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1959.
- GUELI V., *Il "foro dello Stato" tra la ragione di Stato e lo Stato di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1964.



- GUICCIARDI E., *L'atto politico*, in *Archivio di diritto pubblico*, 2/1937.
- GULLO A., *Le immunità come limite alla tutela penale?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/2007.
- GUNLICKS A.B., *The Lander and German Federalism*, Manchester, 2003.
- GUNTHER V., *The subtle vices of the passive virtues. A comment on principle and expediency in judicial review*, in *Columbia Law Review*, 1/1964.
- GUY R., *Tudor England*, Oxford, 1988.
- GUZZETTA G., *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1995.
- GUZZETTA G., *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.
- GUZZETTA G., *Molti, forse troppi, spunti di riflessione. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 sulla legge elettorale*, in M. D'AMICO-S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla storica sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.
- HÄBERLE P., *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. IX, Roma, 2001.
- HALLAM H., *The Constitutional History of England*, Londra, 1827.
- HAND L., *The bill of rights*, Cambridge, 1958.
- HARDEN I.-N. LEWIS, *The Noble Lie. The British Constitution and the Rule of Law*, Londra, 1986.
- HARLOW C.-RAWLINGS R., *Law and Administration*, Londra, 1997.
- HART H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford, 1994.
- HARTLEY T.C.-GRIFFITH J.A., *Government and Law*, Londra, 1981.
- HARVIE P., *Revolutions and the Rule of Law*, in K. MORGAN (a cura di), *The Oxford Illustrated History of Britain*, Oxford, 1984.
- HATSELL G., *Precedents of Proceedings in the House of Commons; with Observations*, Londra, 1818.
- HAURIOU A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi, 1968.
- HAURIOU M., *Principes de droit public*, Parigi, 1910.
- HAY R., *Property, Authority and the Criminal Law*, in D. HAY-P. LINEBAUGH-I. RULE-E. THOMPSON-C. WINSLOW (a cura di), *Albion's Faral Tree. Crime and Society in the Eighteenth-Century England*, Londra, 1988.
- HEARN E., *The Government of England, its Structure and its Development*, Londra, 1866.
- HENKIN L., *Is there a "political question" doctrine?*, in *Yale Law Journal*, 5/1976.
- HEUSTON R., *Essays in Constitutional Law*, Londra, 1964.
- HILL S.-CHANG E.-GOLDEN M., *Legislative malfeasance and political accountability*, in *World politics*, 2/2010.
- HOBBSBAWN E.J., *Il trionfo della borghesia (1848-1875)*, Roma-Bari, 2003.
- HOFMANN H., *introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, Roma-Bari, 2003.
- HOLDSWORTH W., *A History of English Law*, Londra, 1966.
- HOOD PHILLIPS O., *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001.
- HOOD PHILLIPS O.-P. JACKSON-P. LEOPOLD (a cura di), *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001.

- HORWITZ M.J., *The Rule of Law. An Unqualified Human Good?*, in *The Yale Law Journal*, 4/1977.
- HUGHES A., *The Causes of the English Civil War*, Basingstoke, 1998.
- HUGHES G., *Civil disobedience and the political question*, in *New York University Law Review*, 1/1968.
- HUTTON R., *The British Republic (1649-1660)*, New York, 2000.
- IACOVISSI V., *L'insindacabilità parlamentare ed il "nesso funzionale" a vent'anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1150/1988*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2008.
- IANNOTTA R., *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle Camere*, in *Foro amministrativo*, 9/1978.
- IANNOTTA R., *Osservazioni a Corte costituzionale 23 maggio 1985*, in *Foro amministrativo*, 4/1985.
- IANNOTTA R., *Osservazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 1150 del 1988*, in *Il Foro amministrativo*, 12/1989.
- IAZZETTI M., *Costituzione rigida e sindacato degli "interna corporis" parlamentari*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 3/1964.
- IBBETSON T., *Common Law and Ius Commune*, Cambridge, 2001.
- IBRIDO R., *"In direzione ostinata e contraria": la risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2014.
- IBRIDO R., *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015.
- IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.
- IMARISIO L., *Lites fictae e principio di incidentalità: la dedotta incostituzionalità quale unico motivo del giudizio a quo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/2001.
- IMPARATO E.A., *La Consulta alla prova dell'Italicum: la via dell'autorimessione*, in *www.giurcostorg*, 1/2017.
- IOTTI N., *In tema di privilegi e di immunità parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1982.
- ISAR H., *Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire?*, in *Revue française de Droit constitutionnel*, 3/1994.
- JAEGER N., *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale e il concetto di giurisdizione indiretta (autocrazia)*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Redenti*, vol. II, Milano, 1951.
- JEFFERSON T., *A Manual of Parliamentary Practice*, Philadelphia, 1853.
- JELLINEK G., *Il sistema diritti pubblici subbiettivi*, Roma-Milano-Napoli, 1911.
- JELLINEK G., *Dottrina generale dello stato*, Milano, 1921.
- JELLINEK G., *La dottrina generale del diritto dello Stato (1900)*, Milano, 1949.
- JENNINGS I., *The Law and the Constitution*, Londra, 1952.
- JENNINGS I., *Parliament*, Cambridge, 1970.
- JERVOLINO A., *Esperienze nella Giunta delle elezioni*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969.

- JOWELL L.-OLIVER D., *The Changing Constitution*, Oxford, 2000.
- KATYAL L., *Legislative constitutional interpretation*, in *Duke Law Journal*, 50/2001.
- KEIR D.L., *The Constitutional History of Modern Britain*, London, 1953.
- KEIR D.L.-LAWSON F.H., *Cases in Constitutional Law*, 1954.
- KELLY R.-GAY O.-WHITE I., *The Constitution: Into the Sidings*, in *Parliamentary Affairs*, 2/2005.
- KELSEN H., *I fondamenti della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1998.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto (1934)*, Torino, 2000.
- KELSO A., *Parliamentary Reform at Westminster*, Manchester, 2009.
- KENYON O.-OHLMEYER J., *The Civil Wars: A Military History of England, Scotland and Ireland (1638-1660)*, Oxford, 1998.
- KERFOOT H.F., *Parliamentary Law: A Text-book and Manual*, Londra, 1909.
- KISHLANSKY M., *A Monarchy Transformed: Britain 1603-1714*, Londra, 1996.
- KOMMERS D.P.-MILLER R.A., *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, 2012.
- KRYNEN J., *L'État de justice France, XIII<sup>E</sup>-XX<sup>E</sup> siècle, L'emprise contemporaine des juges*, Parigi, 2012.
- LA TORRE M., *Dei diritti pubblici soggettivi: il paradosso dei diritti di libertà*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, 12/1982.
- LA TORRE M., *Norme, istituzioni, valori. Per una teoria istituzionalistica del diritto*, Bari, 1999.
- LABAND P., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, Torino, 1913.
- LABRIOLA S., *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986.
- LABRIOLA S., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano*, Milano, 1999.
- LABRIOLA S., *La riforma delle procedure parlamentari nel quadro del nuovo bicameralismo*, in *Rassegna parlamentare*, 2005.
- LABRIOLA S., *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1984.
- LAKIN S., *Debunking the Idea of Parliamentary Sovereignty: the Controlling Factor of Legality in the British Constitution*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 28/2008.
- LALA E., *A proposito di tutela giurisdizionale dei dipendenti degli organi costituzionali*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 6/1978.
- LAMPERTICO F., *Lo Statuto e il Senato*, Roma, 1886.
- LANCHESTER F., *L'incidenza dei sistemi di votazione nelle assemblee Parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1980.
- LANCHESTER F., *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993.
- LANCHESTER F., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994.
- LANCHESTER F., *Fonti parlamentari e "zone grigie" del diritto costituzionale*, in AA.VV., *Le fonti archivistiche della Camera dei Deputati per la storia delle istituzioni: convegno organizzato dall'Archivio storico della Camera dei Deputati*, Roma, 20 giugno 1995, Roma, 1996.

- LANCHESTER F., *Verifica dei poteri nel diritto comparato, modelli a confronto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1998.
- LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Bologna, 2009.
- LANCHESTER F., *Non ci sono "zone franche" nello stato di diritto costituzionale*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- LANCHESTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014.
- LANCHESTER F., *Il corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e ruolo delle Corti*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017.
- LAPORTE J.-TULARD M.J., *Le droit parlementaire*, Parigi, 1986.
- LAQUIÉZE A., *État de droit e sovranità nazionale in Francia*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.
- LASCOMBE M., *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Parigi, 2006.
- LASORELLA G., *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1994.
- LASORELLA G., *La verifica dei poteri alla prova del nuovo sistema elettorale: nuove vicende e antiche perplessità*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1996.
- LASORELLA G., *Le "opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni" parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1999.
- LASORELLA G.-POSTERARO F., *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999.
- LATHAM R.T.E., *The Law and the Commonwealth*, Oxford, 1949.
- LAUNDY P., *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, 1989.
- LAUVAUX M., *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in O. BEAUD-J.M. BLANQUER (a cura di), *La responsabilité des gouvernants*, Parigi, 1999.
- LAVAGNA C., *Le Costituzioni rigide*, Roma, 1964.
- LAWSON F., *Cases in constitutional law*, Oxford, 1962.
- LAYCOCK D., *Notes on the role of judicial review, the expansion of federal power and the structure of constitutional rights*, in *Yale Law Journal*, 97/1990.
- LEHNER E., *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002.
- LEHNER E., *Il diritto di voto dopo la conquista della "zona franca"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014.
- LEONE G., *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- LEOPOLD P.M., *The power of the House of Commons to question private individuals*, in *Public Law*, 2/1992.
- LEOPOLD P.M., *The application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings*, in D. OLIVER-G. DREWRY (a cura di), *The Law and Parliament*, Londra, 1998.

- LESSONA C., *Non costituisce atto amministrativo impugnabile davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato una deliberazione della Camera dei Deputati in comitato segreto relativa alla gestione economica della Camera stessa*, in *Foro italiano*, 1/1898.
- LESSONA C., *La legalità della norma e il potere giudiziario*, Firenze, 1900.
- LEVINSON B., *The First Constitution. Rethinking the Origins of Rule of Law and Separation of Powers*, in *Cardozo Law Review*, 27/2006.
- LEVY-PECK L., *Goodwin v. Fortescue: The Local Context of Parliamentary Controversy*, in *Parliamentary History*, 3/1984.
- LIEBERMAN R., *A Practical Companion to the Constitution*, Berkley, 2005.
- LIETO S.-PASQUINO P., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: la sentenza n. 1 del 2014* in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.
- LINDQUIST E.N., *The Case of Sir Francis Goodwin*, in *The English Historical Review*, 104/1989.
- LIPPOLIS V., *Procedimenti d'accusa e riserva di regolamento parlamentare*, in *Diritto e società*, 3/1978.
- LIPPOLIS V., *Art. 66 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986.
- LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.
- LIPPOLIS V., *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di) *Valori e principi del regime repubblicano. Legalità e garanzie*, vol. III, Roma-Bari, 2006.
- LIPPOLIS V., *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS-N. LUPO, *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013.
- LIPPOLIS V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'"Avanti" del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi del 24 febbraio 2014*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2014.
- LIPPOLIS V.-PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.
- LLOYD C., *Pyllkinton's Case and its Successors*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 69/1920.
- LO CALZO A., *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 10/2014.
- LO CALZO A., *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, in *www.gruppodipisa.it*, 2015.
- LO CALZO A., *Il destino "a breve termine" dell'autodichia delle Camere: a proposito di un recente questionario sottoposto agli studiosi di diritto costituzionale*, in *www.osservatoriocostituzionale.it*, 1/2016.
- LOCK G.F., *Parliamentary privilege and the Courts. The avoidance of conflict*, in *Public Law*, 1/1985.
- LOCK G.F., *The 1689 Bill of Rights*, in *Political Studies*, 2/1989.
- LOCKE J., *Due trattati sul governo e altri scritti politici (1690)*, Torino, 1982.
- LOCKYER R., *The Early Stuarts: A Political History of England, 1603-1642*, Londra, 1999.

- LODATO G.-PAINO S.-SCACCIA G., *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sentenza n. 1 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 2/2014.
- LOEWENBERG G.-PATTERSON S.C., *Comparing legislatures*, Boston, 1979.
- LOJACONO G., *Le prerogative dei membri del Parlamento (art. 68 della Costituzione)*, Milano, 1954.
- LOLLI I., *I soggetti terzi nei conflitti di attribuzione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- LOMBARDI G., *L'autonomia degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1981.
- LONG G., *Autorizzazione a procedere e regolamenti parlamentari*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/1975.
- LONG G., *Art. 68 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986.
- LONG G., *incompatibilità e ineleggibilità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993.
- LONGI V.-STRAMACCI M., *Il regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, Milano, 1968.
- LONGI V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994.
- LORINI G., *Dimensioni giuridiche dell'istituzionale*, Padova, 2000.
- LOSANNA M., *La recente giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità: la questione del soggetto al quale spetta l'applicazione dell'art. 68 comma 1 Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2008.
- LOUGHLIN M., *The Idea of Public Law*, Oxford, 2003.
- LOVELAND I., *Constitutional Law (A Critical Introduction)*, Londra, 1996.
- LOWLELL J.L., *The changing Constitution*, Oxford, 1994.
- LOVELAND I., *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*, Oxford, 2012.
- LOVELAND I., *Political Libels. A Comparative Study*, Londra, 2000.
- LOZANO-MIRALLES J., *I ricorsi in materia elettorale*, in S. CAMBINO-G. RUIZ-RICO RUIZ (a cura di), *Forme di Governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996.
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.
- LUCIANI M., *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1995.
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON-F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001.
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004.
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2006.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Milano, 2010.
- LUCIANI M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costi-*

- tuzionale. *Tendenze recenti*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.
- LUCIANI M., *A lezione di storia*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2017.
- LUCIFREDI P., *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952.
- LUCIFREDI P., *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1971.
- LUCIFREDI P., *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*, Milano, 1992.
- LUPO N., *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, 2004.
- LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007.
- LUPO N., *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012.
- LUPO N., *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.
- LUTHER J., *La giurisdizione costituzionale: sul contenzioso elettorale politico in Germania e Austria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1990.
- LUTHER J., *Idee e storie di giustizia costituzionale nell'Ottocento*, Torino, 1990.
- MADGWICK P.J.-WOODHOUSE D., *The Law and the Politics of the Constitution of the United Kingdom*, New York, 2007.
- MAESTRI G., *Sospetto di incostituzionalità: riflessioni sul monito del Presidente della Corte sulla legge elettorale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2/2009.
- MAGLIO G., *L'idea costituzionale nel Medioevo: dalla tradizione antica al "costituzionalismo cristiano"*, Verona, 2006.
- MAGRASSI M., *La dottrina statunitense in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2008.
- MAGRINI M., *Art. 64 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- MAGRO A., *Brevi note sul potere d'ordine e disciplinare nell'ordinamento della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino: scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, 2012.
- MAITLAND T.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1961.
- MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Milano, 1999.
- MALFATTI E., *Immunità parlamentari e terzi "offesi": "l'accerchiamento" del modello di giudizio della Corte italiana è davvero completo?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2009.

- MALFATTI E., *L'insindacabilità parlamentare e i diritti dei terzi offesi, ancora tra Roma e Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012.
- MALFATTI E.-TARCHI R., *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-95)*, Torino, 1996.
- MALFATTI E.-PANIZZA S.-ROMBOLI R., *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013.
- MALINCONICO G., *La giunta delle elezioni*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001.
- MALINCONICO G., I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte Europea dei diritti dell'uomo: guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale, in *www.federalismi.it*, 4/2009.
- MALINCONICO G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 9/2009.
- MALINCONICO G., *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 5/2011.
- MANCINI M., *Rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità parlamentare*, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003.
- MANCINI M.-CADORNA C., *Sull'interpretazione dell'art. 45 dello Statuto del Regno*, Roma, 1894.
- MANCINI M.-GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1891.
- MANCINO N., *Incompatibilità, ineleggibilità, conflitto di interessi: decida la Corte costituzionale*, in F. BASSANINI (a cura di), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Firenze, 2004.
- MANES V., *Attualità e prospettive del giudizio di ragionevolezza in materia penale*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del convegno di studi Roma, 2-4 ottobre 2006*, Roma, 2007.
- MANETTI M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988.
- MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.
- MANETTI M., *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1996.
- MANETTI M., *Intervento in tema di sindacabilità del procedimento di formazione della legge e dei regolamenti parlamentari*, in G. ROLLA-E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di Diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Torino, 1997.
- MANETTI M., *L'accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001.
- MANETTI M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008.
- MANETTI M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2012.
- MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012.



- MANETTI M., *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014.
- MANGIA A., *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *La Costituzione.info*, 1/2017.
- MANNINO A., *Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001.
- MANNUZZU S., *Immunità parlamentari e processo democratico*, in *Politica del diritto*, 1/1981.
- MANTINI P., *Buone regole per la "casta": lodi, garanzie parlamentari, insindacabilità, conflitti di interesse e altre storie*, Roma, 2008.
- MANZANA LAGUARDA R., *La potestad autonormativa de Les Cortes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009.
- MANZELLA A., *Formazione della Camera. Stato giuridico del Deputato. La verifica dei poteri. L'autorizzazione a procedere. L'accusa parlamentare*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968.
- MANZELLA A., *La formazione della Camera*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. I, Roma, 1968.
- MANZELLA, *La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-istituzionale dell'istituto*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, vol. II, Roma, 1968.
- MANZELLA A., *Il Governo in Parlamento*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo: analisi e prospettive*, Milano, 1977.
- MANZELLA A., *Art. 64 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, II, Bologna-Roma, 1986.
- MANZELLA A., *Le garanzie soggettive e oggettive per il procedimento di decisione parlamentare*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003.
- MANZELLA A., *Corte costituzionale e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 44/2011.
- MANZELLA A., *Parlamento: questione attuale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, 2012.
- MANZELLA A., *Sul Parlamento*, in *Lo Stato*, 3/2014.
- MANZELLA A.-F. BASSANINI F., *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro moderate proposte*, Bologna, 2007.
- MARANINI G., *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze, 1926.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967.
- MARCENÒ V., *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000.
- MARCENÒ V., *Le ordinanze di manifesta inammissibilità per insufficiente sforzo interpretativo: una tecnica che può coesistere con le decisioni manipolative (di norme) e con la dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.
- MARCHETTI C., *Il Senato della Repubblica e l'evoluzione del sistema informativo*, in G. PERUGINELLI-M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia: cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, 2014.

- MARLEAU R.-MONTPETIT C., *House of Commons Procedure and Practice*, in <http://www.2parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Cb00&Seq=1&Lang=E>.
- MARONE F., *Resistenza a pubblico ufficiale e insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari: Corte costituzionale, Parlamento e art. 68 Cost.*, in *Foro italiano*, 2/2002.
- MARONE F., *La tutela del terzo privato nei conflitti di attribuzione in tema di insindacabilità delle opinioni dei Parlamentari e la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA-A. SPADARO-L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa Atti del seminario svoltosi a Copanello il 31 maggio-1 giugno 2002*, Torino, 2003.
- MARONGIU A., *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952.
- MARONGIU G., *Parlamento (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981.
- MÁRQUEZ GÓMEZ D., *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Città del Messico, 2002.
- MARRA D., *Appunti sulla natura ed efficacia dei regolamenti parlamentari*, in *Nuovi Studi Politici*, 2/1974.
- MARSHALL A., *The Age of Faction: Court Politics (1660-1702)*, Manchester, 1998.
- MARSHALL G., *Constitutional Theory*, Oxford, 1971.
- MARTELLI P., *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Roma-Bari, 1999.
- MARTINELLI C., *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002.
- MARTINELLI C., *Legge n. 140 del 2003: attuazione o violazione della Costituzione?*, in *Studium iuris*, 1/2004.
- MARTINELLI C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008.
- MARTINES T., *In tema di ineleggibilità e incompatibilità parlamentari*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 3/1948.
- MARTINES T., *I regolamenti parlamentari nella letteratura giuridica del passato e del presente*, in *Il Politico*, 2/1950.
- MARTINES T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952.
- MARTINES T., *Questioni e dibattiti sulla legislazione regionale siciliana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia dei diritto*, XXI, Milano, 1971.
- MARTINES T., *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 4/1971.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 1992.
- MARTINES T., *Motivazione delle sentenze costituzionali e crisi della certezza del diritto*, in ID., *Opere, Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, 2000.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2005.
- MARTINES T.-SILVESTRI G., *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DE CARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, 2005.

- MARTINES T.-DE CARO C.-LIPPOLIS V.-MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992.
- MARTÍNEZ-CORRAL J.A., *El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 17/2006.
- MARTINEZ-RUANO P., *Reflexiones acerca de la administracion dectoral*, in *Revista de Estudios Politicos*, 112/2001.
- MARTUCCI R., *Storia costituzionale italiana. Dallo statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2002.
- MARZOCCA S., *Realtà e situazioni evolutive del bilancio dello Stato alla luce del rapporto Parlamento-Governo*, in P. GIOCOLI-NACCI (a cura di), *Il rapporto tra Parlamento e Governo nella consuetudine e nella prassi*, Padova, 1995.
- MASARACCHIA A., *La costruzione e l'impiego di parametri non scritti nella giurisprudenza delle Corti Supreme nordamericane, della Corte di giustizia della Comunità europee e della Corte Costituzionale italiana*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007.
- MASSA C., *Natura giuridica dell'autorizzazione a procedere*, in *Archivio penale*, 1/1950.
- MASSA P., *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Milano, 2003.
- MASSA PINTO I.-TRIPODINA C., *Le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio. Tecniche argomentative impiegate dalla Corte costituzionale per motivare la sentenza n. 138 del 2010*, in *Diritto pubblico*, 2/2010.
- MASTANTUONO A., *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, 6/2015.
- MASTERMAN R.-MURRAY C., *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Edimburgo, 2013.
- MASTROMO A., *Insindacabilità dei voti e delle opinioni dei Parlamentari*, in *Parlamento: giornale di vita politica e parlamentare*, 4/1981.
- MATÍA PORTILLA E., *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009.
- MATTEI U., *Common Law. Il diritto anglo-americano*, Torino, 1992.
- MATTEI U., *Il modello di Common Law*, Torino, 2004.
- MATTEUCCI N., *Sovranità*, in N. BOBBIO-G. MATIEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983.
- MATTEUCCI N., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1997.
- MATTIONI A., *Il decreto-legge: le responsabilità del Parlamento*, in *Iustitia*, 3/2014.
- MAYR O., *La bilancia e l'orologio. Libertà e autorità nel pensiero politico dell'Europa moderna*, Bologna, 1988.
- MAZZARELLA F., *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello stato liberale di diritto*, in *Ars interpretandi: lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, 16/2011.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Osservazioni sulla natura dei rapporti tra la giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1958.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Parlamento in Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Storia breve delle istituzioni italiane dal 1900 al 1994*, Padova, 2000.
- MAZZOLENI G., *La comunicazione politica*, Bologna, 2004.

- MAZZONI-HONORATI M.L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1983.
- MAZZONI-HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.
- MAZZONI-HONORATI M.L., *Diritto parlamentare*, Torino, 2005.
- MCAUSLAN R.-MCELDOWNEY J.F., *Law, Legitimacy and the Constitution. Essays Marking the Centenary of Dicey's Law and the Constitution*, Londra, 1985.
- MCCORMICK N.-WEINBERGER O., *Il diritto come istituzione*, Milano, 1990.
- MCILWAIN C.H., *The High Court of Parliament and its supremacy. An historical essay on the boundaries between legislation and adjudication in England*, New Haven, 1962.
- MELE M.E., *L'articolo 68, primo comma, della Costituzione: l'insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3/1998.
- MENCARELLI A., *La verifica dei poteri nella XV legislatura*, in *Il Filangeri. Quaderno*, 2006.
- MENCARELLI A., *Giunta delle elezioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2009.
- MENCARELLI F., *Regolamenti, prassi parlamentari e (natura dell') autorizzazione a procedere*, in *Giustizia penale*, 7/1983.
- MENDENHALL T.C., *Ideas and Institution in European History (800/1715)*, New York, 1963.
- MENGGONI L., *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, 1/1996.
- MENICONI, *Storia della Magistratura italiana*, Bologna, 2012.
- MEOLI C., *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere: (brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. ord. n. 26934/2014)*, in *www.giustamm.it*, 1/2015.
- MESSERINI V., *La materia elettorale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- MESSERINI V., *Eleggibilità e sistema democratico*, Milano, 1984.
- MESSINI R., *Immunità parlamentari*, in *Nuovo digesto italiano*, IV, Torino, 1939.
- MEUCCI L., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1905.
- MEZZANOTTE C., *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del Costituente*, Milano, 1979.
- MEZZANOTTE C., *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979.
- MEZZANOITE C., *Relazione generale*, in *Il Parlamento-Annuario AIC 2000*, Padova, 2001.
- MEZZANOTTE C., *Le garanzie dell'autonomia delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, 2007.
- MEZZANOTTE C.-NANIA R., *Riforme e Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1/1982.
- MEZZETTI L., *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007.
- MICELI V., *Principi fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano, 1898.
- MICELI V., *Immunità parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1902.
- MICELI V., *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910.
- MICELI V., *Diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, Roma, 1912.
- MICHELI G., *In tema di indipendenza dei giudici speciali e sui limiti del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato avanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1963.

- MIDIRI M., *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1989.
- MIDIRI M., *Autonomia costituzionale e "giustizia domestica": gli organi del contenzioso in Senato*, in AA.VV., *Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica: Roma, 9 marzo-1 aprile 1992*, Roma, 1992.
- MIDIRI M., *La riforma dell'immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1994.
- MIDIRI M., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999.
- MIDIRI M., *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Diritto e società*, 3/2000.
- MIDIRI M., *I conflitti sull'insindacabilità parlamentare: condizioni di promovibilità e tutela della persona offesa*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001.
- MIDIRI M., *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri: i conflitti di attribuzione relativi all'insindacabilità parlamentare*, in E. BINDI-M. PERINI (a cura di), *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Atti del seminario tenutosi a Siena il 24 maggio 2002*, Milano, 2003.
- MIDIRI M., *Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2/2003.
- MIDIRI M., *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 4/2007.
- MIDIRI M., *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2013.
- MIDIRI M., *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014.
- MIGLIOLI C., *L'ambito dell'autorizzazione a procedere contro membri del Parlamento*, in *Il nuovo diritto*, 1/1953.
- MINUTOLI G., *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amministrativo*, 3/1995.
- MIRABELLI R., *L'articolo 45 dello Statuto: scorribande costituzionali*, Napoli, 1895.
- MIRAGLIA D., *Le statutarie prerogative parlamentari ed il codice di procedura penale*, in *Cassazione unica*, 9/1898.
- MITCHELL J., *Constitutional Law*, Edimburgo, 1968.
- MODENA M., *Giurisdizione domestica delle Assemblée parlamentari*, in *Parlamento*, 8/1986.
- MODENA M., *L'autodichia' delle Camere e degli altri organi*, in E. CUCCODORO (a cura di), *Le regole del giuoco nella Costituzione: disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, Firenze, 1987.
- MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1966.
- MODUGNO F., *Riflessioni interlocutorie sull'autonomia del giudizio costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1966.
- MODUGNO F., *In tema di controllo sui regolamenti parlamentari e di controllo sugli "acta interna corporis" delle Camere*, in *Rivista italiana delle scienze giuridiche*, 1969.
- MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli acta interna corporis acta delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, 1970.
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970.

- MODUGNO F., *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973.
- MODUGNO F., *Postilla*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1977.
- MODUGNO F., *Trasfigurazione del referendum abrogativo irrigidimento dei Patti Lateranensi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978.
- MODUGNO F., *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985.
- MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985.
- MODUGNO F., *Ancora sui controversi rapporti tra corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- MODUGNO F., *Validità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1993.
- MODUGNO F., *Appunti per una teoria generale del diritto: la teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000.
- MODUGNO F., *Prerogative (o privilegi?) costituzionali e principio di uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2009.
- MODUGNO F., *Regolamenti parlamentari e autonomia della funzione delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Delle fonti del diritto*, vol. I, Napoli, 2009.
- MODUGNO F., *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2009.
- MODUGNO F., *I "limiti" dell'insindacabilità parlamentare*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. I, Napoli, 2012.
- MOHRHOFF F., *Parlamento*, in *Novissimo digesto italiano*, XII, Torino, 1965.
- MOHRHOFF F., *Aspetti incostituzionali dell'autonomia contabile della Camera dei Deputati*, Roma, 1964.
- MOHRHOFF F., *I regolamenti parlamentari*, in *Montecitorio: vita del Parlamento*, 7/1963.
- MOHRHOFF F., *La prerogativa degli interna corporis delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 6/1959.
- MOIO M., *Acta interna corporis: garanzia o privilegio?*, in *Nuovi studi politici*, 1/1996.
- MOLA G., *L'esperienza storico-istituzionale tedesca*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli, 1994.
- MONEGO D., *Art. 103 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- MONERA F., *L'idée de République et la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Parigi, 2004.
- MONTALCINI C.-MARCORA G., *Le Assemblee del Risorgimento*, Roma, 1911.
- MONTALDO S., *Il Parlamento e la società di massa*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.
- MONTELLA M., *La tipologia delle sentenze della Corte costituzionale*, Rimini, 1992.
- MONTESANO L., *Processo civile e pubblica amministrazione*, in F. CARNELUTTI (a cura di), *Trattato del processo civile*, Milano, 1960.
- MORALES-ARROYO J.M., *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46/1996.

- MORBIDELLI G., *La Costituzione*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2004.
- MORELLI A., *La funzione legislativa*, Bologna, 1893.
- MORELLI A., *Quando la Corte decide di non decidere. Mancato ricorso all'illegittimità conseguenziale e selezione discrezionale dei casi*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- MORELLI M.R., *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti*, in *Giustizia civile*, 4/1978.
- MORELLI M.R., *Art. 103 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- MORELLI M.R., *Ancora una nuova tipologia di decisione costituzionale: la interpretativa di inammissibilità (a proposito della sentenza n. 347 del 1998, sulla azione di disconoscimento di figlio nato mediante inseminazione eterologa)*, in *Giustizia civile*, 1998.
- MORESCO W., *Diritto costituzionale*, Milano, 1942.
- MORETTI R., *Osservazioni sul nuovo regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa*, in *Foro italiano*, 7/1979.
- MORETTI R., *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1976.
- MORETTI R., *Art. 68 Cost.*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- MORGAN M., *The Oxford History of Great Britain*, Oxford-New York, 2010.
- MORISANI F., *La composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera alla luce delle recenti modifiche dell'articolo 5 del Regolamento*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. II, Roma, 1987.
- MORISI M., *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo*, in *Giustizia civile*, 3/2005.
- MORRILL J., *Revolt in the Provinces: The People of England and the Tragedies of War*, Londra, 1999.
- MORRIS C., *From "Arms, Malice, and Menacing" to the Courts: Disputing. Elections and the Reform of the Election Petitions system*, in *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper*, 79/2011.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.
- MORRONE A., *L'insindacabilità dei membri del Parlamento ex art. 68, 1° comma, Cost. dopo la L. 20 giugno 2003, n. 140*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/2005.
- MORRONE A., *La riforma elettorale dopo la fine del Porcellum*, in *www.confronti costituzionali.eu*, 1 /2014.
- MORTARA L., *Commentario del codice delle leggi di procedura civile*, Milano, 1905.
- MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Milano, 1923.
- MORTARA L., *Lo Stato in giudizio: il Parlamento*, in ID., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, II, Milano, 1923.
- MORTATI C., *Il Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931.
- MORTATI C., *Appunti sul problema della fonte del potere costituente*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1946.
- MORTATI C., *Sull'eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/1949.

- MORTATI C., *Sulla sindacabilità dell'osservanza delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956.
- MORTATI C., *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1958.
- MORTATI C., *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962.
- MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964.
- MORTATI C., *Discrezionalità*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1968.
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.
- MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970.
- MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973.
- MORTATI C., *Intervento nella seduta del 3 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- MORTATI C., *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991.
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale (1940)*, Milano, 1998.
- MULLEN T., *Reflections on Jackson v. Attorney General. Questioning Sovereignty*, in *Legal Studies*, 1/2007.
- MUNDEN R.C., *The Defeat of Sir John Fortescue: Court versus Country at the Hustings?*, in *The English Historical Review*, 93/1978.
- MUNRO C.R., *Studies in Constitutional Law*, Londra, 1987.
- MURO I BAS X., *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, in *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 22/2009.
- MYTTENACRE R., *The Immunities of Members of Parliaments Constitutional and Parliamentary Information*, Anversa, 1998.
- NATICCHIONI P.-GAGLIARDUCCI S.-NANNICINI T., *Electoral rules and politicians' behavior: a micro test*, in *American Economic Journal*, 3/2011.
- NAVOT S., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un enfoque comparado*, in *Investigacion de derecho comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nacion Argentina*, 1/2008.
- NAVOT S., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios: un análisis comparado de la evolución jurisprudencial en España e Israel*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2/2006.
- NEALE S., *The Commons' Privilege of Free Speech in Parliament*, in E.B. FRYDE-E. MILLER (a cura di), *Historical Studies of the English Parliament*, Cambridge, 1970.
- NEUMANN, *The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society*, Berg, 1986.
- NICOTRA I., *Verifica dei poteri e diritto di difesa nel contenzioso elettorale politico*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1997.
- NICOTRA I., *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute*



- nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in *www.giurcost.org*, 1/2014.
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1994.
- NIJMAN J.-NOLLAEMPER A., *New perspectives on the divide between national and international law*, Oxford, 2007.
- NOCELLA C., *Insufficienze dei nuovi regolamenti parlamentari in tema di "autorizzazione a procedere"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 5/1972.
- NOCILLA D., *Nota a Cassazione Sezioni Unite 23 marzo 1981, n. 1667*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1981.
- NOCILLA D., *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte e valore di legge in una insoddisfacente decisione di inammissibilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1990.
- NORTON P., *The House of Commons: from overlooked to overworked*, in B. JONES-L. ROBINS (a cura di), *Two Decades in British Politics*, Manchester, 1992.
- OCCHIOCUPO N., *Il diritto a un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 4/1979.
- OCCHIOCUPO N., *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1980.
- OCCHIOCUPO N., *La Corte costituzionale come giudice di opportunità delle leggi*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Padova, 1984.
- OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/1985.
- OCCHIOCUPO N., *"Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2/1986.
- OCCHIOCUPO N., *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, Roma, 1988.
- OCCHIOCUPO N., *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2010.
- OLIVER D., *Law, Politics, the Commonwealth and the Constitution: Remembering R. Latham*, in *King's College Law Journal*, 11/2000.
- OLIVER D., *The Powers and Privileges of Parliament*, in D. FELDMAN (a cura di), *English Public Law*, Oxford, 2004.
- OLIVETTI-RASON N., *La dinamica costituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padova, 1984.
- OLIVIERI-SANGIACOMO V., *Regolamenti parlamentari e leggi interpretative della Costituzione*, in *Foro italiano*, 1952.
- OLIVIER-MARTIN F., *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Parigi, 1948.
- OLIVIERO M., *In tema di insindacabilità dei membri del Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1994.
- ONIDA V., *Note su un dibattito in tema di "rilevanza" delle questioni di costituzionalità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1978.
- ONIDA V., *Le Costituzioni, I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.
- ONIDA V., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo*

- costituzionale, *Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 13-14 novembre 1989*, Milano, 1991.
- ONIDA V., *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 comma ult. Cost. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993.
- ONIDA V., *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998.
- ONIDA V., *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999.
- ONIDA V., *Relazione annuale sull'attività svolta dalla Corte costituzionale*, Roma, Palazzo della Consulta, 20 gennaio 2005.
- ONIDA V., *Riflessioni conclusive*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, *Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Torino, 2007.
- ONIDA V.-D'AMICO M., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998.
- ONIDA V.-D'ANDREA A.-GUIGLIA G., *L'ordinamento costituzionale italiano: materiale e documenti*, Torino, 1990.
- ORLANDI R., *Aspetti processuali dell'autorizzazione o procedere*, Torino, 1994.
- ORLANDO CASCIO S., *L'autocrazia nell'ordinamento regionale siciliano*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, Padova, 1973.
- ORLANDO V.E., *Teoria giuridica delle guarentigie delle libertà*, Torino, 1888.
- ORLANDO V.E., *Competenza del potere giudiziario sull'interpretazione dell'art. 45 dello Statuto: se la prerogativa si estenda al giudizio per contravvenzioni*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1891.
- ORLANDO V.E., *L'immunité des locaux parlementaires: à propos de l'incident du député Pescetti, en Italie*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 5/1898.
- ORLANDO V.E., *La giustizia amministrativa*, in ID., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1901.
- ORLANDO V.E., *Principi di diritto costituzionale italiano*, Firenze, 1905.
- ORLANDO V.E., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Firenze, 1925.
- ORLANDO V.E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955.
- ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955.
- ORLANDO V.E., *Il parlare in Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955.
- ORLANDO V.E., *Intorno alla crisi mondiale del diritto. La norma e il fatto*, in ID., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano, 1955.
- ORLANDO V.E., *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955.

- ORLA ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in ID., *Diritto pubblico generale*, Milano, 1940.
- ORTINO S., *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994.
- OTTAVIANO R., *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di talune sue applicazioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1958.
- PACE A., *Atti coattivi esterni delle commissioni parlamentari di inchiesta e sindacato giurisdizionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1984.
- PACE A., *Ineleggibilità, incompatibilità, e conflitto di interessi dei parlamentari e dei titolari degli organi di governo*, in S. CASSESE-B.G. MATTARELLA (a cura di), *Democrazia e cariche pubbliche*, Bologna, 1996.
- PACE A., *La causa della rigidità costituzionale*, Padova, 1996.
- PACE A., *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1997.
- PACE A., *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna") dell'esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1998.
- PACE A., *Costituzioni rigide e costituzioni flessibili*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, vol. II, Padova, 2000.
- PACE A., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000.
- PACE A., *Davvero insindacabili ex art. 68 le espressioni diffamatorie per i modi usati?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2002.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002.
- PACE A., *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2/2003.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003.
- PACE A., *La legge n. 140/2003 e i principi costituzionali violati*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005.
- PACE A., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sentenza n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2006.
- PACE A., *L'insindacabilità parlamentare e la sentenza n. 1150 del 1988: un modello di risoluzione dei conflitti da ripensare, perché viola la Costituzione e la CEDU*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, Milano, 2007.
- PACELLI M., *Fondamento e natura giuridica dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969.
- PACIET P., *institutions politiques du droit constitutionnel*, Parigi, 1998.
- PACINI M., *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) al vaglio della CEDU*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2006.
- PADULA C., *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in *www.giurcost.org*, 3/2012.

- PADULA C., *Il principio di proporzionalità nelle decisioni della Corte europea dei diritti sull'insindacabilità dei parlamentari italiani*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013.
- PADULA C., *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *www.consultaonline.org*, 2/2013.
- PAGLIANO E., *Rassegna di diritto parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1909.
- PAGLIANO E., *L'art. 45 dello Statuto e le contravvenzioni*, Roma, 1911.
- PAGLIARO A., *Immunità (diritto penale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970.
- PAGOTTO C., *Il caso De Jorio: la CEDU prosegue sulla strada del rigore nei confronti delle immunità dei Parlamentari*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2004
- PALADIN L., *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956.
- PALADIN L., *Il sindacato della Corte costituzionale sull'utilità delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1964.
- PALADIN L., *Corte costituzionale principio generale di uguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1991.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000.
- PALAZZO F., *Offensività e ragionevolezza nel controllo di costituzionalità sul contenuto delle leggi penali*, in G. GIOSTRA-G. INSOLERA (a cura di), *Costituzione, diritto e processo penale. I quarant'anni della Corte costituzionale*, Milano, 1998.
- PALERMO F., *Germania*, Bologna, 2005.
- PALICI DI SUNI E., *Giustizia Costituzionale*, Milano, 2010.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1884.
- PALOMBELLA G., *È possibile una legalità globale? Il rule of law e la governance del mondo*, Bologna 2012.
- PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997.
- PALOMBINO F.M., *Il diritto di accesso ad un tribunale secondo la Corte di Strasburgo e l'insindacabilità parlamentare prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2005.
- PANIZZA S., *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale e ordinario)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1994.
- PANUNZIO S.P., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, 1970.
- PANUNZIO S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978.
- PANUNZIO S.P., *Interrogativi sull'insindacabilità dei Parlamentari per le opinioni espresse e sul "nesso funzionale"*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1 aprile 2000*, Milano, 2001.
- PARADISO E.-PANIZZA M.-CANDIA E., *La Camera dei Deputati e l'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI-M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia: cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, 2014.

- PARESCHE V., *Interna corporis e Costituzione*, in *Nuovi studi politici*, 4/1979.
- PASQUINO G., *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.
- PASSAGLIA P., *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, vol. 1, Torino, 2001.
- PASSAGLIA P., *Il Parlamento "consulente" ed il Governo "decidente" nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale: dal "formalismo" alle "additive di procedura"?*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, Napoli, 2002.
- PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002.
- PASSAGLIA P., *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014.
- PASTORE F., *Decisioni, argomenti, controlli: diritto positivo e filosofia del diritto*, Torino, 2015.
- PAULSON S.L., *Teorie giuridiche e Rule of Law*, in P. COMANDUCCI-R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, 2004.
- PECH L., *The EU as a Global 'Rule of Law Promoter': The Consistency and Effectiveness Challenges*, in *Europe-Asia Journal*, 3/2015.
- PEELE G., *Governing the UK*, Londra, 1995.
- PEGORARO L., *Le sentenze-indirizzo della Corte costituzionale italiana*, Padova, 1984.
- PEGORARO L., *Il controllo sulle elezioni: discipline coinvolte e modelli*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011.
- PEGORARO L.-PENNICINO S., *Introduzione metodologica ano studio dei sistemi di gestione e di giustizia elettorale*, in *Derecho en libertad*, 2/2009.
- PEGORARO L.-RINELLA A., *Introduzione al Diritto pubblico comparato*, Padova, 2002.
- PELELLA G., *La giurisdizione interna della Camera dei Deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi procedure e appunti*, Roma, 2009.
- PELELLA G., *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2009.
- PELEGRINI G.B., *L'art. 100 della Costituzione e le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in *L'amministrazione ferroviaria*, 2/1975.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Milano, 1961.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Il biennio dell'unificazione italiana e lo Statuto Albertino*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004.
- PERASSI T., *Parlamenti medioevali e Parlamenti moderni*, in *Rivista di diritto pubblico*, 3/1910.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI V., *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, in *Revista Española de Derecho Político*, 9/1981.

- PERFETTI L., *Sistema elettorale maggioritario e sistema politico*, in *Aggiornamenti sociali*, 8/1994.
- PERGOLESI F., "Stato di diritto" e garanzie costituzionali, in *Stato sociale*, 2/1958.
- PERINI M., *Il seguito e l'efficacia delle decisioni costituzionali nei conflitti fra poteri dello Stato*, Milano, 2003.
- PERKIRI I., *The Origins of Modern English Society*, Londra, 1969.
- PERLINGIERI P., *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, Napoli, 2010.
- PERLINGIERI P.-CRISCUOLO F., Art. 24 Cost., in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001.
- PERNICIARO G.-GRIGLIO E., *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2010.
- PERSICO F., *La giurisdizione penale del Senato sopra i suoi membri: art. 37 dello Statuto*, in *Giustizia penale*, 5/1904.
- PERSICO F., *La forma parlamentare inglese sul continente*, in *Rassegna nazionale*, 7/1885.
- PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.
- PERTICONE G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, 1960.
- PESOLE L., *Sull'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale: i più recenti indirizzi giurisprudenziali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.
- PESOLE L., *L'inammissibilità per discrezionalità legislativa di una questione fondata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.
- PESOLE L., *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002.
- PESOLE L., *L'incostituzionalità della legge elettorale nella prospettiva della Corte costituzionale, tra circostanze contingenti e tecniche giurisprudenziali già sperimentate*, in *www.costituzionalismo.it*.
- PESOLE L., *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2009.
- PESOLE L., *L'insindacabilità parlamentare di fronte alla Corte costituzionale*, in M. ANGELINI-M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato: atti del Convegno di Perugia, 25-27 maggio 2006*, Torino, 2014.
- PETERS R., *The Speaker*, Londra, 1994.
- PETRILLO F., *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, in F. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino, 2000.
- PETROLATI E., *Il controllo delle spese degli organi costituzionali ovvero Quis custodes custodiet?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2/1983.
- PEZZINI B., *Convergenze parallele tra la Corte di Strasburgo e la Corte costituzionale a proposito di insindacabilità parlamentare e nesso funzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2003.

- PEZZINI B., *Il matrimonio same-sex si potrà fare. La qualificazione della discrezionalità del legislatore nella sent. n. 138 del 2010 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010.
- PHILIP L., *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, in *Pouvoir*, 13/1980.
- PIANA P., *Magistratura*, in L. MORLINO-D. PIANA-F. RANIOLO (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, 2013.
- PICCIONI D., *I paradossi dell'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2/2005.
- PICCIONE D., *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione ... imprudente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2008.
- PICCIRILLI G., *Contenzioso elettorale politico e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2006.
- PIERANDREI F., *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962.
- PIERANDREI F., *L'interpretazione della Costituzione (1952)*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. I, Milano, 1965.
- PIERANDREI F., *Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/1959.
- PIERONI M., *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Milano, 2013.
- PIERRE E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Parigi, 1914.
- PIGNATELLI N., *Il terzo dinanzi all'autonomia parlamentare: debolezze e incertezze del diritto ad un giudice*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica: atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005.
- PINARDI R., *Discrezionalità legislativa ed efficacia temporale delle dichiarazioni di incostituzionalità: la sent. 125 del 1992 come decisione di incostituzionalità accertata ma non dichiarata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.
- PINARDI R., *Osservazioni a margine di inammissibilità (ovvero quando la Corte utilizza la necessità di rispettare la discrezionalità legislativa quale argomento non pertinente)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1993.
- PINARDI R., *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1993.
- PINARDI R., *La Corte, il matrimonio omosessuale ed il fascino (eterno?) della tradizione*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 11/2010.
- PINELLI C., *Continuità e svolte nella storia dei Regolamenti parlamentari*, in *Giornale di storia costituzionale*, 15/2008.
- PINTORE A., *Democrazia e diritti sette studi analitici*, Pisa, 2010.
- PIOLA A., *Stato di diritto e regime democratico*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963.
- PIOVANI P., *Linee di una filosofia del diritto*, Padova, 1964.
- PIPERNO C., *La Corte costituzionale e il limite della political question*, Milano, 1991.
- PIRAS A., *Discrezionalità amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964.
- PIROZZOLI A., *Uso e abuso dell'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 10/2003.

- PISANESCHI A., *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992.
- PISANESCHI A., *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di "leale collaborazione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1994.
- PISANÒ A., *Crisi della legge e litigation strategy: Corti, diritti e bioetica*, Milano, 2017.
- PISICCHIO P., *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, 2010.
- PISTORIO G., *Il curioso caso di una fictio litis (tre volte) ammissibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2009.
- PITRUZZELLA G., *Responsabilità politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997.
- PIZZORUSSO A., *Le deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, 1969.
- PIZZORUSSO A., *Scricchiolii sempre più forti dell'istituto dell'autorizzazione a procedere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1973.
- PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA-G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, 1977.
- PIZZORUSSO A., *Nota a Corte costituzionale sentenza 1977, n. 102*, in *Foro italiano*, 1977.
- PIZZORUSSO A., *Verfassungsgerichtsbarkeit o Judicial Review of Legislation?*, in *Foro italiano*, 1979.
- PIZZORUSSO A., *Conflitto*, in *Novissimo digesto italiano*, app. II, Torino, 1981.
- PIZZORUSSO A., *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1982.
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984.
- PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, VI, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Il controllo dell'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del convegno svoltosi a Trieste, 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988.
- PIZZORUSSO A., *L'interpretazione della Costituzione e l'attuazione di essa attraverso la prassi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1989.
- PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990.
- PIZZORUSSO A., *Art. 134 Cost.*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, 1997.
- PIZZORUSSO A., *Relazione di sintesi*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Milano, 1998.
- PIZZORUSSO A., *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro italiano*, 1/2000.
- PIZZORUSSO A., *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in AA.VV., *Quaderni di Astrid per la riforma elettorale*, Firenze, 2007.
- PIZZORUSSO A., *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012.
- PLACANICA A., *Autodichia delle Assemblee parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1994.



- PLASTINA N., *Immunità parlamentare e diritto al processo. Caso Cofferati: la Corte europea dei diritti dell'uomo condanna ancora una volta l'Italia*, in *Cassazione penale*, 8/2009.
- PLATANIA V., *Atti amministrativi e di organizzazione di autorità non amministrative: (atti del Consiglio Superiore della Magistratura, delle Camere parlamentari, della Corte costituzionale, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro)*, Roma, 1967.
- PLAXTON M., *The Concept of Legislation: Jackson v Her Majesty's Attorney General*, in *Modern Law Review*, 69/2006.
- POGGI G., *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, 1978.
- POGGI G., *Concetti teorici fondamentali: lezioni di teoria generale del diritto*, Pisa, 2013.
- POLICE A., *Art. 103, comma 2, Cost.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006.
- POLITI F., *Competenze della Corte costituzionale. Conflitti di attribuzione. Controlli della Corte dei conti. Normativa adottata con decreto legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2001.
- POLLAK L., *Judicial power and the politics of the people*, in *Yale Law Journal*, 81/1962.
- POLLARD A.J., *The Wars of the Roses*, New York, 1988.
- POTOTSCHNIG U., *Il giudice interessato non è indipendente*, in *Giurisprudenza italiana*, 3/1969.
- PRAYER M.C., *La protection du fonctionnaire par l'Etat*, Grenoble, 2010.
- PREDIERI, *Parlamento*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.
- PRELOT M., *Droit parlementaire français: introduction*, Parigi, 1958.
- PRELOT M., *Introduction au droit parlementaire*, in *Politique. Revue internationale des idées, des institutions et de la vie politique*, 6/1963.
- PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Parigi, 1969.
- PRESUTTI A., *Autorizzazione a procedere e riforma della immunità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1993.
- PRETI L., *Diritto elettorale politico*, Milano, 1957.
- PRETOT X., *Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail*, in *Droit Social*, 1/1986.
- PRISCO S., *Sui regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1980.
- PRIULLA G., *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975.
- PROSPERI F., *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, 2009.
- PROTHERO G.W., *Select Statutes and Other Constitutional Documents Illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*, London, Oxford, 1894.
- PUGIOTTO A., *"Veto players" e dinamiche istituzionali nella vicenda del "lodo Maccanico"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2004.
- PUGIOTTO A., *Una lettura non reticente della sent. n. 138/2010: il monopolio eterosessuale del matrimonio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, 2011.
- PUNSET-BLANCO R., *Jurisdiccion constitucional y jurisdiccion contenciosoadministrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26/1990.

- PURIFICATI N., *L'insindacabilità dei parlamentari tra Roma e Strasburgo*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2007.
- QUADRI R., *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959.
- QUAGLIONI D., *La sovranità*, Bari, 2004.
- RACIOPPI F., *Se l'autorità giudiziaria è competente a decidere delle questioni intorno ai limiti della immunità personale dei Deputati*, in *La legge*, 1/1903.
- RACIOPPI F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 5/1905.
- RACIOPPI F.-BRUNELLI I., *Commentario allo Statuto del Regno*, Torino, 1909.
- RAFFI A., *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4/2010.
- RAGONE S., *Italia*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011.
- RAMOS TAVARES A., *La crisi della legittimazione elettorale*, in L. PEGORARO-G. PAVANI-S. PENNICINO (a cura di), *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna, 2011.
- RANDAZZO B., *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2009.
- RANELLETTI O., *A proposito di una questione di competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, Avezzano, 1892.
- RANELLETTI O., *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1904.
- RANELLETTI O., *Le guarentigie amministrative e giurisdizionali della giustizia nell'amministrazione*, Milano, 1930.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico italiano*, Padova, 1931.
- RAUTI A., *Le nuove "norme integrative" della Corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4/2008.
- RAUTI A., *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014.
- RAVERAIRA M., *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1984.
- RAWLS J., *The basic liberties and their priorities*, in S.M. MCMURRIN (a cura di), *The tanner lectures on human values*, Salt Lake City, 1982.
- RAYNAUD P., *Des droits de l'homme a l'État de droit. Les droits de l'homme et leurs garanties chez les théoriciens français classiques du droit public*, in *Droits. Revue française de théorie juridique*, 2/1985.
- RAZ J., *The Identity of Legal Systems*, in *California Law Review*, 53/1971.
- RAZ J., *The Rule of Law and its Virtue*, Oxford, 1979.
- REBUFFA G., *La funzione giudiziaria*, Torino, 1993.
- REBUFFA G., *Lo Statuto albertino*, Bologna, 2003.
- REDISH M., *Abstension, separation of powers and the limits of the judicial functions*, in *Yale Law Journal*, 94/1984.
- REDISH M., *Judicial review and the "political question"*, in *New York University Law Review*, 79/1984.

- REDLICH B., *The procedure of the House of Commons*, Londra, 1908.
- REDOR M.J., *De l'État légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publicisie française*, Parigi, 1992.
- REIMER N., *Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot*, in *The Parliamentarian*, 4/1995.
- REINHARDT H.S., *Limiting the access to the Federal Courts: round up the usual victims*, in *Whittier Law Review*, 6/1984.
- REINSTEIN R.-SILVERGATE H., *Legislative Privileges and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973.
- REPETTO G., *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2009.
- RESCIGNO G.U., *Immunità e privilegio*, in *Rivista di diritto civile*, 1/1961.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.
- RESCIGNO G.U., *Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1977.
- RESCIGNO G.U., *Divisione dei poteri*, in C. DONATI (a cura di), *Dizionario critico del diritto*, Roma, 1980.
- RESCIGNO G.U., *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988.
- RESCIGNO G.U., *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2003.
- RESCIGNO G.U., *Quale criterio per scegliere una sentenza interpretativa di rigetto anziché una ordinanza di inammissibilità per mancato tentativo di interpretazione adeguatrice?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008.
- RESTA R., *La legittimità degli atti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1955.
- REYBAERT M., *Histoire de la discipline parlementaire*, Parigi, 1884.
- RIALS S., *Constitutionnalisme, souveraineté et représentation*, in AA.VV., *La continuité constitutionnelle en France de 1789 a 1989: journées d'études des 16-17 mars 1989*, Parigi, 1990.
- RICHARD G., *Les institutions politiques de la France de Louis XV à Giscard d'Estaing*, Parigi, 1979.
- RIDOLA P., *L'insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle Assemblée rappresentative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1999.
- RIDOLA P., *Le "parole della politica" e l'insindacabilità parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2004.
- RIDOLA P., *Profilo storico del costituzionalismo moderno*, in ID. (a cura di), *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010.
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.
- RIGANO F., *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982.
- RINALDI E., *Riflessioni sulla ragionevole applicazione dell'insindacabilità parlamentare*, in *Diritto e società*, 2/2012.
- RINIERI P., *Lo Statuto e il giuramento del Re Carlo Alberto*, Roma, 1899.
- RIVELLO P., *L'approfondimento del principio di "leale collaborazione" in una significativa pronuncia della Corte costituzionale volta a risolvere un conflitto di attribuzioni tra*

- l'Autorità giudiziaria ed una Commissione parlamentare d'inchiesta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2007.
- RIZZA G., *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'Esecutivo*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. II, Milano, 1982.
- RIZZO G., *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, Milano, 1939.
- ROBERT H., *Parliamentary Law*, Philadelphia, 2011.
- RODOTÀ C., *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999.
- RODRIGUEZ S., *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali elettorali. Uno studio comparato*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 1/2013.
- RODRIGUEZ BEREIJO A., in *munidad parlamentaria y jurisdicción en la experiencia constitucional española*, in AA.VV., *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, 2001.
- ROEHRSEN G., *La impugnabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 4/1976.
- ROLLA G., *La tutela dei diritti costituzionali*, Roma, 2012.
- ROMANELLI S., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988.
- ROMANO A., *Intervento nella seduta del 10 ottobre 1947 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.
- ROMANO A., *Rapporti tra norme parlamentari e prassi parlamentari in particolare nella VII legislatura*, in AA.VV., *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979.
- ROMANO G., *I Presidenti delle Camere, vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, 2008.
- ROMANO S., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899.
- ROMANO S., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico; studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1932.
- ROMANO S., *Diritto costituzionale generale*, Milano, 1947.
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947.
- ROMANO S., *Lo stato moderno e lo sua crisi*, Milano, 1969.
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano (1914)*, Milano, 1988.
- ROMANO S., *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990.
- ROMANO S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990.
- ROMANO S., *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in ID., *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1990.
- ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione. Instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990.

- ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990.
- ROMANO S., *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 1992.
- ROMBOLI R., *Nota a ordinanza della Corte di cassazione 14 luglio 1977*, in *Foro italiano*, 4/1978.
- ROMBOLI R., *Il giudice naturale*, Milano, 1981.
- ROMBOLI R., *Il processo costituzionale dopo l'eliminazione dell'arretrato*, in *Quaderni costituzionale*, 1991.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di legittimità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Il giudizio in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993.
- ROMBOLI R., *La mancanza o l'insufficienza della motivazione come criterio di selezione*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994.
- ROMBOLI R., *La "pregiudizialità parlamentare" per le opinioni espresse ed i voti dati dai membri delle camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro italiano*, 1994.
- ROMBOLI R., *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Atti del Seminario svoltosi presso la Corte costituzionale nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994.
- ROMBOLI R., *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 4/1997.
- ROMBOLI R., *Immunità per le opinioni espresse dai Parlamentari e dai Consiglieri regionali e tutela del terzo danneggiato: un importante mutamento della giurisprudenza costituzionale, in attesa di un altro più significativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2001.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002.
- ROMBOLI R., *Lo scudo dell'immunità parlamentare nel conflitto tra Magistratura e potere politico*, in A. PIZZORUSSO-E. RIPEPE-R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, Torino, 2004.
- ROMBOLI R., *Qualche considerazione su un'interpretazione "larga" dell'immunità parlamentare sostanziale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Livio Paladin*, IV, Napoli, 2004.
- ROMBOLI R., *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Foro italiano*, 5/2007.
- ROMBOLI R., *Il diritto "consentito" al matrimonio ed il diritto "garantito" alla vita familiare per le coppie omosessuali in una pronuncia in cui la Corte dice "troppo" e "troppo poco"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2010.
- ROMBOLI R., *Corte e diritti*, in F. DAL CANTO-E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010*, Torino, 2011.
- ROMBOLI R., *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, in *Foro italiano*, 1/2014.

- ROSA F., *In tema di insindacabilità delle opinioni espresse dai Parlamentari: quando l'atto tipico manca ma vi è comunque (ad opinione della Corte) esercizio della funzione*, in *Cassazione penale*, 9/2004.
- ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966.
- ROSSI E., *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore nel periodo 1987-1989*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999.
- ROSSI E., *Intervento*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012.
- ROSSI E., *La Corte costituzionale e la legge elettorale: un quadro in tre atti e dall'epilogo incerto*, in *www.federallsmi.it*, 3/2013.
- ROSSI E.-PERTICI A., *La possibilità di impugnare la nuova legge elettorale dinanzi alla Corte costituzionale e gli effetti di una sua eventuale sospensione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2006.
- ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, Bologna, 1894.
- ROSSI L., *L'immunità dei Deputati in sé e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra*, in *Archivio giuridico*, 2/1897.
- ROSSI U., *L'estensione in via indiretta della prerogativa dell'insindacabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/1991.
- ROSSI U., *La rappresentanza nello Stato costituzionale*, Torino, 2002.
- RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977.
- RUGGERI A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993.
- RUGGERI A., *Le opinioni insindacabili dei Parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e "diritto politico"*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2000.
- RUGGERI A., *I giudizi di costituzionalità tra riforma delle norme integrative e autoriforma della giurisprudenza (ripensando a regole e regolarità in tema di processo costituzionale ed alle loro possibili innovazioni)*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Seminario di Pisa 26 ottobre 2001, Torino, 2002.
- RUGGERI A., *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione" ... contraria?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2002.
- RUGGERI A., *Presentazione del Seminario*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006.
- RUGGERI A., *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge*, in *Foro italiano*, 5/2007.
- RUGGERI A., *Introduzione*, in P. COSTANZO-R. BALDUZZI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.
- RUGGERI A., *La discrezionalità del legislatore tra teoria e prassi*, in *Diritto e società*, 2007.
- RUGGERI A., *Introduzione ai lavori*, in E. D'ORLANDO-L. MONTANARI (a cura di), *Il diritto penale nella giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di studio del Gruppo di Pisa. Udine 7 novembre 2008*, Torino, 2009.

- RUGGERI A., *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxiemendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010.
- RUGGERI A., *La Corte costituzionale ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2010.
- RUGGERI A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *www.foruncostituzionale.it*, 3/2017.
- RUGGERI A., *Le unioni tra soggetti dello stesso sesso e la loro (innaturale ...) pretesa a connotarsi come "famiglie"*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. GUAZZAROTTI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La "società naturale" e i suoi "nemici". Sul paradigma eterosessuale del matrimonio*, Torino, 2010.
- RUGGERI A.-SPADARO A., *Nota minima in tema di "pregiudizialità parlamentare" (a margine del d.l. 15 novembre 1993 n. 455)*, in *Politica del diritto*, 1/1994.
- RUGGERI A.-SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009.
- RUINI M., *Intervento nella seduta 10 ottobre 1947*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, IV, Roma, 1976.
- RUOTOLO M., *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005.
- RUTHERFORD S., *Lex and Rex. The Law and the Prince. A Dispute for the Just Prerogative of King and People*, Londra, 1644.
- SABBATUCCI G.-VIDOTTO V., *Storia d'Italia*, vol. II, Roma-Bari, 1995.
- SABINI G., *I primi esperimenti costituzionali in Italia*, Roma, 1911.
- SACCO F., *L'impatto della giurisprudenza costituzionale nella tutela dei diritti fondamentali: una prospettiva storica*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Effettività e seguito delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006.
- SAITTA P., *Considerazioni a proposito di una legge presumibilmente approvata in testi parzialmente divergenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1979.
- SAITTA A., *Corte costituzionale e minoranze (prime notazioni)*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento: profili problematici e ricostruttivi*, Milano, 2000.
- SAITTA A., *Conflitti di attribuzioni, poteri dello Stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo Parlamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2001.
- SAITTA A., *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo*, in *www.giurcost.org*, 2/2014.
- SAJA F., *La giustizia costituzionale nel 1987. Conferenza stampa del 8 febbraio 1988*, in *www.cortecostituzionale.it*.
- SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, 1904.
- SALANDRA A., *Trattato della giustizia amministrativa*, Torino, 1898.
- SALBERINI G.-VIOLA R., *Compendio di diritto parlamentare*, Napoli, 2000.

- SALERNO G.M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2007.
- SALERNO G.M., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi elettorali come 'tramite' per il pieno ripristino del diritto di voto*, in *Corriere giuridico*, 2/2013.
- SALMONI P., *L'intervento in giudizio del terzo offeso, la legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica ed altre novità nei ricorsi per conflitti fra poteri: la storia infinita del c.d. caso Cossiga*, in *ionouno.federalismi.it*, 6/2004.
- SALVADORI G., *La Corte conferma l'accesso "in via preferenziale"*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017.
- SALVATORE G., *In tema di verifica dei poteri degli eletti al Parlamento*, in *Montecitorio*, 7/1967.
- SALVEMINI M., *Poteri di bilancio e sistema istituzionale italiano: l'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti dei conti pubblici*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Milano, 2013.
- SANDRI V., *L'attuazione dell'art. 68 della Costituzione: vecchi interrogativi e inquietanti novità*, in *Questione giustiziana*. 1/2001.
- SANDULLI A.M., *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1960.
- SANDULLI A.M., *Intervento*, in G. MARANINI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, 1966.
- SANDULLI A.M., *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967.
- SANDULLI A.M., *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi*, in *Stato sociale*, 7/1968.
- SANDULLI A.M., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, 1975.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990.
- SANDULLI A.M., *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998.
- SANDULLI A.M., *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2001.
- SANSONETTI V., *Note sull'art. 45 dello Statuto albertino*, in *Foro italiano*, 3/1895.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 2013.
- SAPORITO G.-D'URSO G., *Le elezioni parlamentari*, Bologna, 1992.
- SAREDO G., *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo, e della loro applicazione*, Firenze, 1871.
- SARTORI G., *Nota sul rapporto tra Stato di diritto e Stato di giustizia*, in AA.VV., *Atti del VI congresso nazionale di filosofia del diritto*, vol. II, Milano, 1964.
- SASSO G., *La Storia d'Italia di Benedetto Croce. Cinquant'anni dopo*, Napoli, 1979.
- SATTA V., *Astensione e ricasazione del giudice*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Milano, 1958.
- SAVIGNANO A., *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1960.
- SCACCIA G., *Eccesso di potere di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Politica del diritto*, 1999.



- SCACCIA G., *Gli "strumenti" della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2000.
- SCACCIA G., *Le ideologie costituzionali nel dibattito della Costituente*, in *Studi e ricerche di storia contemporanea*, 1/2007.
- SCACCIA G., *Intervento*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012.
- SCACCIA G., *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014.
- SCALVANTI O., *Onnipotenza parlamentare*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1896.
- SCARPELLI U., *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano, 1965.
- SCARPELLINI N., *La pubblicità delle sedute e dei lavori in Parlamento: Costituzione e regolamenti delle Camere*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2014.
- SCHARPF F., *Judicial review and the political question: a functional analysis*, in *Yale Law Journal*, 4/1960.
- SCHEFOLD D., *Le garanzie di imparzialità degli addetti alla funzione pubblica. Un problema dell'etica pubblica in Germania*, in F. MERLONI-R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009.
- SCHIERA G., *Assolutismo*, in N. BOBBIO-G. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983.
- SCHINELLI G., *Profundizacion del control judicial en el proceso parlamentario*, in *Portuguese Law Journal*, 1/2008.
- SCHMIT H., *La sentenza 1/2014 e i diritti elettorali garantiti dalla Costituzione*, in *www.foruncostituzionale.it*, 1/2014.
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.
- SCIANNELLA L., *Una nuova sentenza in materia di insindacabilità parlamentare e diritto di azione in giudizio. Corte europea v. giudice costituzionale: incentivo ad un ripensamento della materia a livello normativo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 8/2006.
- SCIOLA F., *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Firenze, 2001.
- SCOCA F.G., *Il contenzioso contabile dopo la dichiarazione di incostituzionalità dei Consigli di prefettura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1966.
- SCOCA F.G., *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/1988.
- SCOCA F.G., *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1/2011.
- SCOCA F.G., *Qualificazione della domanda giudiziale e controllo sulla rilevanza della questione di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2012.
- SCOCA F.G., *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2014.
- SCOLETTA M., *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" del sindacato di legittimità nella materia penale*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 1/2014.
- SEIDMAN L., *The secret life of the political question doctrine*, in *John Marshall Law Review*, 37/2004.
- SEMERARO F., *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2001.

- SERIO G., *La funzione parlamentare attraverso la casistica*, in M. ANGELINI-M. OLIVIERO (a cura di), *Le immunità nel diritto interno e comparato*, Torino, 2014.
- SEVERINI A., *Luci ed ombre della sentenza n. 1/2014*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2014.
- SGRÒ F., *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale: qualche considerazione sull'equilibrio tra rappresentanza politica e governabilità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.
- SHAPIRO D., *Jurisdiction and discretion*, in *New York University Law Review*, 4/1985.
- SHARP T., *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992.
- SHARPE J.A., *Faction and Parliament: Essays in early Stuart History*, Oxford, 1978.
- SHARPE J.A., *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992.
- SHARPE J.A., *Early Modern England: A Social History, 1550-1760*, Londra, 1997.
- SHKLAR J., *Political Theory and the "Rule of Law"*, in R. HUTCHINSON-M. MONAHAN (a cura di), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, 1987.
- SICA E., *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1948.
- SICLARI M., *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.
- SICLARI M., *Principio di gratuità degli atti e diritto "positivo" alla difesa nei giudizi in via incidentale. Atti del Convegno. Imperia, 12-13 maggio 1995*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996.
- SICLARI M., *Verso il ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali?*, in F. MODUGNO (a cura di), *Par condicio e Costituzione*, Milano, 1997.
- SICLARI M., *Il procedimento in via incidentale*, in P. COSTANZO-R. BALDUZZI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale i giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.
- SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, Milano, 1979.
- SILVESTRI G., *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.
- SILVESTRI G., *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996.
- SILVESTRI G., *La Corte costituzionale nella svolta di fine secolo*, in L. VIOLANTE-L. MINERVINI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali XIV, Legge, diritto, giustizia*, Torino, 1998.
- SILVESTRI G., *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, 1999.
- SILVESTRI G., *Sovranità popolare e Magistratura*, in ID., *La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005.
- SILVESTRI G., *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011.
- SIMONCINI A., *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio costituzionale*, Torino, 2000.
- SIMONCINI A., *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2004.
- SIMONCINI A., *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una*

- nuova riflessione, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006.
- SIOTTO-PINTOR M., *Di una nuova interpretazione dell'art. 45 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1/1909.
- SIOTTO-PINTOR M., *Lo Statuto italiano*, Urbino, 1898.
- SMITH D.L., *The Stuart Parliaments (1603-1689)*, Londra, 1999.
- SNOWISS S., *Judicial Review and the Law of the Constitution*, Yale, 1990.
- SOFFIETTI I., *Rapporti tra poteri dello Stato ai primordi dello Statuto albertino: considerazioni in materia di legislazione*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1/1997.
- SORDI B., *Giustizia e amministrazione. nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985.
- SORRENTI G., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.
- SORRENTINO A., *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giurisprudenza di merito*, 2/2008.
- SORRENTINO F., *Conflitto tra poteri e definitività dell'atto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1967.
- SORRENTINO F., *La legge elettorale di fronte alla Corte costituzionale*, in *www.confronti costituzionali.eu*, 3/2013.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009.
- SOULIER G., *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, Parigi, 1966.
- SPADACINI L., *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere: la mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Brescia, 2003.
- SPADACINI L., *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1/2014.
- SPADARO A., *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990.
- SPADONI A., *Stato e sovranità: epilegomeni politico-giuridici*, Napoli, 2012.
- SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma, 1982.
- SPECCHIA C., *I "precedenti" nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1986.
- SPECK W.A., *Reluctant Revolutionaries: Englishmen and the Revolution of 1688*, Oxford, 1988.
- SPERTI A., *Corti supreme e conflitti tra poteri*, Torino, 2002.
- SPITELLA G., *Il problema è politico: è necessario che il Parlamento possa assolvere la sua funzione*, in *La discussione*, 16/1968.
- SPITZ J.F., *Lex supra regem chez Henry de Bracton: le sens d'un principe*, in *Droits*, 31/2000.
- STEFANI E., *Le immunità parlamentari nel rispetto della separazione dei poteri*, in *Il giusto processo*, 5/2003.
- STELLACCI P., *Problemi nuovi sulle immunità dei membri del Parlamento*, in *Giustizia penale*, 1/1951.
- STEVANIN A., *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, Roma, 2001.

- STOCKDALE W., *The unnecessary crisis. The background to the Parliamentary Papers Act 1840*, in *Public Law*, 1/1990.
- STONE J., *The Causes of the English Revolution, 1529-1642*, New York, 1972.
- STORY J., *Commentaries on the Constitution of the United States*, New York, 1970.
- STOURZH G., *The Declarations of Rights, Popular Sovereignty and the Supremacy of the Constitution: Divergencies between the American and the French Revolution*, in AA.VV., *La Révolution américaine et l'Europe*, Parigi, 1979.
- STUBBS W., *The Constitutional History of England in its Origins and Developments*, Oxford, 1906.
- SUEUR P., *Histoire du droit public français XV-XVIII siècle*, Parigi, 1989.
- TABARRO P., *L'inviolabilità dei Parlamentari: prerogativa o privilegio?*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1990.
- TABARRO P., *Le immunità parlamentari in Gran Bretagna: le origini*, in *Rivista di diritto pubblico e scienza politica*, 4/1998.
- TABARRO P., *Appunti sulle prerogative del Parlamento*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1/1999.
- TABARRO P., *Irresponsabilità inviolabilità e condizioni di procedibilità in Italia e in Francia tra il XIX e il XX secolo*, in *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1/2000.
- TALLINI V., *I limiti all'insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Cassazione penale*, 10/2006.
- TALLINI V., *In tema di insindacabilità parlamentare*, in *Cassazione penale*, 10/2005.
- TAMANAH B., *On the Rule of Law*, Cambridge, 2004.
- TANDA A., *Tutela giurisdizionale del personale dipendente delle Camere*, in AA.VV., *I dipendenti degli organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale*, Roma, 1991.
- TANDA A., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1987.
- TANDA A., *Le riforme parlamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma, 1996.
- TANGORRA V., *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in specie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, 1899.
- TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980.
- TARELLO G., *Organizzazione giuridica e società moderna*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984.
- TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, 1998.
- TARGETTI F., *Intervento nella seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, II, Roma, 1976.
- TASWELL T.P.-LANGMEADS R., *English Constitutional History*, Londra, 1960.
- TEDDE M., *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2015.
- TERESI F., *Attività amministrativa delle Assemblee legislative e sindacato giurisdizionale, in Sicilia al lavoro*, 14/1965.
- TERRACINI U., *Intervento nella seduta del 19 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VIII, Roma, 1976.

- TERRIZZANI F., *Autorizzazione a procedere*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, I, Roma, 1904.
- TESAURO A., *La Corte costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950.
- TESAURO A., *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1952.
- TESAURO A., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958.
- TESSITORE F., *Crisi e trasformazione dello Stato*, Napoli, 1963.
- TESTA I., *Sotto il tappeto: autocrinia e altri misteri di palazzo*, Roma, 2016.
- TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014*, in *www.federalismi.it*, 10/2014.
- THRUSH A., *Commons v. Chancery: The 1604 Buckinghamshire Election Dispute Revisited*, in *Parliamentary History*, 26/2007.
- TIRIO F., *Selezione discrezionale dei casi davanti alla Corte Suprema federale statunitense*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996.
- TIVELLI L., *I vizi della legislazione*, in M. SIRIMARCO (a cura di), *Informatica, diritto, filosofia*, Roma, 2007.
- TOMMASINI G., *Note di organizzazione parlamentare: i servizi interni dei Parlamenti: il Parlamento inglese*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 11/1919.
- TONIATTI R., *La democrazia costituzionale repubblicana*, in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Torino, 2010.
- TORRE A., *Regno Unito*, Bologna, 2005.
- TORRE A., *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA-A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009.
- TORRE A., *Rileggendo Bagehot: la expressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo "a Primo Ministro"*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative*, Milano, 2009.
- TORRES-MURO I., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43/1995.
- TORRETTA P., *Quale giudice per il contenzioso pre-elettorale politico? Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2009*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2009.
- TORRETTA P., *Verifica dei poteri e Stato costituzionale: Saggio sull'articolo 66 della Costituzione*, Roma, 2012.
- TOSATO E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in A. TOSATO-G. TOSATO (a cura di), *Saggi*, Milano, 1989.
- TOSI R., *La delibera parlamentare di insindacabilità (un rimedio speciale o uno strumento di collaborazione?)*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004.
- TOSI S., *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.
- TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, 1974.
- TRANCHINA G., *Autorizzazione a procedere e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1970.

- TRASSARI F., *L'inviolabilità dei membri del Parlamento*, in *Il politico*, 3/1971.
- TRAVERSA S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1968.
- TRAVERSA S., *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970.
- TRAVERSA S., *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1971.
- TRAVERSA S., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1974.
- TRAVERSA S., *Le prerogative personali dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Padova, 1974.
- TRAVERSA S., *Sindacato sul procedimento di formazione della legge per presunta invalidità della deliberazione finale conseguente al mancato computo degli astenuti nella determinazione del quorum di maggioranza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1977.
- TRAVERSA S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milano, 1989.
- TREVES R., *Stato di diritto e Stati totalitari*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Menotti De Francesco*, vol. II, Milano, 1957.
- TREVES R., *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1959.
- TREVES R., *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962.
- TRIBE L., *American constitutional law*, New York, 1978.
- TRIPODINA C., *Decisioni giurisprudenziali e decisioni politiche nell'interpretazione del diritto alla vita (riflessioni a margine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 369 del 2006)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006.
- TROMBINO M., *Sovranità*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997.
- TROPER M., *Le concept d'État de droit*, in *Droits*, 15/1992.
- TRUCCO L., *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino, 2011.
- TRUCCO L., *La procreazione medicalmente assistita al vaglio della Corte costituzionale*, in *www.giurcost.org*, 3/2006.
- TRUCCO L., *Il contenzioso elettorale politico di nuovo al vaglio dei giudici della Consulta*, in *Rassegna parlamentare*, 5/2009.
- TRUCCO L., *La giustizia elettorale politica tra riforme mancate ed occasioni perdute*, in E. CATELANI-E. DONATI-M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale*, Napoli, 2013.
- TUCCIARELLI C., *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei Deputati*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998.
- TUFARELLI F., *L'omogeneità del decreto-legge: la Corte verifica l'esatta natura delle disposizioni oggetto di censura*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2015.
- TURLESE L., *Il Re e i Lords nel Parlamento medievale inglese*, Milano, 1963.
- TURPIN C., *Droit constitutionnel*, Parigi, 1992.
- TURPIN C., *British Government and the Constitution. Text, Cases and Materials*, Londra, 2002.
- TURPIN C.-TOMKINS A., *British government and the constitution: text and materials*, Cambridge, 2007.

- TUSHNET M., *The sociology of article III: a response to Professor Brilmayer*, in *Harvard Law Review*, 93/1980.
- TWOMEY A., *Implied Limitations on Legislative Power in the United Kingdom*, *Australian Law Journal*, 80/2006.
- TYLLARD E.M., *The Elizabethan World Picture*, New York, 1941.
- UGO G.B., *Come le Camere siano giudici dell'estensione dei loro privilegi*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 5/1887.
- UGO G.B., *Sistemi circa il giudizio dell'estensione dei privilegi delle Camere*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 2/1887.
- UNDERDOWN W., *A Freeborn People: Politics and the Nation in Seventeenth Century England*, Oxford-New York, 1996.
- UNGARI P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, 1971.
- UNGARI P., *Dai discorsi della Corona ai messaggi presidenziali*, in S. SIMONI (a cura di), *I messaggi dei Presidenti della Repubblica*, Roma, 1981.
- VACCHELLI G., *La difesa giurisdizionale sui diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1902.
- VALASTRO A., *La prerogativa parlamentare della insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1994.
- VAN DER HULST M., *The Parliamentary Mandate*, Ginevra, 2001.
- VANACORE V., *Ancora sulla giurisdizione domestica delle Camere*, in *Regioni e comunità locali*, 1/2009.
- VASSALLI G., *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Giustizia penale*, 1/1973.
- VASSALLI G., *Punti interrogativi sull'estensione dell'immunità dei membri del Parlamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. IV, Milano, 1974.
- VASSALLI G., *Sanzioni disciplinari e autorizzazione a procedere*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, vol. I, Padova, 1975.
- VASSALLI G., *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2008.
- VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1949.
- VERONESI P., *A proposito di rilevanza: la Corte come giudice del modo di esercizio del potere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1996.
- VERONESI P., *Il "terzo incluso" nei conflitti intersoggettivi su atto giurisdizionale*, in *Le Regioni*, 4/2001.
- VERONESI P., *I poteri davanti alla Corte. Cattivo uso del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999.
- VICO V., *In tema di "interna corporis acta" e di documentazioni e pubblicazioni delle Camere*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 2/1970.
- VIDARI G., *L'autodichia degli organi costituzionali*, in *Corriere giuridico*, 8/1999.
- VIDARI G., *Parlamenti preunitari e Parlamento subalpino*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, XVII, Torino, 2001.

- VIGEVANI G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Milano, 2001.
- VIGILANTE R., *Dallo Statuto Albertino al Parlamento repubblicano*, in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, Napoli, 1994
- VILLA V., *Il positivismo giuridico: metodi, teorie e giudizi di valore: lezioni di filosofia del diritto*, Torino, 2004.
- VILLANI A., *Lo Stato sociale di diritto: decifrazione di un concetto*, Macerata, 1966.
- VILLONE M., *Lo statuto delle opposizioni parlamentari tra disciplina costituzionale e regolamenti parlamentari*, in V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Napoli, 2006.
- VIOLANTE L., *Note sulla crisi del procedimento legislativo e su alcune sue conseguenze*, in L. DUILLO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Bologna, 2013.
- VIRGA P., *La verifica dei poteri*, Palermo, 1949.
- VIRGA P., *Sindacato sugli interna corporis e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959.
- VIZIOLI N., *I decreti-legge*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006.
- VOENA P., *Conferenza stampa di un Parlamentare e dichiarazioni diffamatorie*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1/1980.
- VOLPE G., *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006
- VOLPI M., *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003.
- VON GIERKE R., *Giovanni Althusius, e lo sviluppo storico delle teorie politiche giusnaturalistiche*, Torino, 1974.
- VON LAUN R., *L'autonomia del diritto*, in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, 1931.
- VUOTO S., *L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi e i ricorsi delle "disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1996.
- WADE E.C.S.-BRADLEY G., *Constitutional law*, Londra, 1971.
- WADE E.C.S.-PHILIPS G.G., *Constitutional and Administrative law*, Londra, 1977.
- WADE H.R., *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 13/1957.
- WADE H.R., *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980.
- WECHSLER H., *Toward neutral principles of Constitutional law*, in *Harvard Law Review*, 73/1959.
- WESTON F., *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38/1959.
- WIGLEY S., *Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?*, in *Journal of Political Philosophy*, 2/2003.
- WILDING N.-LAUNDRY P. (a cura di), *An Encyclopaedia of Parliament*, Cassell, 1972.
- WILSON G., *Cases and materials on Constitutional and administrative Law*, Cambridge, 1966.
- WITTKER C., *The History of English Parliamentary Privilege*, New York, 1970.



- WOOLF S., *Il risorgimento italiano*, Torino, 1981.
- WOOLF S., *La storia politica e sociale*, in R. ROMANO-C. VIVANTI (a cura di), *Storia d'Italia. Annali*, III, Torino, 1973.
- WORMUTH R., *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York, 1949.
- WRIGHTSON F., *English Society, 1580-1680*, New Brunswick, 1982.
- YANKWICH L., *The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 99/1951.
- YARDLEY D., *Introduction to British Constitutional Law*, Londra, 1969.
- YOUNG R., *The British Parliament*, Londra, 1962.
- YOUNG R., *Hunting Sovereignty: Jackson v. Her Majesty's Attorney General*, in *Public Law*, 1/2006.
- ZACCARIA G.-VIOLA F., *Diritto e interpretazione. Lineamenti di una teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 1999.
- ZAGREBELSKY G., *La rilevanza, un carattere normale ma non necessario della questione incidentale di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1969.
- ZAGREBELSKY G., *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970.
- ZAGREBELSKY G., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza sostanziale*, in N. OCCHIOUPO (a cura di), *La Costituzione tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978.
- ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979.
- ZAGREBELSKY G., *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 4/1984.
- ZAGREBELSKY G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. III, Padova, 1985.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1987.
- ZAGREBELSKY G., *Società, Stato, Costituzione*, Torino, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. I, Torino, 1990.
- ZAGREBELSKY G., *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Il corriere giuridico*, 1/1994.
- ZAGREBELSKY G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994.
- ZAGREBELSKY G., *Storia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1997.
- ZAGREBELSKY G.-MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.
- ZAMPETTI E., *Il funzionamento delle Assemblee parlamentari: procedure e problemi*, in *Concretezza*, 12/1966.
- ZAMPETTI E., *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. III, Firenze, 1969.

- ZANGARA V., *Limiti alla funzione legislativa nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. I, Padova, 1957.
- ZANGARA V., *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972.
- ZANICHELLI D., *I privilegi parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1/1890.
- ZANICHELLI D., *Questioni intorno all'art. 51 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1891.
- ZANICHELLI D., *introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in *Studi senesi*, 3/1897.
- ZANICHELLI D., *Lo Statuto di Carlo Alberto*, Siena, 1898.
- ZANICHELLI D., *Intorno all'art. 45 dello Statuto*, in *Studi senesi*, 2/1903.
- ZANOBINI G., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 11/1915.
- ZANOBINI G., *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza italiana*, 4/1903.
- ZANOBINI G., *Statuto*, in *Enciclopedia italiana*, XXXII, Roma, 1936.
- ZANON N., *La Corte e la giurisprudenza parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8/1988.
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991.
- ZOLO D., *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2017  
nella Stampatre s.r.l. di Torino – Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Milano-Bicocca

---

*Per i tipi Giuffrè*

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.

23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*. Atti del Convegno – Milano, 22 aprile 2004, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland*. Atti del Convegno in onore di David Garland – Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati?* Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.
30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, *“Sentimento religioso” e bene giuridico. Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà – Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno – Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.

43. Mariangela Ferrari, *La compensatio lucri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.
58. *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008*, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo*, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicolopulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.

66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Mariarosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.
88. Alessandra Daccò, *«Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l.*, 2013.

89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

### ***Per i tipi Giappichelli***

- 96.<sup>bis</sup> *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.



107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. *Norberto Bobbio: rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.