

FOCUS FONTI – 23 LUGLIO 2018

Prima “legge” del diritto
parlamentare: l’adattamento.
A proposito delle modalità di
coesistenza fra Regolamenti delle
Camere e fonti non scritte

di Renato Ibrido

Luiss-School of Government e Unitelma-La Sapienza



Prima “legge” del diritto parlamentare: l’adattamento. A proposito delle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*

di Renato Ibrido

Luiss-School of Government e Unitelma-La Sapienza

Sommario: **1.** Premessa. - **2.** Alle origini del diritto parlamentare classico: le ragioni storiche della specificità del sotto-sistema normativo delle Camere. - **2.1.** I principi di autonomia e disponibilità tra teorie internistiche e concezioni contrattualiste del diritto parlamentare classico. - **2.2.** Discontinuità formale e ultrattività sostanziale del diritto parlamentare classico. - **2.3.** Il paradigma del cosmopolitismo. - **3.** Un tentativo di classificazione delle norme di diritto parlamentare (e in particolare di quelle non scritte). - **3.1.** “Piccole” e “grandi” norme di diritto parlamentare. - **3.2.** Il diritto parlamentare informale. - **4.** La razionalità sui generis dei metodi di gestione domestica del diritto parlamentare. - **5.** Verso una conclusione.

1. Premessa

In un fondamentale contributo degli anni Cinquanta, l'internazionalista Giuseppe Barile – contrapponendo al diritto della “volontà”, inteso come entità eteronoma rispetto ai suoi interpreti, il “diritto della coscienza”, ossia il risultato di una dinamica giuridica “spontanea” – aveva contestato l’assunto positivistico che identificava il diritto esclusivamente con la norma scritta prodotta da una volontà organizzatrice. L’obiettivo polemico che faceva da sfondo a questa linea di ragionamento era in particolare la «deformazione della realtà»¹ prodotta dalle concezioni volontaristiche, le quali – nelle declinazioni più radicali – avevano ricondotto persino la consuetudine entro il perimetro del dogma della volontà².

* L’articolo è stato sottoposto a referaggio dalla Direzione scientifica del *focus*.

¹ Cfr. G. BARILE, *Diritto della coscienza e diritto della volontà*, in *Diritto internazionale e diritto interno*, Milano, Giuffrè, 1957, 9 ss.

² In particolare, secondo la tesi di Triepel, la consuetudine – in quanto priva di autonomo valore normativo – rilevava se e nella misura in cui richiamata da una fonte scritta (cfr. H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899, tr. it.: *Diritto internazionale e diritto interno*, Torino, Utet, 1913).

Anche grazie alla “rivolta” contro il volontarismo emersa nella dottrina internazionalista di quegli anni³ può considerarsi oggi come un elemento acquisito il superamento della meccanica identificazione fra diritto e norma scritta. È anzi progressivamente emersa negli studi giuridici la consapevolezza che il dato testuale, per dirla con Paolo Grossi, non è altro che «una semplice manifestazione in attesa di diventare esperienza vissuta»⁴.

E tuttavia, negli speciali territori del diritto parlamentare – i quali non a caso presentano alcune significative affinità con quelli del diritto internazionale⁵ – la retrocessione del momento della scrittura continua ad essere percepita come un elemento di eccentricità in grado di compromettere, se non in alcuni casi la stessa giuridicità del diritto parlamentare, quanto meno l’ordinato e corretto funzionamento del sistema delle fonti⁶. È questo, per esempio, l’approccio che emerge nelle posizioni di quanti hanno denunciato l’esistenza nel Parlamento italiano di una «tirannia del precedente»⁷ oppure di coloro che hanno rappresentato il sistema delle fonti del

Sulle radici del volontarismo, cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, 85 ss. e spec. 104 ss.

³ Oltre al richiamato lavoro di Giuseppe Barile, nella dottrina internazionalista di quegli anni, cfr. R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1950 e P. ZICCARDI, *Consuetudine (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 476 ss. Nello stesso periodo storico, negli Stati Uniti White aveva evocato l’immagine della “rivolta contro il formalismo” (M.G. WHITE, *Social thought in America: The revolt against formalism*, New York, The Viking Press, 1952, tr. it.: *La rivolta contro il formalismo*, Bologna, il Mulino, 1956), poi ripresa da N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, 25 ss.

⁴ Cfr. P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 103.

⁵ In effetti, in entrambi i casi sono state significative, soprattutto alle origini, le suggestioni di una raffigurazione contrattualistica del fenomeno giuridico. Basti pensare al paradigma della disponibilità e al principio del *nemine contradicente*, i quali hanno trovato realizzazione sia nel diritto parlamentare sia nel diritto internazionale dei trattati. Ulteriori elementi di affinità possono rintracciarsi nel ruolo centrale assegnato alla fonte consuetudinaria (la quale nel diritto internazionale assume addirittura una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle fonti scritte) nonché nella circostanza che si sia dubitato della natura giuridica di entrambi i sotto-sistemi normativi (per il diritto internazionale negata, ad esempio, da H.L.A. HART, *The concept of Law*, New York – London, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, 2002, spec. 247 ss.).

⁶ Sulla scia della dottrina tedesca di inizio Novecento (cfr. J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, I, Berlin-Leipzig, Göschen, 1915), la negazione del carattere normativo del diritto parlamentare è sviluppata da Michela Manetti attraverso il ricorso allo schema della convenzione (cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990). Ad avviso di scrive appare maggiormente persuasiva la linea di ragionamento proposta da Rescigno, secondo il quale la giuridicità dei Regolamenti parlamentari va individuata nella garanzia ultima del Presidente di Assemblea. Quando invece, la decisione viene rimessa all’Aula, e dunque alla maggioranza, non rimane altra possibilità che prendere atto del carattere “imperfetto” di questo diritto (cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, 152).

⁷ Cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 533 ss. e spec. 543 ss. Sul problema dell’“inseguimento” del precedente peggiore da parte di Presidenti di Assemblea troppo sensibili alle ragioni dello schieramento d’estrazione, cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUP, 2007, 41 ss. e spec. 42. Sul ruolo dei precedenti nel diritto parlamentare, cfr. N.



diritto parlamentare nei termini di una «piramide rovesciata»⁸. Da ultimo, una generale diffidenza verso il diritto non scritto sembrerebbe trasparire dalla revisione “organica” del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017, la quale – parallelamente ad una opera di codificazione di numerosi precedenti – ha disposto la cessazione di efficacia dei pareri interpretativi della Giunta relativi ad articoli oggetto della riforma⁹.

In effetti, astrattamente considerato, il modello operante all’interno del diritto parlamentare non dovrebbe essere altro che un’applicazione di criteri di sovra e sotto-ordinazione: l’implementazione della disciplina generale dettata dalla Costituzione sarebbe così di competenza delle “disposizioni di dettaglio” contenute nei Regolamenti parlamentari, a loro volta ulteriormente specificate nei Regolamenti minori¹⁰. Quanto alle regole non scritte, al pari di quanto accade in relazione agli usi nel diritto privato, queste dovrebbero intervenire esclusivamente in “accordo” con la norma scritta oppure allo scopo di colmarne eventuali lacune. Ebbene, anche a tacere della inidoneità di tale ricostruzione a dare conto del complesso “intarsio”

LUPU (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013; M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2003, 353 ss.; ID., *La “decisione” del presidente d’assemblea parlamentare*, ivi, 4-6, 2003, 603 ss.; F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale “esterno”, precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1998, 233 ss. 233 ss.; C. SPECCHIA, *I “precedenti” nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1986, 143 ss.

⁸ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4, 2008, 741 ss.

⁹ Ai sensi dell’art. 5 della riforma che si auto-qualifica come “organica”, «a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma». La *ratio* della disposizione è stata rintracciata nell’esigenza di «spezzare il reticolo di incertezza» derivante dal diritto non scritto e dunque nella «diffidenza verso logiche argomentative che sostituiscono precedenti e pareri, nati in particolari contesti, allo sforzo continuo di adattare invece i principi alle specificità del caso parlamentare» (così F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova antologia*, 619, 2018, 59 ss. e spec. 65-66). Da qui lo sforzo della novella del 2017 di codificare e ricondurre al diritto scritto precedenti e prassi, inclusi i riferimenti ai pareri della Giunta contenuti nelle note alla precedente edizione del Regolamento pubblicata dal Senato.

¹⁰ Secondo la tripartizione proposta da L. GIANNITI – N. LUPU, *Corso di diritto parlamentare*², Bologna, il Mulino, 2013, 50 ss., i Regolamenti “altri” rispetto al Regolamento generale si suddividerebbero nelle seguenti classi: a) Regolamenti “speciali” approvati dall’Assemblea con il procedimento previsto per il Regolamento *maior* e aventi il medesimo rango di quest’ultimo (ad esempio i Regolamenti della Giunta delle elezioni). Questa tipologia sarebbe gerarchicamente equiparata al Regolamento generale e prevarrebbe su quest’ultimo in base al criterio della specialità; b) i Regolamenti “minori” (o di “diritto parlamentare amministrativo”), approvati dall’Ufficio di presidenza e subordinati al Regolamento generale (es. il Regolamento dei concorsi per l’assunzione del personale); c) i Regolamenti “secondari”, previsti per alcuni organi collegiali dalla legge istitutiva dell’organo (es. il Regolamento della Commissione di vigilanza RAD). Questi ultimi sarebbero subordinati alla legge. In ogni caso, in dottrina, l’espressione “Regolamenti minori” è spesso utilizzata per indicare indistintamente tutti i Regolamenti diversi da quello *maior* (cfr. S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2010, 25 ss.).

fra legge e Regolamenti delle Camere¹¹, l’emancipazione del diritto parlamentare dai processi di scrittura concepiti secondo schemi volontaristici ha posto in crisi la rassicurante immagine del ciclo nomopoietico quale spazio fisico, astrattamente delimitato, dal quale le regole prodotte da fonti di grado inferiore non possono mai uscire¹². Una conclusione, quest’ultima, alla quale del resto erano già pervenute ad inizio Novecento le pionieristiche ricerche di Santi Romano e di Antonio Ferraciu, ai quali si deve la sottolineatura della funzione di attualizzazione del diritto costituzionale spettante rispettivamente ai Regolamenti delle Camere e alla consuetudine parlamentare¹³.

Alla luce di tali premesse, l’obiettivo di questo contributo è quello di provare a ipotizzare un diverso modello esplicativo del sistema delle fonti e delle norme del diritto parlamentare, tentando di dare conto della complessa coesistenza, anche in questo ambito, delle due dimensioni evocate da Barile (il “diritto della coscienza” e il “diritto della volontà”). Peraltro, prima di abbozzarne una tassonomia, occorre chiarire le ragioni, storiche prima ancora che teoriche, che giustificano l’assoluta specificità di questo sotto-sistema normativo (par. 2)¹⁴.

2. Alle origini del diritto parlamentare classico: le ragioni storiche della specificità del sotto-sistema normativo delle Camere

¹¹ I casi di «intarsio» tra la legge e i Regolamenti parlamentari sono numerosi (A. MANZELLA, *Il parlamento*³, Bologna, il Mulino, 2003, 29 ss.). Solo a titolo esemplificativo è possibile ricordare il caso delle leggi elettorali, le quali sono richiamate, fra l’altro, dai Regolamenti nell’ambito della determinazione dei requisiti di formazione dei gruppi parlamentari. Secondo una parte della dottrina, in caso di antinomie tra legge e Regolamento parlamentare troverebbe applicazione il criterio della *lex posterior* attenuato dal criterio della *lex specialis* (cfr. G.G. FLORIDIA, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986). Altro indirizzo ritiene invece che la “divisione dei compiti” prevista dalla riserva *ex art. 64, c. 1 Cost.* impedisca ogni forma di antinomia fra legge e Regolamento parlamentare (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*³, cit., 29 ss.).

¹² Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale ha contribuito a incrinare una siffatta impostazione. Il riferimento è in particolare alla sent. n. 78 del 1984 Corte cost., la quale ha riconosciuto ai Regolamenti parlamentari una sorta di potestà di “interpretazione autentica” dell’art. 72 Cost. (cfr., fra gli altri, S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1984, 1208 ss.).

¹³ Cfr. S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali* (1906), in ID., *Scritti Minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 266 ss.; A. FERRACIU, *La consuetudine*, Torino, Fratelli Bocca Editore, 1921.

¹⁴ La correttezza dell’espressione “ordinamento parlamentare” è oggetto di discussione. Preferisce utilizzare l’espressione “sotto-sistema” (impiegata anche nell’ambito di questo contributo) A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in F. GALGANO (cur.), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli – Soc. ed. del Foro italiano, 1977, 405 ss.



2.1. I principi di autonomia e disponibilità tra teorie internistiche e concezioni contrattualiste del diritto parlamentare classico

Ben prima dell'avvento delle masse sulla scena politica, nel contesto degli stati liberali monoclasse, le esperienze di diritto parlamentare classico avevano segnalato diverse fratture rispetto ai principi di unità e di coerenza dell'ordinamento statale, e di conseguenza anche un rovesciamento di alcuni paradigmi tradizionali della teoria generale della norma giuridica. Da questo punto di vista, il concetto di “politicità” – spesso evocato per descrivere la specificità delle dinamiche giuridiche delle Assemblee¹⁵ – è stato assunto a formula riassuntiva delle cinque principali “irregolarità” del diritto parlamentare degli albori: l'autonomia, la disponibilità, la discontinuità, l'ultrattività e il cosmopolitismo¹⁶.

Come si vedrà, di queste cinque irregolarità, quattro (l'autonomia, la disponibilità, l'ultrattività e il cosmopolitismo) continuano – sia pure con modalità e intensità diverse rispetto al passato – a caratterizzare i meccanismi di funzionamento del diritto parlamentare italiano, mentre il principio della discontinuità trova realizzazione in altri contesti culturali.

La prima qualità del diritto parlamentare classico – l'autonomia – sintetizza la confusione fra produttore e destinatario della *lex parliamenti*. In questo senso, la coincidenza fra *rule maker* e *rule follower* era funzionale all'obiettivo di assicurare l'indipendenza, e forse la stessa sopravvivenza, dell'istituzione parlamentare nel suo permanente dualismo con l'esecutivo monarchico. Peraltro, in una prima fase, l'autonomia regolamentare delle Camere finiva per incidere solo marginalmente sul “tasso” complessivo di eteronomia dell'ordinamento. Le regole di auto-organizzazione delle Assemblee – in quanto derivanti per lo più da una *summa* di principi tecnico-razionali e dalla sedimentazione spontanea di regole maturate nella sfera di libertà lasciata dagli altri poteri dello stato – non erano ancora percepite infatti come l'esercizio di un vero e proprio potere normativo. Soltanto con lo “straripamento” esterno del diritto parlamentare – registratosi specialmente a seguito dell'affermazione dei regimi parlamentari monistici – la dottrina ha incominciato a cogliere l'incidenza del diritto parlamentare autonomo sugli equilibri istituzionali nonché sul funzionamento degli altri “segmenti” del sistema normativo¹⁷. Emergeva così la negazione di uno dei requisiti morfologici della norma giuridica, la quale – a differenza di altre

¹⁵ *Ex multis*, cfr. F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi Editore, 1948, 5 ss.

¹⁶ Per l'individuazione di queste cinque caratteristiche alla base del concetto di “politicità” del diritto parlamentare, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 8 ss.

¹⁷ Un aspetto colto in particolare nella dottrina francese da Eugène Pierre, secondo il quale il Regolamento «non è in apparenza che legge interna dell'Assemblea ma in realtà è spesso più importante della Costituzione» (cfr. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Libraries-imprimerie réunies Martinet directeur, 1908, 490).

classi di norme – è essenzialmente eteronoma, ossia fondata sulla separazione fra produttore e destinatario¹⁸.

Un particolare corollario dell'autonomia del diritto parlamentare classico può essere rintracciato nella sua limitata efficacia spaziale (o “*ratione personae*” se si preferisce). Da qui la nota tesi romaniana, la quale circoscriveva alla sola sede delle Camere l'ambito di operatività dei Regolamenti, i quali ricevevano così applicazione esclusivamente nei confronti dei membri del collegio e di quanti si trovavano all'interno della sede¹⁹. Mentre in Italia la tesi internistica – salvo alcuni tentativi di aggiornamento peraltro rimasti minoritari in dottrina²⁰ – è stata progressivamente superata a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (e alla riforma integrale dei Regolamenti del 1971²¹), essa ha lasciato tracce più consistenti in altri ordinamenti, e in particolare in Germania²².

Malgrado le Costituzioni rigide tendano a delimitare l'autonomia delle Camere attraverso una cornice di norme sul Parlamento di rango sovraordinato, l'ampia coincidenza fra *rule maker* e *rule follower* continua a rappresentare una delle caratteristiche fondamentali del sistema delle fonti del

¹⁸ Cfr., fra gli altri, G.H. VON WRIGHT, *Norm and action: a logical enquiry*, London, Routledge & Kegan Paul, 1977, trad. it.: *Norma e azione: un'analisi logica*, Bologna, il Mulino, 1989; G. PECES-BARBA – E. FERNÁNDEZ – R. DE ASÍS, *Curso de teoría del derecho*, Madrid – Barcelona, Marcial Pons, 2000, 150 ss. Sul problema del “diritto robinsoniano” (*Robinsonrecht*) cfr. altresì A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, cit., spec. 8 ss. Sui requisiti morfologici della norma giuridica, cfr. F. MODUGNO, *Ordinamento, diritto, stato*, in ID. (cur.), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, 1 ss. e spec. 28 ss.

¹⁹ Cfr. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, ora in ID., *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1950, 213 ss.

²⁰ Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit.

²¹ Invero, nei primissimi anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il quadro dottrinario italiano rimase sostanzialmente invariato rispetto a quello delineatosi sotto la vigenza dell'art. 61 dello Statuto albertino. L'irrelevanza giuridica nei riguardi dell'ordinamento statale dei Regolamenti parlamentari venne così affermata da tutti i principali studiosi di diritto pubblico (cfr. S. FODERARO, *Il concetto di legge*, Milano, Bocca, 1948, spec. 172; C. CARISTIA, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Soc. Ed. Internazionale, 1949, 163 ss.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1951, 280; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, Mori, 1950, 182). Un decisivo impulso verso una impostazione diversa della questione della natura giuridica del diritto parlamentare venne peraltro dalle opere monografiche di Martines e Bon Valsassina della prima metà degli anni Cinquanta. I due autori si diedero carico di dimostrare, sia pure con classificazioni parzialmente difformi, che le norme espresse dai Regolamenti non possono essere considerate unitariamente e che la loro natura muta a seconda dell'oggetto da disciplinare e del loro ambito di efficacia (cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del Libro, 1952; M. BON VALSASSINA, *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955).

²² In Germania, il Regolamento di procedura del *Bundestag* è stato considerato dal *Bundesverfassungsgericht* come uno “statuto autonomo” in grado di vincolare solamente i membri del collegio (sentenza n. 27 del 6 marzo 1952, Bd. 1, 144). In Francia, dove la dottrina continua ad identificare i Regolamenti con *mésures d'ordre interieur* oppure con norme interne materialmente costituzionali, l'efficacia esterna dei Regolamenti è stata esplicitamente esclusa dal *Conseil Constitutionnel* al fine di evitare qualsiasi lesione delle prerogative del Governo (cfr. ad esempio la Decisione n. 69-37 DC del 20 novembre 1969). In Austria, l'art. 37 della Costituzione subordina l'efficacia esterna del Regolamento parlamentare alla circostanza che tale efficacia risulti funzionale all'esercizio delle funzioni dell'organo.

diritto parlamentare. Sotto questo profilo è possibile individuare tre diversi gradi di intensità del paradigma dell'autonomia: un livello massimo nei Parlamenti – come quello di Westminster – caratterizzati dalla prevalenza quantitativa del diritto non scritto; un grado minimo, nei casi, a dir la verità assolutamente recessivi sul piano comparatistico, nei quali il Regolamento assume la forma di legge²³; un livello intermedio, negli ordinamenti nei quali la Costituzione ha dato copertura all'approvazione in via preventiva e in forma scritta di un "codice" contenente le regole di funzionamento e organizzazione delle Camere. Il meccanismo della riserva di regolamento parlamentare rientra senza dubbio all'interno di questo terzo gruppo.

Il secondo profilo di specificità del diritto parlamentare classico è rappresentato dalla disponibilità, anch'esso strettamente collegato al paradigma dell'autonomia²⁴. Mentre negli altri sotto-sistemi normativi l'obbligatorietà della norma è considerata come un caratteristica indipendente dal consenso dei destinatari, nel diritto parlamentare classico le Assemblee si ritenevano pienamente abilitate a derogare alle regole che esse stesse si erano date, purché in assenza di obiezioni (*nemine contradicente*)²⁵. Del resto, la disponibilità era espressione della originaria matrice contrattualistica del diritto parlamentare, la quale tendeva ad assimilare i deputati ai membri di una società o corporazione i quali si apprestavano a stipulare un patto valido solo per i contraenti²⁶.

²³ Il riferimento è in particolare all'ordinamento austriaco, sul quale cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 83 ss.

²⁴ Sulla disponibilità quale caratteristica fondamentale del diritto parlamentare, cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., spec. 156; G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in V. LONGI (cur.), *Il Regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei Deputati, 1968, 2 ss., pubblicato anche in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosiani*, II, Milano, Giuffrè, 1970, 3 ss., 5; A. MANZELLA, *Articolo 64*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione. Le Camere (Art. 64-69)*, II, Bologna – Roma, Zanichelli, 1986, 10 ss.; F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in *Studi sulla Costituzione*², Milano, Giuffrè, 1958, 416.

²⁵ A testimonianza della centralità del principio "*nemine contradicente*" è utile riportare il passaggio di un intervento parlamentare di Vittorio Emanuele Orlando contenuto in P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi-Roma, Beniamino Carucci Editore, 1971, 95: «io non saprei concepire che un Regolamento, il quale serve per la serietà e per la dignità di un'Assemblea, si trasformi poi in un ostacolo insuperabile in una questione in cui è in giuoco appunto la serietà e la dignità dell'Assemblea. Queste considerazioni secondo me assorbono ogni altra; ma se pure vogliamo ricondurci al punto di vista più ristretto di una interpretazione regolamentare, io penso, in primo luogo, che, quando l'Assemblea è unanime su di una questione, non vi è Regolamento che tenga. Bisognerebbe allora sapere se c'è qualcuno che si opponga a questa proposta. Io non lo so, poiché sono giunto ora; ma, di fronte all'unanimità dell'Assemblea, non saprei concepire un Regolamento che prevalga su di essa».

²⁶ Per la tesi della configurazione del Regolamento parlamentare come statuto autonomo (*autonome Satzung*) di una corporazione separata sia dalla persona giuridica dello stato sia dagli organi rientranti nell'organizzazione burocratica di quest'ultimo, cfr. P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*⁵, I, Tübingen, Mohr, 1911, tr. it.: *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, Torino, Utet, 1914. L'influenza della impostazione labandiana è in particolare evidente nella concezione "corporativa" dell'istituzione parlamentare di L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*², Paris, Fontemoing & C.ie, 1924, 276 ss. Negli anni

Il *nemine contradicente* continua ancora oggi a rappresentare uno dei fondamentali meccanismi di funzionamento del diritto parlamentare, talvolta ricevendo espressa codificazione nei Regolamenti parlamentari, talaltra mantenendo lo *status* di consuetudine costituzionale²⁷. Per sopravvivere, peraltro, questo antico principio ha dovuto pagare un prezzo, non risultando infatti applicabile al diritto parlamentare di rango costituzionale²⁸ (fermo restando un certo “calo di prescrittività” manifestato nell’esperienza italiana dalle norme costituzionali sul Parlamento)²⁹.

2.2. Discontinuità formale e ultrattività sostanziale del diritto parlamentare classico

Anche la terza caratteristica del diritto parlamentare classico – la discontinuità – discendeva dall’autonomia e da una concezione “privatistica” del Regolamento. Se quest’ultimo, infatti, era un “contratto” ne conseguiva allora la perdita di efficacia allo spirare della legislatura che lo aveva adottato³⁰. Questa limitazione temporale del Regolamento – la quale si fondeva e confondeva con la già richiamata limitazione di ordine spaziale – è oggi superata da un più convinto

della IV Repubblica, tale approccio è ripreso poi da P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française: 1814-1848*, Paris, Sirey, 1954, 260), secondo il quale il Regolamento è «*loi intérieure*» adottata dall’Assemblea non già nella sua veste di ramo del potere legislativo ma a titolo di corporazione autonoma.

²⁷ L’ipotesi di una deroga al Regolamento è espressamente formalizzata dal Regolamento di procedura del *Bundestag*, il quale – invero – ha abbassato ai due terzi dei presenti la maggioranza necessaria per eventuali deroghe. Tuttavia, nella pratica, raramente il *Bundestag* ricorre a tale maggioranza, preferendo derogare la singola disposizione soltanto in assenza di obiezioni. La possibilità di una sospensione di norme regolamentari è poi prevista dall’art. XV delle *Rules* della Camera dei rappresentanti statunitense, il quale richiede il consenso dei due terzi dei votanti di almeno la metà più uno dei componenti. Il tradizionale requisito unanimitario è invece mantenuto dall’art. V delle *Standing Rules* del Senato statunitense.

²⁸ Secondo alcuni tornanti di ricerca, peraltro, l’applicazione del *nemine contradicente* integrerebbe una forma di “acquiescenza” idonea a sanare i vizi del procedimento legislativo (cfr. P. BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, 138 ss.). Tracce di questa impostazione sono presenti nella sentenza 108/1986 del Tribunale costituzionale spagnolo e nella Decisione 78/97 del 27 luglio 1978 del *Conseil constitutionnelle* francese.

²⁹ Si pensi, ad esempio, alla vicenda della mancata assegnazione nella XIV legislatura dei c.d. “seggi fantasma”, in occasione della quale la Camera ha ritenuto di poter “riscrivere” a proprio piacimento il numero di deputati fissato dall’art. 56, c. 2 Cost. (cfr. L. STROPPIANA, *L’epilogo dei seggi fantasma*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 162 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali*, in *Enc. dir.*, Annali X, Milano, Giuffrè, 2017, 903 ss. e spec. 906 ss.). Sul rapporto fra norme costituzionali “sul Parlamento” e autonomia normativa delle Camere, anche alla luce di una attenta ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, cfr. L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Oss. fon.*, in corso di pubblicazione.

³⁰ Al “diritto” di ogni legislatura di adottare il proprio Regolamento si richiamò ad esempio il Presidente della Camera, on. Villa, allorché all’indomani della sconfitta elettorale del Governo Pelloux, si pose il problema di esaminare la legittimità delle modifiche regolamentari approvate dalla precedente maggioranza, con un colpo di mano, nell’aprile del 1900. In sostanza, il ricorso al principio di discontinuità e l’approvazione di un nuovo Regolamento – depurato dalle disposizioni anti-ostruzionistiche volute da Pelloux – consentì di aggirare la questione della regolarità del procedimento che aveva condotto all’approvazione delle precedenti novelle.

riconoscimento al Regolamento parlamentare dello *status* di fonte del diritto³¹. Permangono peraltro alcune eccezioni, come nel caso del *Bundestag* tedesco³² e dalla *House of Representatives* statunitense. Pur idonei, in quanto fonti, ad essere sindacati sul piano della loro costituzionalità, tali Regolamenti esauriscono formalmente la loro efficacia a seguito di nuove elezioni.

In età liberale, la discontinuità sul piano formale era ampiamente bilanciata dall'operatività, sul piano sostanziale, di una quarta qualità del diritto parlamentare classico, vale a dire l'ultrattività. La limitata durata temporale era così compensata dalla tendenza della neo-costituita Assemblea a recepire il Regolamento previgente sia successivamente al rinnovo delle Camere sia a seguito di mutamenti di regime. Discontinuità formale e continuità sostanziale – lungi dall'integrare poli dialettici di una contrapposizione – identificavano dunque due facce della stessa medaglia: alla legittimazione del Regolamento derivante dalla sua approvazione a inizio legislatura si aggiungeva un supplemento di legittimazione, discendente dal fatto che le norme in esso contenute avevano già superato positivamente il banco di prova dell'"esperienza". Non è un caso, del resto, che i due principali Parlamenti che ancora oggi continuano ad applicare il principio di discontinuità (*Bundestag* tedesco, Camera dei rappresentanti statunitense), di regola procedono a riadottare il precedente Regolamento con poche modifiche³³.

³¹ In particolare, la sent. n. 120 del 2014 Corte cost. ha riconosciuto i Regolamenti delle Camere quali «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza». In dottrina, il carattere di fonte dei Regolamenti parlamentari era già stato affermato, fra gli altri, da S. GALEOTTI, *Osservazioni sui Regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.*, in *Studi in onore di Amorth*, II, Milano, Giuffrè, 1982, 245 ss.; C. MORTATI, *Efficacia delle norme dei Regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 3, 1958, 35 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1988, 200 ss.; A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della costituzione. La formazione delle leggi*, I, cit., 116; A. MANZELLA, *Il parlamento*², Bologna, il Mulino, 1991, 43.

³² Sul punto, la tesi prevalente in dottrina e fatta propria dal Tribunale costituzionale con la sentenza del 6 marzo 1952 si basa su due argomenti principali: da un lato l'idea di autonomia quale fondamento delle norme regolamentari; dall'altro, il principio costituzionale del rinnovo della rappresentanza popolare conduce a ritenere non vincolanti per i nuovi deputati eletti dal popolo le decisioni assunte dai loro predecessori. Tuttavia, il *Bundestag* si limita nella maggior parte dei casi a riadattare, a volte anche tacitamente, il vecchio Regolamento. Inoltre, il diritto parlamentare non scritto si ritiene generalmente non soggetto alla regola della discontinuità. In argomento, cfr. S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, cit., 74 ss.; J. PIETZCHER, *Las fuentes del derecho parlamentario alemán*, J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1996, 317 ss.

³³ Alla Camera dei rappresentanti, in via transitoria, e fino all'approvazione delle nuove *Rules*, l'organizzazione e l'attività della Camera sono regolate dal diritto parlamentare generale (*general parliamentary law*), ossia da un sistema di regole che si ritengono applicabili a qualsiasi collegio deliberante. In particolare, all'interno di questo diritto sussidiario, lo *Speaker* tende a riconoscere speciale rilievo agli usi raccolti nei *books of authority* (e soprattutto nel *Jefferson's Manual*) nonché ai precedenti del Senato. Per indicazioni, cfr. S. BACH, *The Nature of Congressional Rules*, in *The Journal of Law and Politics*, 4, 1989, 725 ss.;

2.3. Il paradigma del cosmopolitismo

L'ultimo elemento di irregolarità del diritto parlamentare classico può essere rintracciato nel principio del cosmopolitismo, vale a dire nella possibilità di fare applicazione di tecniche di etero-integrazione comparativa nell'ambito dell'attività di applicazione e interpretazione dei Regolamenti. D'altronde, già all'inizio del XX secolo, Vincenzo Miceli aveva segnalato l'intensità con la quale nelle Assemblee italiane veniva invocata, nelle questioni dubbie, l'autorità della prassi parlamentare straniera, e in particolare di quella inglese: «e quest'autorità» – scriveva Miceli – si invoca, non solo come un modello da seguire», ma anche per mostrare che il diritto parlamentare italiano non può essere diverso da quello dei regimi liberali, e che «la migliore interpretazione di esso va appunto ricercata con l'aiuto» di questi ultimi³⁴.

Ancora oggi è possibile trovare traccia, nella “giurisprudenza parlamentare”, di richiami ad esperienze “altre” di diritto parlamentare, anche al fine di individuare, tramite la comparazione, *best practices* rispondenti al principio di buon andamento dei lavori parlamentari. Benché siano tutto sommato sporadici i riferimenti espliciti alla prassi di Parlamenti stranieri³⁵ o sovranazionali³⁶, in non pochi casi i Presidenti delle Assemblee hanno risolto problemi di natura regolamentare appoggiandosi alle norme o ai precedenti dell'altro ramo del Parlamento³⁷. Si tratta

ID., *La naturaleza de las normas parlamentarias en el Congreso de los Estados Unidos*, in J.C. DA SILVA OCHOA (cur.), *Las fuentes del derecho parlamentario*, cit., 337 ss.

³⁴ In questo senso, il fondamento giuridico della comparazione nel diritto parlamentare andrebbe ricercato, secondo Miceli, «nella presunzione che il diritto parlamentare dei vari paesi aventi in comune certe fondamentali forme di ordinamento sia anch'esso eguale, tutte le volte che si ripetono condizioni di fatto simili o identiche a quelle, che in un dato paese hanno dato origine alla norma di cui si tratta». In altre parole, avendo accettato il sistema parlamentare, si presume, secondo Miceli, di avere anche voluto accettare quei congegni procedurali necessari «a farlo funzionare rettamente e che già esistono in altri paesi». Sul fondamento di questa presunzione, «che il più delle volte non si presenta neppure chiara alle menti sulle quali e per mezzo delle quali opera, il diritto parlamentare viene importato da un paese ad un altro e quello in uno in uno stato diventa l'interprete e il principio motore del diritto parlamentare di un altro o di parecchi altri stati» (cfr. V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*⁴, Milano, Società editrice Libreria, 1910, 8 ss.).

³⁵ Si considerino i riferimenti “comparativi” (per differenziazione) contenuti nelle relazioni “allegate” al parere della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati del 6 ottobre 2009. Nel definire, in via interpretativa, i procedimenti sperimentali di raccordo fra Camera e istituzioni europee, i relatori hanno escluso la praticabilità della soluzione adottata in Spagna, Irlanda e Belgio, volta ad istituire uno specifico organo bicamerale cui attribuire i compiti previsti dal Trattato di Lisbona.

³⁶ Cfr. il precedente del 29 aprile 2006, allorché il Presidente provvisorio della Camera –nell'ammettere l'uso di pseudonimi – ha richiamato un caso analogo verificatosi presso il Parlamento europeo. Negli atti parlamentari di tale collegio fu ritenuto infatti ammissibile lo pseudonimo utilizzato dall'on. Alberto Pincherle (Alberto Moravia). (A.C., res. sten., seduta del 29 aprile 2006, 30 ss.).

³⁷ Nella riunione della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 1994, il Presidente della Camera, on. Pivetti, ha avuto modo di affermare, in via generale, che «interpretazioni del Regolamento della Camera coerenti



di un elemento di innovazione non marginale rispetto alla lettera dell'art. 64 Cost., il quale certo non abilita il Presidente di Assemblea ad applicare un Regolamento diverso da quello approvato a maggioranza assoluta dalla propria Camera. E tuttavia, pur in assenza di un apposito rinvio ad una *lex parliamenti* esterna, queste tecniche destrutturate di etero-integrazione sembrano trovare la propria ragion d'essere innanzitutto nell'esistenza di un nucleo duro di regole di diritto parlamentare, intrinsecamente sussidiario e per lo più strutturato per principi, il quale affonda le proprie radici in criteri aprioristici di coerenza e razionalità.

Analoghe considerazioni valgono per i Consigli regionali, i quali hanno rappresentato un vero e proprio laboratorio nella circolazione di soluzioni regolamentari, soprattutto di quelle già sperimentate a livello nazionale. Paradigmatica è in particolare l'esperienza dell'Assemblea regionale siciliana, nella quale gli organi dell'interpretazione hanno sistematicamente fatto ricorso al Regolamento e alla prassi parlamentare del Senato della Repubblica per dirimere dubbi di natura procedurale³⁸.

con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo». Nel caso di specie, la presidenza aveva comunicato alla Giunta la propria decisione di procedere ad una interpretazione «estensiva» dell'art. 5 Reg. Cam., al fine di consentire una integrazione della composizione dell'Ufficio di presidenza. Nel motivare questa opzione, il Presidente della Camera osservava che la suddetta interpretazione trovava «altresì riscontro in una esplicita e recente norma del Regolamento del Senato, che prevede elezioni integrative nel caso in cui nessun componente dei gruppi di diritto risulti eletto». Da qui, ad avviso del Presidente, la necessità di una lettura dell'art. 5 coerente con l'analoga disciplina del Senato (A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 27 aprile 1994, 3 ss.).

³⁸ Il collegamento privilegiato con il Senato affonda le proprie radici nelle vicende che nel 1946 condussero al trasferimento presso l'Assemblea regionale siciliana degli apparati burocratici del Senato regio, organo ormai non più in funzione durante i lavori dell'Assemblea costituente. La prassi del Senato è stata per esempio invocata nella seduta del 5 dicembre 1989. In occasione dell'elezione del Presidente della Giunta regionale, il Presidente dell'ARS, on. Lauricella, decise di adottare il sistema di calcolo della maggioranza previsto al Senato, distaccandosi così da una prassi analoga a quella della Camera che era in vigore da 42 anni. Ai rilievi critici espressi dall'on. Russo, la presidenza replicava: «questa interpretazione non è peregrina, ma fondata e motivata e conforme all'indirizzo seguito dal Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 107, c. 1, del suo Regolamento interno, per il quale, infatti, nel computo della maggioranza vengono computati anche gli astenuti, le schede bianche e le schede nulle (...) Del resto l'Assemblea costantemente, nei suoi riferimenti regolamentari ed istituzionali, si è sempre ispirata alle norme e alle prassi vigenti al Senato della Repubblica». Su questo episodio, cfr. M. DI PIAZZA, *Le origini del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2002, 84 ss.



3. Un tentativo di classificazione delle norme di diritto parlamentare (e in particolare di quelle non scritte)

3.1. “Piccole” e “grandi” norme di diritto parlamentare

Nella sistematizzazione delle norme di diritto parlamentare, il punto di partenza non può che essere rappresentato dalla distinzione fra meta-norme – comunque esse siano denominate (“norme di riconoscimento”, “norme di secondo grado”, “grandi norme”, *etc.*) – e norme “altre”³⁹. Le prime – anche nel diritto parlamentare – hanno in comune questa caratteristica: sono effettive o non sono. Le seconde risultano invece applicabili nella misura in cui riescano a superare le prove stabilite dalle meta-norme⁴⁰.

In ambito parlamentare, le meta-norme sono chiamate a disciplinare, fra l’altro, i procedimenti di produzione e trasformazione del diritto parlamentare, i criteri di individuazione dei soggetti titolari delle competenze normative di decisione, le meta-norme sulla interpretazione, accertamento e qualificazione delle regole di diritto parlamentare di primo grado, le clausole che abilitano determinati agenti alla risoluzione dei problemi applicativi (c.d. meta-norme di giudizio), il rinvio ad eventuali contenuti sostanziali incorporati dalle norme sulla produzione. Al pari di quanto accade in altri sotto-sistemi normativi, la funzione delle meta-norme è quello di sopperire alla impossibilità pratica di trovare un accordo integrale sul contenuto delle altre regole normative, così prospettando un metodo di gestione del disaccordo.

Un esempio paradigmatico di meta-norma del diritto parlamentare è l’art. 8, c. 1 Reg. Cam., in base al quale il Presidente di Assemblea «assicura il buon andamento» dei lavori parlamentari, «facendo osservare il Regolamento». Tale disposizione non solo dunque ha individuato l’organo deputato a dirimere eventuali problemi di natura regolamentare ma ha altresì identificato nel

³⁹ Sulla classificazione delle “norme sulle norme”, d’obbligo è il riferimento a E. ZITELMANN, *Geltungsbereich und Anwendungsbereich der Gesetze. Zur Grundlegung der völkerrechtlichen Theorie des Zwischenprivatrechts*, in *Festgabe der Bonner Juristischen Fakultät für K. Bergbohm*, Bonn, Marcus & Webers, 1919, 207 ss., tr. it.: *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, Milano, Ispi, 1961; H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, cit., spec. 95 ss. Sulla esigenza di riconoscere alle norme sulla normazione uno statuto teorico e un regime giuridico differenziato, cfr. P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Diritto romano attuale*, 9, 2003, 144 ss.

⁴⁰ Secondo l’ipotesi di ricerca prospettata da G. PINO, *Norme primarie, norme secondarie, norma di riconoscimento*, in T. MAZZARESE (cur.), *Teoria generale del diritto e filosofia analitica. Studi in ricordo di Giacomo Gavazzi*, Torino, Giappichelli, 2012, 183 ss., spec. 195 ss., la possibilità di “riscattare” la concezione hartiana da alcune contraddizioni interne appare legata alla dissociazione fra regola di riconoscimento e criteri di validità delle norme. In questa prospettiva, le regole di riconoscimento consentirebbero di rendere visualizzabili i percorsi di identificazione del diritto applicabile (non già di quello valido).



“buon andamento” il canone fondamentale che deve guidare l’interpretazione del diritto parlamentare⁴¹.

Nell’ambito di questa prima tassonomia, decisiva è poi l’ulteriore sotto-distinzione fra meta-norme scritte e meta-norme non scritte. Mentre nell’ambito delle norme di diritto parlamentare di primo grado il criterio distintivo basato sulle modalità di rappresentazione delle regole presenta una valenza tutto sommato descrittiva, nel quadro delle norme di secondo grado essa si pone alla base del diverso *status* assunto dalle meta-norme: quelle scritte – in quanto tendenzialmente eteronome, e in ogni caso adottate con un voto, ossia con una procedura potenzialmente divisiva, la quale sacrifica gli interessi di una minoranza – presentano un minor tasso di legittimazione. Al contrario, le meta-norme che poggiano sulla consuetudine costituiscono il frutto di un processo decisionale spontaneo di tipo inclusivo. Inclusivo, innanzitutto, di “generazioni”. In linea di massima, infatti, la consuetudine si presenta come il risultato di un “patto” fra *rule followers* di epoche storiche diverse finalizzato a riconfermare la giuridicità di una determinata norma. Ciò contribuisce a spiegare perché le meta-norme adottate in forma scritta con un voto appaiono idonee ad indirizzare la produzione, interpretazione, riconoscimento e trasformazione delle norme di primo grado nella misura in cui le prime siano a loro volta sostenute (o quanto meno non osteggiate) da una meta-norma di natura convenzional-consuetudinaria. Come ha scritto d’altronde Carlo Esposito, «la consuetudine svela assai più del diritto scritto il mistero della nascita delle disposizioni di diritto obiettivo (...) Il giudizio definitivo sulla attitudine di un atto (...) a creare diritto non spetta alle norme che vogliono disciplinare tale produzione, ma ai fatti nella loro realtà»⁴². Il che equivale, nella sostanza, a riconoscere natura consuetudinaria al criterio finale che assicura la coerenza complessiva del sistema delle meta-norme⁴³.

In questo quadro, l’osservazione delle reali dinamiche parlamentari sembra condurre non già ad affermare la perdita capacità dell’art. 64, c. 1 Cost.⁴⁴ nello svolgere la propria funzione di meta-

⁴¹ Sul carattere paradigmatico dell’art. 8 Reg. Cam. nella sua veste di fondamentale regola di riconoscimento del diritto parlamentare italiano si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, spec. 437 ss.

⁴² Così C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 ss. e spec. 465.

⁴³ Su questo passaggio della riflessione di Esposito, cfr. A. D’ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito*, Crisafulli e Paladin, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*², Torino, Giappichelli, 2006, 149 ss.

⁴⁴ Sulla riserva di regolamento parlamentare contenuta nell’art. 64 Cost., cfr. A. MANZELLA, *Articolo 64*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, Bologna – Roma, Zanichelli, 1986, 1 ss. La ricostruzione attualmente prevalente in dottrina – la quale tende a ricostruire i rapporti del Regolamento parlamentare con la legge in termini di separazione assoluta di competenze – è stata elaborata a partire



norma sulla produzione, come sostenuto dalla raffinata tesi neo-internistica⁴⁵, bensì a ritenere effettive (e quindi cogenti) ulteriori meta-norme. Sono proprio tali regole sulla produzione ad abilitare la formazione di diritto parlamentare secondo canali concorrenti al Regolamento⁴⁶. Basti pensare, ai pareri della Giunta per il regolamento, le cui eventuali antinomie rispetto alle disposizioni regolamentari sono risolte, di fatto, secondo il criterio cronologico⁴⁷.

In ultima analisi, dunque, non è il Regolamento parlamentare ad avere natura convenzionale⁴⁸, ma semmai sono le meta-norme del diritto parlamentare ad assumere un formato negoziale-consuetudinario. Il fatto che nelle dinamiche interpretative si siano accreditati materiali con un maggior grado di pregevolezza rispetto al Regolamento non esclude l'effettività della meta-norma contenuta nell'art. 64, c. 1 Cost., ma indica semplicemente la stabilizzazione a livello consuetudinario di percorsi concorrenti di produzione del diritto parlamentare. Disconoscere la possibilità di una convivenza fra Regolamenti parlamentari e diritto parlamentare informale – e più in generale rintracciare nell'art. 64 Cost. il fondamento del carattere chiuso delle fonti del diritto parlamentare – sarebbe come ignorare l'esistenza della Costituzione sulla base dell'argomento della mancata menzione della fonte costituzionale nell'art. 1 delle Preleggi.

Venendo ora alle norme di diritto parlamentare di primo grado (“piccole” norme se si preferisce questa terminologia) è possibile identificare tre fondamentali “strati”, i quali non si sostituiscono ai tradizionali livelli gerarchici di matrice kelseniana, ma semmai esprimono il grado di pregevolezza dell'argomento basato sul richiamo ad un determinato materiale normativo di diritto parlamentare.

Un primo strato – assai limitato sul piano quantitativo – è costituito dalle regole oggetto di verbalizzazione all'interno dei pareri della Giunta. In questo caso, la capacità di condizionamento della regola è massima e l'argomento basato sul richiamo di tale materiale è così pregevole da risultare inattaccabile ai fini della soluzione del problema regolamentare. Sempre che,

dalla prolusione patavina di Vezio Crisafulli (cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1960, 775 ss.).

⁴⁵ Il riferimento è nuovamente alla tesi che ha degradato i Regolamenti parlamentari a mero complesso di regole convenzionali, tutt'al più idonee a convertirsi in consuetudini (cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 138 ss. e 152). Diversa è peraltro la prospettiva accolta in questa sede: le «singolarità» del regime giuridico dei Regolamenti parlamentari – lungi dal giustificare la negazione della loro natura giuridica – sembrano confermare al contrario «il grado di pluralizzazione e disarticolazione» del sistema delle fonti (cfr. F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (cur.), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2008, 79 ss.).

⁴⁶ *Contra* L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, cit., secondo il quale l'art. 64 Cost. deve essere considerato come il fondamento unico ed esclusivo dell'autonomia normativa delle Camere.

⁴⁷ *Amplius*, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., spec. 92 e 122.

⁴⁸ Si richiama qui nuovamente la tesi di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit.



naturalmente, vi sia accordo sulla identità fra il caso *sub iudice* e la fattispecie regolata dal parere e a patto che non venga applicata la clausola del *nemine contradicente*⁴⁹.

Vi è poi un secondo strato, il quale coincide con le consuetudini parlamentari, le quali – come ha chiarito la stessa “giurisprudenza” dei Presidenti di Assemblea – svolgono una capacità di condizionamento dell’attività interpretativa seconda solamente ai pareri della Giunta per il regolamento⁵⁰. A questo secondo strato è possibile ricondurre anche le disposizioni scritte riproduttive di regole consuetudinarie. Come infatti ha osservato Elia, all’interno dei Regolamenti parlamentari è possibile enucleare un blocco di disposizioni dotate di una maggiore grado di resistenza e di durezza normativa, le quali non rappresentano altro che la trasposizione di una regola consuetudinaria già formata⁵¹. Basti pensare all’art. 12, c. 3 lett. a Reg. Cam., il quale ha esplicitato il principio della “immunità di sede” già affermatosi in via consuetudinaria.

Infine, vi è un terzo strato, il più consistente sul piano quantitativo, all’interno del quale convergono tipologie di materiali fra loro profondamente eterogenei, la cui capacità di condizionamento è modulata dal principio di “esperienza” e della clausola del “buon andamento”, e che in ultima analisi discende dagli esiti della loro sperimentazione in sede applicativa. Sul punto si avrà modo di tornar nel proseguo del contributo (cfr. *infra* par. 4).

⁴⁹ Come visto, peraltro, in caso di approvazione di una modifica del Regolamento successiva ad un parere della Giunta è la prima a prevalere. Con riferimento a quest’ultima ipotesi, un problema particolare è posto dalla formulazione oltremodo ampia del già richiamato art. 5 della riforma del Regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017. Tale disposizione ha sancito la cessazione di efficacia dei pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti «agli articoli oggetto della presente riforma» [corsivo nostro]. Il riferimento agli articoli anziché, come sarebbe stato più corretto sul piano del *drafting*, alle previsioni incompatibili con la novella potrebbe determinare l’inutilizzabilità di alcuni pareri e circolari che disciplinano materie estranee alla revisione regolamentare (ad esempio perché disciplinate da un diverso comma all’interno del medesimo articolo). Ad avviso di scrive è tuttavia preferibile una interpretazione restrittiva e pragmatica (oltreché teleologicamente orientata) dell’art. 5, sicché la cessazione di efficacia dovrebbe riguardare i soli pareri e circolari incompatibili con la novella del 2017.

⁵⁰ È questo quanto emerge dallo *speech* del Presidente della Camera, on. Bertinotti, nel corso della riunione della Giunta per il Regolamento del 4 ottobre 2006. Secondo la presidenza, anche regole non scritte oggetto di una costante ripetizione da almeno trent’anni non sono di per sé immutabili: per riconsiderarle in sede interpretativa, però, «occorrerebbe un ampio consenso nella Giunta, circa la necessità – alla luce di eventuali nuove circostanze o di nuove valutazioni politiche – di una sua modifica» (A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 4 ottobre 2006, 10).

⁵¹ Cfr. L. ELIA, *Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana – Giornale di storia costituzionale*, 15, 2008, 161 ss., 157 ss.

3.2. Il diritto parlamentare informale

L'imponente sforzo di sistematizzazione scientifica compiuto dai giuspubblicisti tedeschi di età bismarckiana – sforzo al quale la teoria delle fonti è debitrice di gran parte degli strumenti concettuali dei quali fa uso ancora oggi – era pervenuto ad individuare uno dei capisaldi della propria raffigurazione del sistema delle fonti nel legame fra “forma” e “forza”. In altri termini, nell'idea che la capacità creativa di norme giuridiche (metaforicamente denominata “forza”) – lungi dall'essere condizionata dal contenuto o dalle finalità delle norme stesse – fosse un attributo esclusivo del loro “contenitore” (la qualità formale della fonte)⁵². Da qui, fra l'altro, l'esclusione dello *status* di norma giuridica alle regole che, pur efficaci, si erano formate al di fuori degli schemi tipici di produzione normativa.

Questi postulati entrano decisamente in crisi nel diritto parlamentare. Benché, infatti, i Regolamenti delle Camere costituiscano un punto di osservazione privilegiato dei metodi di elaborazione della decisione politica adottati dal circuito dei partiti in un determinato momento storico⁵³, una parte consistente delle regole del diritto parlamentare assume carattere “informale”. Esse, cioè, sono il prodotto di atti o fatti privi di forme giuridiche normativamente predisposte, ma che – malgrado il mancato aggancio ad una meta-norma scritta – sono comunque in grado di imprimere effettività alle regole da esse prodotte.

Siamo così passati al secondo criterio tassonomico, il quale – alla luce del rapporto fra forma ed effettività – consente di distinguere il diritto parlamentare informale, e dunque privo di aggancio in una meta-norma scritta, dal diritto parlamentare formatosi nel rispetto di percorsi tipici di produzione normativa. Le due classificazioni sono peraltro strettamente collegate: la tenuta di operazioni volte a riassorbire i potenziali profili di illegittimità del diritto parlamentare informale è subordinata al riconoscimento di uno statuto logico differenziato alle meta-norme non scritte.

Esempi di diritto parlamentare informale sono le norme contenute nei pareri delle Giunte per il Regolamento. Sebbene i Regolamenti parlamentari si limitino attribuire a questi organi una mera funzione di consulenza interpretativa, e non già un potere di produzione normativa, la “comunità di riconoscimento” del diritto parlamentare tende a percepire tali pareri come pienamente cogenti. Anzi, come visto, nella effettività delle dinamiche parlamentari, l'argomento basato sul

⁵² Cfr. P. LABAND, *Deutsches Reichsstaatsrecht*⁶, Tübingen, Mohr, 1912, 130 ss.

⁵³ In particolare, sull'impatto dei Regolamenti parlamentari del 1971 sulla forma di governo italiana, cfr. A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012; F. LANCHESTER (cur.), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè, 2013.



richiamo di un parere della Giunta per il Regolamento assume il massimo grado di pregevolezza, mentre eventuali antinomie fra i pareri e le disposizioni regolamentari sono risolte, *de facto*, secondo il criterio cronologico.

Emblematica è la vicenda relativa all'art. 16-*bis* Reg. Cam., il quale fissa a 6 mesi il mandato del Presidente del Comitato per la legislazione. Con il parere “sperimentale” del 16 ottobre 2001, la Giunta ha elevato a dieci mesi la durata di tale carica. Peraltro, a più di quindici anni di distanza, l'art. 16-*bis*, c. 2 continua ad essere superato dalla disciplina sperimentale, la quale invero non è stata recepita da alcuna revisione regolamentare.

Che i rapporti Regolamento-pareri della Giunta siano di fatto regolati dal criterio cronologico è conclusione da ultima avvalorata dal già citato art. 5 della riforma organica del Regolamento del Senato, approvata il 20 dicembre 2017. Ai sensi della richiamata disposizione, «a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti modificazioni al Regolamento, cessa ogni effetto prodotto dai pareri interpretativi della Giunta per il Regolamento e dalle circolari riferiti agli articoli oggetto della presente riforma». Peraltro, il riferimento alla “cessazione degli effetti” – ricondotta da alcuni autori alla categoria dell'abrogazione – potrebbe essere considerata come una implicita ammissione, da parte della novella regolamentare, circa la natura non meramente interpretativa dei pareri⁵⁴.

Tornando alla classificazione delle norme di diritto parlamentare è possibile individuare tre bipartizioni all'interno della macro-categoria del diritto parlamentare informale: a) diritto informale scritto e diritto informale non scritto; b) diritto informale consuetudinario e diritto informale privo di tale natura; c) diritto informale spontaneo e prassi parlamentare.

La prima bipartizione – di carattere abbastanza intuitivo e comunque con una valenza prevalentemente descrittiva (almeno per le norme di primo grado) – prende in considerazione le modalità di rappresentazione del precetto. Non tutto il diritto parlamentare informale assume infatti carattere non scritto⁵⁵. Basti pensare al già richiamato caso dei pareri della Giunta per il Regolamento, i quali prevedono una verbalizzazione in forma scritta della norma informale.

⁵⁴ Di “abrogazione espressa” parla F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, cit., 65. È evidente che sia il concetto di “abrogazione”, richiamato dall'ultimo autore citato, sia quello di “cessazione di efficacia”, prospettato dalla lettera dell'art. 5 della riforma, mal si prestano a trovare applicazione nei confronti di semplici “interpretazioni”. Da qui una ulteriore conferma del carattere normativo del parere della Giunta per il regolamento. Con riferimento alla XIII disp. trans e fin. Cost. evidenzia come la sterilizzazione degli effetti prodotta dalle cessazione di efficacia non incida formalmente sul testo (segnalandone anzi alcuni elementi di permanente vitalità sul piano extra-normativo) P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”. una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1, 2013, spec. 5 ss.

⁵⁵ Peraltro, non si può escludere del tutto la possibilità che norme non scritte di diritto parlamentare trovino ancoraggio in una meta-norma scritta. È questo il caso degli “usi” e delle “regole di correttezza



Più complessa è la distinzione fra consuetudine parlamentare e le restanti norme di diritto parlamentare informale.

Integrano esempi di consuetudini parlamentari, ad esempio, la regola della decadenza dei progetti di legge a fine legislatura (ord. n. 140 del 2008 Corte cost.). Fra le consuetudini di carattere “orizzontale” – in quanto meta-norma la quale interessa potenzialmente l’applicazione delle restanti norme di diritto parlamentare – è poi possibile ricordare il più volte richiamato principio del *nemine contradicente*. Incerta e dibattuta è invece la qualificazione in termini consuetudinari della regola che impone al Presidente di Assemblea di astenersi dalle votazioni, forse inquadrabile all’interno delle convenzioni⁵⁶.

Le ragioni che rendono rilevante questo *fundamento divisionis* sono molteplici.

Un primo motivo, il più evidente, può essere rintracciato nella maggiore capacità di condizionamento di una regola consuetudinaria. Per converso, nell’ambito dell’attività dialogica di interpretazione del diritto parlamentare, il “test di riconoscimento” al quale è sottoposta la regola non scritta priva di carattere consuetudinario appare assai più agevole rispetto a quello che deve essere superato dalla consuetudine. In effetti, la dimostrazione che fra i *rule followers* del diritto parlamentare si sia accreditato un certo modello di comportamento e uno *standard* di valutazione delle eventuali deviazioni può rappresentare, talvolta, una prova assai ardua da soddisfare.

In secondo luogo, l’esame della giurisprudenza delle corti costituzionali segnala che è assai più facile – anche se assolutamente non scontato – che una norma consuetudinaria possa svolgere una funzione parametrica. Funzione che invece è preclusa ad altre regole non scritte. A queste ultime è semmai riservato il ruolo di “oggetto” del sindacato dei tribunali costituzionali, specialmente nei giudizi analoghi al nostro conflitto di attribuzione inter-organico⁵⁷.

parlamentare” che nel Senato spagnolo hanno “copertura” in un espresso richiamo contenuto nell’art. 37, c. 1 n. 9 del Regolamento.

⁵⁶ Sulla distinzione fra convenzioni e consuetudini, cfr. almeno G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970, spec. 100; R. BIN, *L’ultima fortezza, Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. 36; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in G. MOR (cur.), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1999, spec. 31 ss.

⁵⁷ In Germania, per esempio, l’incompatibilità dell’applicazione di una regola di diritto parlamentare non scritto con la Legge Fondamentale può dar vita ad un *Organstreit* promosso, eventualmente, dal singolo deputato. Il Tribunale costituzionale spagnolo ha invece subordinato la parametricità delle regole di diritto parlamentare non scritto alla circostanza che queste ultime riproducano norme scritte già utilizzate in chiave parametrica (STC 64/2002, FJ 7). Per indicazioni sulla idoneità delle regole non scritte a fungere da oggetto e da parametro nel sindacato della Corte costituzionale italiana, cfr. P. CARNEVALE, *A Corte... Così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Annuario AIC 2014*, Napoli, Jovene, 2015, 75 ss.; G. RAZZANO, *Il parametro delle norme non scritte nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002.

Infine, la distinzione in esame rileva ai fini della individuazione delle modalità di trasformazione della norma di diritto parlamentare informale. Modalità che subiscono un deciso irrigidimento nel caso della consuetudine. Come infatti ha osservato Carlo Esposito, «da tesi che il diritto consuetudinario (a differenza di quello scritto) sia per essenza e non solo per accidenti cedevole e flessibile è del tutto infondata, poiché di per sé la consuetudine, come nasce da costante uniformità dei comportamenti, così pretende conformità dei comportamenti a se stessa»⁵⁸.

In effetti, più che l'*opinio iuris* in sé, l'elemento morfologico che contraddistingue le consuetudini rispetto ad altre varianti di diritto non scritto sembra poter essere rintracciato nel tipo di convincimento che si è formato circa le modalità di trasformazione della regola stessa⁵⁹. In altre parole, in presenza di un convincimento in ordine alla possibilità di poter autonomamente rimettere in discussione l'«accordo» precedentemente raggiunto, in qualsiasi momento, ed eventualmente anche caso per caso, deve escludersi la qualificazione di consuetudine. Regole così intimamente legate alle condizioni ambientali e congiunturali che le hanno generate mal si prestano infatti ad essere descritte attraverso lo schema consuetudinario.

L'ultima bipartizione all'interno della categoria del diritto parlamentare informale conduce ad isolare una area caratterizzata dall'azione creatrice del c.d. «diritto parlamentare spontaneo» rispetto alle evoluzioni prodotte da un gruppo di fonti che autorevole dottrina ha definito nei termini di «prassi parlamentare». Mentre la prima categoria indica la genesi di nuovi istituti e comportamenti al di fuori di ogni previsione normativa scritta, la prassi parlamentare esprime invece l'attitudine a maturare comportamenti «all'interno o intorno a un corpo normativo»⁶⁰.

Esempio paradigmatico di spontaneità nel diritto parlamentare è l'istituto dell'informativa urgente, il quale non è disciplinato dai Regolamenti parlamentari né può essere ricondotto ad una interpretazione estensiva dell'art. 118 Reg. Cam. in materia di comunicazioni del Governo⁶¹. A partire dalla seconda metà degli anni Settanta, a fronte di alcuni eventi di eccezionale gravità, come ad esempio in occasione di alcuni attentati terroristici, Parlamento e Governo, d'intesa fra loro – e nel silenzio del Regolamento – diedero vita ad un procedimento che consentisse alla

⁵⁸ C. ESPOSITO, *Consuetudine (Diritto costituzionale)*, cit., 458.

⁵⁹ Fermo restando che in alcune esperienze l'*opinio iuris* è comunque esplicitata come criterio di riconoscimento del diritto. Così, ad esempio, nel diritto internazionale, dove la Corte internazionale di giustizia ha aderito ad una concezione dualistica degli elementi morfologici della consuetudine (cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*⁶, Napoli, Editoriale scientifica, 2002, spec. 34).

⁶⁰ Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. 177; E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, cit., 73 ss. e spec. 75.

⁶¹ Sull'istituto dell'informativa urgente e le differenze con quello delle comunicazioni del Governo, cfr. R.S. DE VITIS, *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2010, 91 ss.

Assemblea di ottenere alcune informazioni di prima mano a poche ore dall'evento eccezionale. L'Istituto delle comunicazioni al Governo non si rivelava infatti adeguato allo scopo, in quanto avrebbe costretto l'Esecutivo a sottoporsi ad un eventuale dibattito e voto del Parlamento quando, per le oggettive peculiarità delle circostanze, il Governo non avrebbe potuto che limitarsi ad esporre una prima raccolta di informazioni soggette a rapida modificazione.

Fra gli esempi di prassi parlamentare è invece possibile menzionare il c.d. “lodo Casini”, una decisione del Presidente della Camera assunta in Giunta per il Regolamento – ma senza essere sottoposta ad una deliberazione di quest'ultimo organo – il quale ha precisato e implementato i criteri per la concessione dello scrutinio segreto previsti dall'art. 49 Reg. Cam⁶². I criteri individuati nello *speech* presidenziale – pur privi di un grado di cogenza paragonabile a quello di un parere della Giunta – sono andati consolidandosi nel corso del tempo, offrendo all'operatore parlamentare il parametro di riferimento per la risoluzione dei problemi concernenti l'ammissibilità delle richieste di voto segreto.

In ogni caso, ciò che tiene assieme, concettualmente, diritto parlamentare spontaneo e prassi parlamentare è la comune tendenza a fungere da fattore di aggregazione attorno ad una tavola di regole condivise. Mentre, infatti, «il voto su una disposizione scritta, per sua intrinseca natura, divide e spacca – o comunque può potenzialmente dividere – il collegio votante, la nascita di fenomeni accettati offre il pregio di accomunare, oltre le stesse divaricazioni ideali e politiche, i diversi soggetti attorno a regole condivise»⁶³.

4. La razionalità *sui generis* dei metodi di gestione domestica del diritto parlamentare

La lettura dei resoconti parlamentari segnala un significativo fenomeno di “migrazione” nel diritto parlamentare dei tre metodi interpretativi di primo grado già elaborati in sede giudiziaria: il metodo storico-casistico, con tutte le annesse tecniche di lavoro sul precedente (*overruling, distinguishing, etc.*); il metodo non casistico basato sui tradizionali canoni argomentativi svincolati dai precedenti (interpretazione letterale, sistematica, analogica, *etc.*); il metodo comparativo⁶⁴. In

⁶² A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 7 marzo 2002, 3 ss. Sulla genesi di questo precedente, cfr. R. DI CESARE, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 261 ss. e spec. 270 ss.

⁶³ Cfr. E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, cit., 73 ss. e spec. 75.

⁶⁴ Per questa tripartizione dei metodi interpretativi di primo grado, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 293 ss.



altre parole, tutte le principali risorse modellate dalla teoria dell'interpretazione e argomentazione giuridica hanno trovato spazio nell'attività interpretativa dei Presidenti delle Camere.

Al tempo stesso, vari fattori impediscono una piena assimilazione della figura del Presidente di Assemblea a quella del giudice⁶⁵. In particolare, sul piano dei metodi interpretativi di secondo grado, l'attività ermeneutica dell'organo di presidenza appare maggiormente esposta all'eclettismo di una "metodologia dei risultati", ossia di un procedimento intellettuale che consente all'interprete di selezionare prima il "miglior risultato" e solo successivamente di motivarlo e argomentarlo sulla base dei metodi che ad esso conducono⁶⁶. Per riprendere una immagine di Lombardi Vallauri, l'attività di risoluzione dei casi regolamentari appare talvolta come la metropolitana di Parigi, dove si pigia il bottone della stazione prescelta e appare sul riquadro il miglior itinerario da percorrere⁶⁷.

Questa specialissima sensibilità dell'attività di risoluzione dei problemi regolamentari rispetto all'impatto che la decisione interpretativa è in grado di determinare sulle relazioni fra le forze politiche non autorizza tuttavia a dipingere semplicisticamente il diritto parlamentare come un "far west" comprensibile esclusivamente in termini di puri rapporti di forza né a ricondurre l'attività ermeneutica del Presidente di Assemblea allo schema dell'interpretazione *pro amico*. I Presidenti delle Camere non possono infatti scegliere a piacimento il "miglior risultato" da conseguire, dovendo invece sempre perseguire l'obiettivo del "buon andamento" (art. 8 Reg.

⁶⁵ L'idea secondo la quale il Presidente di Assemblea, sia attraverso il ricorso «ai canoni ermeneutici tipici delle fonti-atto» (cfr. A.A. CERVATI, *Artt. 70-72*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, 72), sia per mezzo dei precedenti (cfr. T. ERSKINE MAY, *A practical treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, London, Butterworths, 1883, tr. it.: *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese. Trattato di Sir T.E. May*, Torino, Unione tipografica editrice, 1888), si sforza di interpretare ed applicare il diritto parlamentare come se fosse un giudice ha lungo corso. Si pensi, per esempio, ad alcuni passaggi del Galeotti-Mancini – fortemente influenzati dalla riflessione benthamiana – nei quali si rimarca la convivenza nella presidenza di Assemblea della componente "istituzionale" di *spokesman* e di quella "giurisdizionale" di magistrato dell'Assemblea (U. GALEOTTI – M. MANCINI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887, 96). Nella stessa giurisprudenza costituzionale non mancano indicazioni relative ad una sostanziale assimilazione del Presidente di Assemblea ad un magistrato (cfr. la deliberazione del 29 gennaio 1977 di convalida della elezione a giudice costituzionale di Bucciarelli Ducci, già Presidente della Camera). Sulla connotazione para-giurisdizionale del Presidente di Assemblea, cfr. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. pubbl.*, Torino, Utet, 2010, 444 ss. e spec. 459; A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; M. IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea*, Milano, Giuffrè, 2001. Peraltro, come rileva Ripert, l'analogia tra le due funzioni non può essere spinta sino ad annullarne le peculiari differenze (H. RIPERT, *La présidence des assemblées politiques*, Paris, Libraries-imprimerie réunies Martinet directeur, 1908, 234).

⁶⁶ La distinzione fra "metodologia dei metodi" e "metodologia dei risultati" è stata elaborata da L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, Cedam, 1981, spec. 79 ss.: con la prima i risultati vengono selezionati in base ai metodi interpretativi di primo grado; con la seconda, l'interprete seleziona invece il "migliore risultato" e poi lo motiva ed argomenta sulla base dei metodi che ad esso conducono.

⁶⁷ Cfr. L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, cit., 79.



Cam.; art. 8 Reg. Sen.). La stessa individuazione del metodo interpretativo di primo grado da adottare è in qualche misura guidata da alcune direttive metodologiche e criteri di controllo. In questa sede ci si limiterà a richiamarne tre, i quali trovano conferma nelle effettive dinamiche parlamentari: il tono necessariamente giuridico della linea argomentativa sviluppata dal Presidente di Assemblea; la necessità di modulare il significato delle disposizioni regolamentari sulla base del principio di “esperienza”; l’esigenza di “ragionevole durata” del “processo” di risoluzione delle questioni regolamentari, vale a dire, per dirla con Bentham, il principio del bilanciamento fra una decisione “giusta” ed una decisione “puntuale”⁶⁸.

Muovendo dalla prima direttiva metodologica, la politicità e discrezionalità dell’attività di selezione delle conseguenze e ottimizzazione dei risultati svolta dall’interprete parlamentare trova un rilevante limite nell’imprescindibile esigenza di incanalare la *Motivation* politica alla base della decisione regolamentare (cioè l’insieme dei motivi che in realtà sono i veri determinanti della decisione) entro i percorsi dell’interpretazione e dell’argomentazione giuridica⁶⁹. In altri termini, l’interpretazione del diritto parlamentare identifica un processo di comprensione di regole guidato da sensibilità politica, ma nell’ambito del quale le ragioni della politica sono tenute ad esprimersi secondo la “grammatica” del diritto. Indubbiamente il tono giuridico e gli stilemi argomentativi impiegati dagli organi parlamentari mutano notevolmente a seconda delle sedi nelle quali il problema regolamentare viene in rilievo. Mentre nella Giunta per il Regolamento, il Presidente di Assemblea tende ad impostare l’esame del caso controverso secondo un registro rigorosamente giuridico, procedendo in alcuni casi a delle vere e proprie ricostruzioni *ex professo* della questione regolamentare, assai più scarse appaiono invece le motivazioni delle decisioni interpretative adottate in costanza di lavori dell’Aula, soprattutto allorché non si sia avuto sentore anticipato della questione interpretativa cui far fronte⁷⁰. In tutti i casi, peraltro, la mancanza di quel minimo di spessore persuasivo tale da poter delineare un progetto (giuridico) di decisione del problema regolamentare finisce per operare come un filtro, determinando la necessità di individuare un diverso percorso di risoluzione del caso *sub iudice*.

⁶⁸ Cfr. J. BENTHAM, *Rationale of judicial evidence*, London, Published by Hunt and Clarke, 1827, 356.

⁶⁹ Sulla distinzione fra *Argumentation* e *Motivation*, cfr. J. ESSER, *Vorverstaendnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, Frankfurt am Mein, Athenäum Verlag, 1972, tr. it.: *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Napoli, Esi, 1983.

⁷⁰ Peraltro, sul (problematico) “*enlargement of functions*” della Conferenza dei Capigruppo nell’attività di risoluzione dei problemi interpretativi, cfr. F. POSTERARO, *La funzione di consulenza procedurale*, in *La formazione della classe dirigente per l’Europa. Spunti di riflessione sull’alta burocrazia pubblica*, Roma, Associazione dei consiglieri parlamentari della Camera dei deputati, 1999, 117, il quale ha evidenziato l’esistenza in questa sede di fenomeni di «gestione contrattata del Regolamento». In argomento, cfr. altresì N. LUPO, *I poteri di “giudice” e di “integratore” del diritto parlamentare*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene 2013, 181 ss.

In base alla seconda direttiva metodologica, la necessità di perseguire l’obiettivo del “buon andamento” comporta che la scelta di significato sia il risultato di un processo valutativo mediato dal concreto modularsi dell’esperienza. Da qui due ordini di conseguenze.

In primo luogo, allorché venga in rilievo quel nucleo duro di regole di diritto parlamentare le quali trovano la propria genesi, anziché nei processi volontaristici di formalizzazione giuridica, in criteri aprioristici di coerenza e razionalità, il principio di esperienza comporta una preferenza *prima facie* per il metodo interpretativo in grado di svelare la soluzione più efficiente e razionale sul piano tecnico, eventualmente anche appoggiandosi alle *best practices* di altre Assemblee⁷¹.

Laddove invece il dato politico comporta un “sovraccarico” di aspettative nei confronti dell’interprete, senza fra l’altro che la soluzione regolamentare sia facilmente reperibile in un solido contesto tecnico-razionale, la via d’uscita che il principio di “esperienza” offre al Presidente di Assemblea è rappresentata dalla possibilità di rifugiarsi nel precedente. Il mantenimento della regola consacrata nei precedenti tende infatti a conferire un supplemento di legittimazione alla decisione interpretativa. Da questo punto di vista, è indubbio che il metodo storico-casistico assuma «un fascino psicologico» cui davvero è difficile resistere: «è consolatorio, assolutorio, allude a una condivisione di responsabilità con chi ha guidato l’Assemblea in precedenti circostanze. In definitiva, il fatto che la condotta sia stata tenuta in precedenza assurge a giustificazione dell’operato e quindi alla tendenza, del tutto naturale, di voler raggiungere un certo obiettivo o risultato politicamente sensibile». Al contrario, in tali circostanze, il metodo non casistico per canoni e argomenti appare assai più ammantato di soggettività «e quindi a basso contenuto di legittimazione»⁷², sicché ne risulterà assai più complessa la sua utilizzazione.

Dal punto di vista del “fattore tempo” – venendo così alla terza direttiva che guida l’interpretazione del diritto parlamentare – ciascuno dei tre metodi sopra richiamati implica un “costo”. È evidente, infatti, che svolgere una ricerca sui precedenti, analizzare i lavori preparatori

⁷¹ Le norme riconducibili a questa sorta di “diritto naturale dei procedimenti parlamentari” sono tutt’altro che infrequenti. Basti pensare, per esempio, alla regola per la quale in un dibattito gli oratori possono intervenire uno solo alla volta, la quale non costituisce l’espressione di un atto di volontà dell’Assemblea nel quadro del suo potere di autonormazione, ma rappresenta invece un vincolo logico-razionale di tipo pre-giuridico che semmai può essere “scoperto” e “dichiarato” dal Regolamento. Oppure si pensi all’istituto del “testo-base”, il quale trova diffusione pressoché totale nel diritto parlamentare comparato. L’individuazione di questa matrice razionale del procedimento parlamentare si deve, come è noto, al lavoro di J. BENTHAM, *Tactique des Assemblées politique délibérantes*, Genève, J.J. Paschoud, 1816 (sul quale, cfr. almeno A.A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Padova, Cedam, 1995, 185 ss.). Per il tentativo di coniugare la lezione benthamiana con il “teorema della impossibilità generale” di Arrow allo scopo di strutturare le basi concettuali per l’identificazione dei principi di razionalità del procedimento legislativo, cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008.

⁷² Cfr. D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell’odierno parlamentarismo*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 255 ss. e spec. 262.



di una disposizione regolamentare, oppure sviluppare una indagine comparativa a tutto campo sul funzionamento di un determinato istituto sono tutte operazioni di grande utilità, ma che al tempo stesso comportano un dispendio di energie e impegno nella risoluzione della questione regolamentare. E tuttavia, nel diritto parlamentare il tempo è una risorsa preziosa, e spesso scarsa. In costanza di lavori d’Aula, per esempio, non è possibile sospendere la seduta al verificarsi di ogni singolo problema regolamentare. E allora può capitare, e anzi capita non di rado, che in circostanze concitate e convulse, dinnanzi magari ad un richiamo al Regolamento del quale non si aveva avuto sentore anticipato, il *presiding officer* si affidi alla tecnica più snella e agile nella risoluzione della questione regolamentare, vale a dire il riferimento adesivo al precedente. Diverso è invece il caso delle interpretazioni che si svolgono «sotto la protezione dei tempi lenti della decisione». Qui, invece, il confronto fra metodo storico-casistico e gli altri metodi interpretativi «è più aperto»⁷³. Presso la Giunta per il Regolamento, in particolare, il solo riferimento adesivo ad un precedente potrebbe non essere sufficiente per “blindare” la soluzione interpretativa proposta, soprattutto se, come spesso accade, il caso *sub iudice* presenta delle specificità rispetto a quello oggetto di richiamo. In questi casi, il contenuto dello *speech* presidenziale riflette un’attività istruttoria maggiormente approfondita, nella quale lo studio dei precedenti viene affiancato dal ricorso ad ulteriori metodologie di lavoro⁷⁴.

5. Verso una conclusione

La retrocessione nel diritto parlamentare dei processi di scrittura secondo schemi volontaristici – l’emersione di un “diritto della coscienza” se si preferisce l’immagine di Barile richiamata in apertura di questo contributo – ha comportato due fondamentali conseguenze.

In primo luogo, essa ha prodotto una inversione della stessa missione assegnata all’attività di razionalizzazione in forma scritta. Anziché svolgere una funzione di rottura rispetto ad un passato che si intendeva cancellare, la scrittura del diritto parlamentare ha assolto semmai alla esigenza di stabilizzazione di evoluzioni in varia misura già sperimentate nella concreta esperienza applicativa⁷⁵. Evoluzioni alle quali veniva così assicurato un più intenso grado di legittimazione

⁷³ Cfr. D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell’odierno parlamentarismo*, cit., 262.

⁷⁴ Del resto, anche nella sent. n. 120 del 2014, la Corte costituzionale ha evidenziato la sottoposizione dei Regolamenti parlamentari «agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza».

⁷⁵ Il punto è colto in particolare da G. PICCIRILLI, *Il “seguito” del precedente da un procedimento all’altro*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 145 ss., e spec. 148 ss.

anche in ragione del maggior tasso di pubblicità caratterizzante i Regolamenti parlamentari⁷⁶. Ed anche quando, i processi di “codificazione” del diritto parlamentare si proponevano di introdurre soluzioni regolamentari nuove, la scrittura manteneva comunque un approccio tendenzialmente rispettoso verso la storia. Il che spiega la ragione per la quale uno dei fili rossi delle esperienze di diritto parlamentare sia da rintracciare nel “metodo della continuità”, ossia nella tendenza a privilegiare percorsi di riforma progressivi e parziali, secondo una logica di tipo incrementale e spesso dichiaratamente sperimentale⁷⁷.

In secondo luogo, dalla retrocessione del diritto parlamentare scritto è derivata la formazione di uno spettro di fonti quantitativamente e qualitativamente più ampio rispetto a quello operante in sotto-sistemi normativi dominati dal metodo della codificazione⁷⁸. Da qui, fra l'altro, un quadro confuso e incerto di proposte lessicali per indicare le fonti non scritte (convenzioni, regole di correttezza, “galateo parlamentare”, *etc.*).

Obiettivo di questo contributo era quello di contribuire dunque a delineare una ipotesi di modello esplicativo del sistema delle fonti del diritto parlamentare in grado di misurarsi con il suo elevato grado di pluralizzazione e disarticolazione. Un modello che riuscisse in qualche modo a muoversi

⁷⁶ A partire dal 1971, infatti, le modifiche ai Regolamenti parlamentari sono pubblicate, fra l'altro, in Gazzetta Ufficiale. Occorre ricordare che secondo alcuni orientamenti dottrinari, la pubblicazione dell'atto costituisce il criterio decisivo ai fini del riconoscimento della sua normatività (cfr. A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè, 1963, spec. 65 ss. e 193 ss.). Peraltro, secondo un indirizzo recentemente prospettato, l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale risponderebbe a mere esigenze informative, senza poter essere ricondotto nella cornice di una fase integrativa dell'efficacia. In questa prospettiva, le modifiche regolamentari entrerebbero in vigore al momento della loro approvazione e non già della pubblicazione (cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi*, 1, 2018, 8).

⁷⁷ Il giudizio storico sul metodo della continuità appare controverso. Da un lato, Paolo Ungari ha dato una valutazione decisamente positiva di tale percorso, ritenendo che «il metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del Regolamento del 1900» abbia prodotto «fertili frutti consentendo sperimentazioni e flessibili innovazioni» e abbia così dato origine ad una «ricca e autorevole tradizione parlamentare» (cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, cit., 136 ss.). Sul versante opposto, Andrea Manzella ha definito come una catastrofe storica la scelta di riadottare i Regolamenti parlamentari pre-fascisti, rilevando come il metodo della continuità abbia contribuito, in alcuni frangenti della storia italiana, a collocare il diritto parlamentare nella «retroguardia» del diritto costituzionale (cfr. A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Studi parl.*, 4, 1969, 43 ss.; ID., *Il groviglio del decreto*, in *Quad. cost.*, 1, 1981, 138 ss.). Sulla controversia interpretativa fra Ungari e Manzella, cfr. N. LUPO, *I Regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Oss. fon.*, 2, 2008, 20 ss.). Sul metodo della continuità, cfr. altresì V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*³, Milano, Giuffrè, 1994, 7. Sulla ultrattività del Regolamento della Camera prefascista, cfr. P. CARETTI, *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana – Giornale di storia costituzionale*, cit., 101 ss.

⁷⁸ Cfr. P. GAMBALE, *Le Giunte per il Regolamento nella formazione e nell'interpretazione del diritto parlamentare*, in N. LUPO (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 163 ss. e spec. 165.

all'interno del dinamismo di questo «strano diritto»⁷⁹, il quale, come è stato sottolineato, non ha che una tradizione: «l'adattamento»⁸⁰.

Beninteso, evocare l'adattamento come prima “legge” del diritto parlamentare non significa necessariamente affermare che quest'ultimo muti di più rispetto ad altri sotto-sistemi normativi. Si è visto, al contrario, che proprio nel cuore del più “dinamico” dei rami dell'ordinamento giuridico è possibile rintracciare un pugno di norme (consuetudini parlamentari e pareri della Giunta del Regolamento) dotate di un grado di effettività e stabilità mediamente superiore a quello segnalato al di fuori dai confini del diritto parlamentare.

Identificare l'adattamento con la prima “legge” del diritto parlamentare significa invece riconoscere alle sue norme una capacità di trasformazione secondo modalità del tutto inedite rispetto a quelle sperimentate da altri sotto-sistemi normativi. Basti pensare alla introduzione di organiche procedure sperimentali *nemine contradicente*, al ricorso a “precedenti che non costituiscono precedenti”⁸¹, all'esistenza di forme di etero-integrazione comparativa oppure all'esistenza di vere e proprie clausole di ottimizzazione dei risultati quali ad esempio il principio

⁷⁹ «Strano diritto, invero, questo diritto parlamentare “autonomo”, perché percorso da elementi di ambiguità: un diritto che è espressione delle Assemblee, ed è dunque il prodotto delle forze politiche che ne costituiscono l'ossatura, e che è caratterizzato dal fatto che i luoghi della produzione del diritto, dell'interpretazione e dell'applicazione di esso coincidono, così come coincidono i creatori ed i destinatari delle norme che lo costituiscono. E peraltro, come ha insegnato Santi Romano in uno scritto memorabile, un diritto dotato di un'efficacia tutt'affatto peculiare, in quanto capace di dispiegare i suoi effetti sui meccanismi di funzionamento della forma di governo. Ed un diritto, ancora, che si pone come fattore di “razionalizzazione” dei rapporti all'interno delle Assemblee parlamentari, al quale è intrinseca dunque anche una vocazione di “formalizzazione”, ma che è, allo stesso tempo, un diritto aperto alla prassi ed a soluzioni negoziate e convenzionali, attraverso le quali le forze parlamentari “mettono alla prova” i congegni di razionalizzazione e li adattano in modo flessibile e duttile a nuovi equilibri politici. Ritengo che sia questa, che muove dalla premessa che il diritto parlamentare autonomo soggiace permanentemente a congegni evolutivi di tipo sperimentale, fondati su *trial and error*, e che esso è un tassello di *un informaler Verfassungsstaat*, una possibile (e forse plausibile) cifra di lettura dei primi quarant'anni di storia di questi regolamenti» (P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 241 ss. e spec. 248-249).

⁸⁰ La citazione di Chandernagor è riportata da F. MOHRHOFF, *Il diritto parlamentare. Introduzione ad uno studio sistematico e comparativo*, cit., 106. L'idea di “adattabilità” ha condotto la dottrina tedesca a coniare la formula del “diritto parlamentare sperimentale”. In particolare, secondo Schäfer, il Regolamento parlamentare – essendo espressione delle tensioni all'interno dell'organo costituzionale – non può essere concepito alla stregua di una compiuta opera di “codificazione”, ma va considerato come uno strumento pratico, adattabile alle sempre nuove circostanze politiche, costituendo il vero «campo di prova» del diritto costituzionale (cfr. F. SCHÄFER, *Der Bundestag*⁴, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1982, spec. 66 cit. da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 67). Sono evidenti, in questi passaggi, i punti di contatto con l'immagine toscana del diritto parlamentare quale «clinica costituzionale» (S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 75 ss.), o come «campo di esperienze costituzionali continue e sempre rinnovantisi», sicché sarebbe impossibile «prescindere da questa natura “sperimentale”» (S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, 4).

⁸¹ Cfr. i lavori richiamati in nt. 7 e in particolare C. SPECCHIA, *I “precedenti” nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1986, 143 ss.

del “buon andamento”. Il fatto che tali percorsi non siano ingabbiati all’interno di procedure tipiche di trasformazione normativa non vuole dire peraltro che essi siano di per sé irrazionali, ma semplicemente che la loro razionalità è estranea ai paradigmi classici del positivismo giuridico.

Evidentemente, anche nel diritto parlamentare esiste un “punto di rottura”, oltre il quale non è possibile riassorbire talune evoluzioni entro uno schema giuridico. Si pensi ai (fortunatamente) rari casi di pareri sperimentali adottati dalla Giunta per il Regolamento a maggioranza, volti dunque a derogare alle disposizioni regolamentari senza la copertura della consuetudine costituzionale del *nemine contradicente*⁸². Per dirla con Tosi, «tutto considerato, (...) noi restiamo ancora dell’opinione che il furto, anche il furto reiteratosi nella sonnacchiosa inefficienza del gendarme, sia cosa diversa dall’abrogazione del diritto di proprietà»⁸³.

E tuttavia, occorre evitare di elevare il momento patologico della vita delle Camere a chiave di lettura totalizzante dell’intero diritto parlamentare, sia perché si tratta di problemi comuni anche ad altri sotto-sistemi normativi – basti pensare alle regole processuali della Corte costituzionale⁸⁴ – sia perché tale approccio finisce inevitabilmente per confondere la buona e la cattiva interpretazione⁸⁵.

Casamai si tratta di porre l’accento, in chiave problematica, sull’indebolimento a partire dalla XII legislatura (1994-1996) delle caratteristiche di imparzialità dei Presidenti delle Camere, sicché oggi il Parlamento italiano è chiamato ad uno sforzo di ripensamento del *modus operandi* dei propri organi dell’interpretazione⁸⁶. Peraltro, come dimostrano alcune criticità segnalate dall’esperienza di altri Parlamenti⁸⁷, non è detto che questo percorso di rinnovamento debba coincidere

⁸² È il caso del parere del 6 ottobre 2009, adottato con un voto contrario, il quale è intervenuto per modificare la procedura sperimentale in materia di Comitato per la legislazione adottata all’unanimità con il precedente parere del 16 ottobre 2001. A rigore, l’ammissibilità di deroghe al Regolamento parlamentare contenute nei pareri della Giunta dovrebbe considerarsi subordinata al rispetto della consuetudine costituzionale del *nemine contradicente*. Per una analisi quantitativa, cfr. F. POLI, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per il Regolamento*, in *Oss. fon.*, 1, 2015.

⁸³ Cfr. S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, cit., 6.

⁸⁴ Sulla tendenza della Corte costituzionale a considerarsi “padrona” delle proprie regole processuali, cfr. i contributi Pizzorusso e Angiolini in R. ROMBOLI (cur.), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991 nonché quelli di Mezzanotte, Zagrebelsky, Fois, Bognetti contenuti nel volume *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1990, 63 ss., 105 ss., 139 ss., 221 ss.

⁸⁵ Secondo l’immagine proposta da F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 175 ss.

⁸⁶ Sulla più recente evoluzione del ruolo dei Presidenti di Assemblea italiani, cfr. V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, cit.; E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI (cur.), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014; N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, cit., 444 ss.

⁸⁷ Il riferimento è alla eccessiva giudizializzazione subita dal diritto parlamentare spagnolo per effetto, in particolare, del ricorso diretto al Tribunale costituzionale. Perplesità su questo strumento sono espresse da G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il

necessariamente con un superamento della sent. n. 9 del 1959 Corte cost. e più in generale con un rafforzamento a tutto campo dei rimedi “*extra moenia*” (introduzione del ricorso diretto, parametricità dei regolamenti parlamentari, *etc.*)⁸⁸. Semmai, vi è da chiedersi se proprio la giurisprudenza costituzionale non abbia «tradito» alcune delle promesse contenute nella sent. 9 del 1959 e se non sia dunque necessario ritornare al punto di equilibrio che quella decisione, con saggezza, aveva saputo individuare⁸⁹.

In ogni caso, a prescindere dall’approccio che la Corte costituzionale adotterà in futuro in materia di vizi del procedimento legislativo, rimane il fatto che la riconduzione ad unità della funzione «garantistica» e di quella «democratica» del diritto parlamentare pone dinanzi alla sfida di recuperare e “scommettere” sulle fondamentali componenti processuali “interne” del diritto parlamentare⁹⁰: l’introduzione di adeguati strumenti di conoscibilità del precedente⁹¹; l’abbassamento delle “tavole della legge”⁹² attraverso l’integrale “ricodificazione” di Regolamenti

Mulino, 2012, spec. 305 ss. Sulla elaborazione da parte del Tribunale costituzionale spagnolo di uno statuto di “diritti” del deputato, cfr. J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

⁸⁸ Sulla sentenza n. 9 del 1959, la quale ha affermato l’utilizzabilità delle norme costituzionali (ma non di quelle regolamentari) quale parametro di giudizio per i vizi del procedimento di formazione delle leggi, d’obbligo è il riferimento a C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 4, 1959, 622 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 4, 1959, 237 ss. Sulle ricadute della sent. n. 9 del 1959, la quale avrebbe disincentivato gli studi teorici sul procedimento legislativo, cfr. G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., XVII. Sulla parametricità e sindacabilità dei regolamenti parlamentare nel quadro comparato, cfr. R. CERRETO, *Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*, in *Rass. parl.*, 1, 2013, 185 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, cit. e, volendo, R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 259 ss.

⁸⁹ Basti pensare alle sentt. 391/1995 e 246/2010 Corte cost., con le quali il giudice costituzionale sembrerebbe aver rinunciato al proprio ruolo di interprete delle norme costituzionali sul Parlamento. Cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico. Annuario AIC 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss.

⁹⁰ Si richiama qui la dicotomia proposta da N. LUPO, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari, a quarant’anni dal 1971*, cit., 199 ss., secondo il quale il procedimento assumerebbe una duplice dimensione nell’ambito del diritto parlamentare: da un lato quella “garantistica” di limitazione del potere, ed in particolare di limite al principio di maggioranza; dall’altro quella “democratica”, la quale appare funzionale ad assicurare un supplemento di legittimazione alla decisione politica.

⁹¹ Sull’esigenza di pubblicità dei precedenti, cfr. N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (cur.), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 7 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis a atti del diritto parlamentare*, ivi, 269 ss., spec. 269 ss. *Contra* A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell’evoluzione delle strutture amministrative*, ivi, 39 ss. e spec. 73 ss.

⁹² Si prende qui in prestito l’immagine di Hegel – il quale scendendo in campo a favore della tesi della codificazione – aveva paragonato l’ingiustizia del sistema giuridico esistente in Germania agli inizi del XIX Secolo a quelle del tiranno Dioniso, il quale poneva così in alto le tavole della legge che nessun cittadino era nella possibilità di leggerle.

ormai totalmente caotici e disorganici⁹³; il maggiore coinvolgimento della Giunta – specialmente con riferimento ai “*cases of first impression*” (ossia questioni nuove prive di precedenti) e agli “*overruling*” di indirizzi interpretativi consolidati – nella fase che precede la decisione del Presidente di Assemblea, soggetto al quale deve spettare in ogni caso l’“ultima parola” nella risoluzione delle questioni di natura regolamentare⁹⁴; il recupero di una più rigorosa condizione di *self restraint* della presidenza in relazione al proprio profilo “esterno”⁹⁵ (ed “esternatorio”)⁹⁶; la realizzazione di un sistema d’intese fra i Presidenti delle Camere teso ad esplicitare alcune comuni opzioni “costituzionalmente orientate” nell’interpretazione del diritto parlamentare⁹⁷; l’individuazione di un indirizzo di maggiore rigore nell’applicazione della garanzia del *nemine contradicente*, soprattutto laddove la decisione “in deroga” assuma le modalità di una “procedura sperimentale”. Sono solo alcune delle proposte ipotizzabili allo scopo di individuare un percorso “interno” di rivitalizzazione del diritto parlamentare (i c.d. rimedi “*intra moenia*”). Proprio la valorizzazione delle essenziali risorse processuali che fanno parte del dna del diritto parlamentare consentirebbe di ricondurre le inevitabili dismissioni di razionalità giuridica che caratterizzano le

⁹³ Ha segnalato (condivisibilmente) la necessità di non insistere con il metodo delle novellazioni puntuali e plurime – definito come un vero e proprio «accanimento terapeutico» rispetto agli attuali Regolamenti – e di procedere ad una “ricodificazione” integrale del diritto parlamentare, L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (cur.), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Lup, 2009, 223 ss. Vi è da chiedersi se questo obiettivo sia stato effettivamente raggiunto dalle recenti modifiche del Regolamento del Senato approvate il 20 dicembre 2017. Secondo i primi commentatori, uno dei fili conduttori della revisione “organica” andrebbe rintracciato nell’intento di ricondurre al diritto scritto pareri, precedenti e prassi già oggetto di sperimentazione nella concreta esperienza applicativa (cfr. F.S. TONIATO, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, cit., 59 ss.; A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit.). Invero, questo pur pregevole sforzo chiarificatore svolto dalla riforma non pare sufficiente ad autorizzare una piena assimilazione della novella in esame ad una operazione di ricodificazione integrale, come del resto conferma, sul piano del *drafting*, la mancata “pulitura” degli articoli e commi *bis*, *ter* e successivi.

⁹⁴ Coerentemente con l’indicazione di G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 152, il quale rintraccia il principale presidio della giuridicità del diritto parlamentare nell’attribuzione del potere di interpretazione del Regolamento ad un organo monocratico.

⁹⁵ Sembrerebbe infatti essere entrata in crisi l’immagine del Presidente di Assemblea quale “Giano bifronte”, ossia di una figura caratterizzata da una “imparzialità interna” nella conduzione dei lavori parlamentari e da una “politicità esterna” in relazione al mantenimento di un legame, più o meno accentuato, con il partito di estrazione (cfr. F. MOHROFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell’istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo, 1963, 34 ss.).

⁹⁶ Sul problema del rigonfiamento del potere esternatorio dei Presidenti delle Camere, cfr. C. BERGONZINI, *Se i Presidenti d’Assemblea si atteggiano a serial speaker*, in *Quad. cost.*, 2, 2007, 339 ss. e A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esternatorio dei Presidenti delle Camere*, in *AIC – Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 373 ss., spec. 386 ss.; C. FUSARO, *Personalizzazione della politica e Assemblee parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (cur.), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, cit., 15 ss.

⁹⁷ Cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., 533 ss.



modalità di gestione “domestica” del Regolamento entro trame discorsive rispettose dei principi del contraddittorio, della parità delle armi, della pubblicità e «di “sincerità”»⁹⁸. Se si preferisce, entro l’orizzonte (giuridico) di «un modello accusatorio di deliberazione politica»⁹⁹ guidato dai principi di un “giusto processo parlamentare”.

⁹⁸ Secondo l’espressione impiegata dalla giurisprudenza costituzionale francese per indicare l’esistenza di una rete di doveri reciproci di lealtà e “*fair play*”. Su tale principio, cfr. M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss.

⁹⁹ Sulla contrapposizione fra modello accusatorio e modello inquisitorio di deliberazione politica, cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012, 244 ss. e spec. 278 ss.