

19 SETTEMBRE 2018

La competenza dei regolamenti delle
Camere come fonti del diritto.
Questioni controverse e profili
problematici.

di Renzo Dickmann
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici.*

di Renzo Dickmann

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati**

Sommario. 1. Premessa. 2. Il contesto storico-politico di riferimento. 3. I regolamenti parlamentari come fonti-patto. 4. Alcune questioni sulle riforme del regolamento del Senato del 2017. 5. La progressiva circoscrizione della competenza dei regolamenti parlamentari. 6. L'esclusività e la limitazione della competenza dei regolamenti parlamentari *ex art.* 64, primo comma, Cost. 7. I regolamenti parlamentari minori. 7.1. Regolamenti minori e regolamenti speciali. 7.2. Limiti alla competenza dei regolamenti minori. 7.3. Esclusione in linea di principio dei regolamenti minori dalle fonti del diritto dell'ordinamento generale. 7.4. Legittimazione eccezionale di specifiche competenze normative dei regolamenti minori. 8. Categorie dei regolamenti parlamentari minori. 8.1. Distinzione sotto il profilo della legittimazione. 8.2. La "rilevanza costituzionale" dei regolamenti minori in tema di autodichia. 8.3. Regolamenti minori inerenti i parlamentari e gli ex-parlamentari. 8.4. Regolamenti minori "atipici". 9. Riepilogando.

1. Premessa.

Lo studio dei regolamenti parlamentari beneficia di un rinnovato interesse in ambito costituzionalistico¹.

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Il presente scritto è stato elaborato nell'ambito del programma di studi del Corso di Diritto parlamentare presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

¹ Il tema è di antica tradizione costituzionalistica. Si vedano *ex multis* S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, Milano, 1950, 213 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis»)* in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, 1111 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, 197 ss.; A.A. CERVATI, *Articolo 72*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 108 ss.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986; S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, 1411 ss.; ID., *Diritto parlamentare*, Giappichelli, 2010, 4-29; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXXIX, 1988, 638 ss.; A. MANZELLA, *Articolo 64*, in *Commentario alla Costituzione. Le Camere (Art. 64-69)*, II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1986, 1 ss.; ID., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, cap. 1; G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, XXVI, 1991; T. MARTINES, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in ID., *Opere*, II, Milano, 2000, 85 ss.; L. CASSETTI, *I Regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Le Camere nei conflitti* (a cura di G. Azzariti), Giappichelli, Torino, 2002, 139 ss.; T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, cap. I e II (di T. Martines e G. Silvestri); L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica de il Sole 24 ore*, Milano, 2007, XIII, 214 ss.; R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Giuffrè, Milano, 2008, 25 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, cap. II; R.

Le riflessioni della dottrina hanno preso nuovo slancio dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014², che ha ricondotto stabilmente i regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto, ancorché con ambiti di competenza riservata e limitata direttamente dalla Carta³. L'interesse si è incrementato dopo le sentenze n. 213 e n. 262 del 2017⁴, che hanno consolidato l'autodichia delle Camere come espressione della relativa autonomia costituzionalmente garantita.

IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2015; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2018, spec. cap. II.

² Corte cost., sent. 9 maggio 2014, n. 120, spec. punto 4.2 in diritto, definisce i regolamenti parlamentari “fonti dell’ordinamento generale della Repubblica”. A commento si vedano G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 2/2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; R. LUGARA', *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091-2103; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103-2110; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110-2118; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *Consulta online*, 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 5/2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, *ibidem*, n. 7/2014; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, n. 1/2014; M.M.C. COVIELLO, *L'autodichia delle Camere dalla generale artificialità all'effettiva ma residuale specialità?*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2015; C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141-164; A. GIGLIOTTI, *Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2015, 245-268; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 232-242; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 1-21.

³ In dottrina la questione è stata lungamente dibattuta, opponendosi la tesi dei regolamenti quali fonti interne e la tesi dei regolamenti quali fonti del diritto, poi prevalsa nella giurisprudenza costituzionale. Significative le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1993, spec. 160 e 234, che riconosceva ai regolamenti parlamentari la natura di fonti del diritto oggettivo a competenza riservata e separata.

⁴ Per un commento di queste sentenze sia consentito rinviare a R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017, al quale si rinvia anche per la ricostruzione delle questioni di merito sottese alle pronunce. Ulteriori commenti sono offerti da A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato*, in *ConsultaOnline*, 30 giugno 2018; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, *ibidem*, 20 gennaio 2018; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, *ibidem*, 29 gennaio 2018; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta*, *ibidem*, 20 febbraio 2018; G. BARCELLONA, *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”*, *ibidem*, 31 marzo 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, *ibidem*, 23 aprile 2018; L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1/2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018. Deve aggiungersi la sentenza n. 20 luglio 2018, n. 169, specificamente riferita all'autonomia contabile della Presidenza della Repubblica, con

Ulteriori spunti di dibattito si connettono alle modifiche del regolamento del Senato approvate sullo scorcio della XVII legislatura, nel dicembre 2017⁵, che recano numerose innovazioni dettate dall'esigenza di risolvere alcune antiche questioni che pregiudicavano l'efficienza decisionale dell'Organo. Con riserva di tornare sull'argomento successivamente, nell'ambito del dibattito dottrinale un gruppo di studiosi, alla fine della XVII legislatura e prima dell'adozione di tali modifiche regolamentari, ha visto nei regolamenti parlamentari un canale dove elaborare interventi funzionalmente sostitutivi di quelli concernenti i rapporti Camere-Governo previsti nella riforma costituzionale mancata durante quella legislatura⁶. Infine in ordine al tema in esame si segnala che il Consiglio di Stato, espressamente richiesto dal Senato della Repubblica di un parere sulla questione della disciplina dei vitalizi dei parlamentari, ha offerto una propria ricostruzione dei rapporti tra legislazione e regolamenti parlamentari⁷, sulla quale si svolgeranno considerazioni nelle pagine successive.

argomenti che tuttavia sono esplicitamente estesi dalla Corte anche alle Camere ed agli altri organi costituzionali (spec. punto 5 in diritto) in continuità con la sentenza n. 262 del 2017.

⁵ Si vedano S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2017, 638 ss.; A. CARBONI, M. MEGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1/2018, nonché i contributi raccolti nel Focus "Fonti del diritto" n. 1/2018 di *Federalismi.it* di M. MANETTI, *Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell'assetto politico parlamentare*; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato*; E. FRONTONI, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentare nel sistema delle fonti del diritto*; C. DI SERI, *I regolamenti "minori"*; R. IBRIDO, *Sulle modalità di coesistenza fra Regolamenti delle Camere e fonti non scritte*; A. CARBONI, M. MEGALOTTI, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*; si vedano anche N. LUPO, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2018, e T. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, *ibidem*, n. 7/2018.

⁶ Si tratta di un dibattito che ha preso slancio sull'onda della "emozione" generatasi in alcuni settori della dottrina dopo la mancata approvazione da parte del corpo elettorale, il 4 dicembre 2016, della riforma costituzionale definita dalle Camere nel corso della XVII legislatura. Si tratta anche di una tesi politica, inizialmente sostenuta dal presidente del gruppo PD al Senato, Luigi Zanda, nel saggio *Prima del voto cambiamo i regolamenti* (*Sole24Ore*, 2 giugno 2016). In dottrina, senza pretesa di esaustività si segnalano, in generale a favore di tale tesi, i contributi di P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il referendum del 4 dicembre 2016: che fare?*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017, 15 ss.; L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, *ibidem*, 27 ss.; G. BRUNELLI, *Lo "spazio" dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017; si vedano anche i contributi di R. Ibrido, M. Villone e G. Rivosocchi, nonché gli ulteriori saggi su possibili riforme regolamentari *post referendum*, raccolti in nel volume di Astrid a cura di F. Bassanini e A. Manzella (autori della premessa), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017. In senso critico, in termini articolati ma comunque univoci circa la non surrogabilità dei regolamenti nella competenza della fonte costituzionale, si vedano *ex multis* M. Luciani, G. Amato, V. Lippolis, B. Caravita di Toritto, A. Pace e C. Rossano, nell'ambito del Convegno *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale* (Roma, 19 giugno 2017 - gli interventi sono consultabili in formato audio in <http://www.radioradicale.it/scheda/512121/il-parlamento-dopo-il-referendum-costituzionale>).

⁷ Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere sull'affare 1403/2018 n. 2016 del 3 agosto 2018, spec. punto 2 della risposta al primo quesito. In breve il parere del Consiglio di Stato, che al tema dedica una riflessione piuttosto sintetica, muovendo dalla giurisprudenza degli organi di autodichia della Camera (come chiarito al punto 1 della risposta al terzo quesito), afferma che tra legge e regolamenti parlamentari, addirittura minori, nella materia dei vitalizi degli ex-parlamentari è ammissibile una concorrenza fondata sul "vario equilibrio, storicamente mutevole e politicamente condizionato, tra (mera) potestà e (vera e propria) autonomia normativa delle singole Camere, posto

Nel presente scritto, muovendo dalle recenti acquisizioni della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, si intende tornare a riflettere sulla funzionalità dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto e sui limiti della relativa competenza, evidenziando questioni controverse e profili problematici sul piano teorico e pratico.

2. Il contesto storico-politico di riferimento.

Le più recenti indicazioni della Corte in materia consolidano ed affinano una giurisprudenza sempre attenta, anche se calibrata con prudenza, a tener conto delle indicazioni maggioritarie della dottrina ed al contempo a risolvere incertezze dogmatiche e giurisprudenziali concernenti la relazione tra i regolamenti parlamentari ed il sistema generale delle fonti.

Le pronunce della Corte devono essere lette tenendo in qualche modo presente il complesso delle vicende che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'Istituzione parlamentare, all'inizio in crescita di prestigio presso l'opinione pubblica nella prima fase di storia democratica repubblicana e poi, a partire dalla stagione delle inchieste giudiziarie del 1992, intaccata da una progressiva disaffezione, presto trasmodata in astioso e virulento antiparlamentarismo.

Rileva il fatto che quelle inchieste come effetto politico indussero al superamento del modello elettorale proporzionale in vigore ai fini della composizione delle Camere, anche a causa dell'obsolescenza della strategia di contrapposizione dei partiti di maggioranza verso le opposizioni di sinistra e di moduli di governo improntati alla ricerca di equilibri che fossero di antidoto a possibili sviluppi critici di insanabili contrapposizioni ideologiche. Si trattava di strategie politiche che riflettevano i condizionamenti dell'equilibrio globale di potere tra le superpotenze protagoniste della guerra fredda, finita nel 1989 con l'emblematica caduta del muro di Berlino.

La crisi nella quale è entrato il sistema politico-istituzionale da quel momento in poi ha determinato la soccombenza della parte meno strutturata di tale sistema, i partiti politici di massa. Il colpo di grazia è stato loro inferto dall'avvento di partiti "leaderisti", alimentato dalla riforma elettorale di segno ipermaggioritario di cui alla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (cd. *porcellum*), che ha condizionato le

che, di fatto, l'alternativa tra legge e cd. regolamento minore si gioca sostanzialmente sulla necessità o meno del coinvolgimento, nel procedimento formativo, dell'altra Camera"; di conseguenza nelle materie coperte da riserva relativa di legge secondo il Consiglio di Stato ci potrà essere un concorso, variamente atteggiato, tra legge e regolamento che potrà risolversi "nella preferenza della legge ovvero nella instaurazione di una relazione di esecuzione, attuazione o integrazione del regolamento parlamentare (minore) rispetto alla legge". Invece in assenza di riserva relativa di legge "l'intera materia può considerarsi rimessa alla competenza del regolamento parlamentare" quando si tratti di "valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera, senza il coinvolgimento della volontà dell'altra". Il Consiglio di Stato conclude, come si vedrà nel paragrafo 8.3, nel senso di riconoscere (punto 4 della risposta al primo quesito) la libera competenza dei regolamenti minori in materia ove le Camere non ritengano di provvedere per legge. Si rinvia al testo per osservazioni critiche a tale ricostruzione.

legislature XV, XVI e XVII creandovi maggioranze di governo assolute, e consolidando il clima in cui sono maturate le riforme, poi bocciate dal corpo elettorale nei *referendum* del 2006 e del 2016.

I partiti si sono rifugiati in alleanze elettorali come unica formula capace di garantirsi la sopravvivenza, anche se non necessariamente la partecipazione al governo del Paese. Il prezzo pagato è stato la sempre minore identificabilità politica delle singole compagini e la conseguente progressiva fine del modello classico di partito come formazione ideologicamente originale, ridimensionando oltre misura l'effettività del pluralismo democratico nel Paese. La controprova della crisi del sistema partitico è stata la progressiva moltiplicazione dei gruppi parlamentari nelle Camere, spesso politicamente autoreferenziali.

Infine, una volta privati del supporto derivante dal finanziamento pubblico per effetto del decreto-legge n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 13 del 2014, i partiti hanno perso le risorse necessarie a sostenere i propri apparati amministrativi, che ne assicuravano la vitalità ordinaria ed il collegamento al territorio.

In definitiva la spinta a riunirsi in coalizioni elettorali, se da una parte ha determinato ben due maggioranze (numericamente) costituzionali, dall'altra ha neutralizzato le differenze tra i partiti in coalizione ed ha relegato le opposizioni in posizione di insignificanza politica.

Il conseguente ridimensionamento del pluralismo democratico ha portato ad enfatizzare il rilievo politico del conseguimento della maggioranza di governo mediante artifici elettorali, quali quelli di cui alla legge n. 270 del 2005, affinché una parte (lista o coalizione) conseguisse in premio la maggioranza assoluta, utile non solo per governare ma anche per riformare la Costituzione. I piani della legislazione ordinaria e della legislazione costituzionale, che in regime di costituzione rigida limita la prima, si sono conseguentemente confusi in una lettura formalistica, direi "aritmetica", delle due tipologie di fonti e hanno permesso che la Costituzione potesse essere riformata in funzione di obiettivi di governo.

Il passo verso la riforma dei regolamenti parlamentari sarebbe stato breve e solo le circostanze lo hanno impedito. I regolamenti parlamentari, che recano le regole del gioco, hanno rischiato di essere anch'essi declinati come strumenti di governo, per favorire la maggioranza e ridimensionare il ruolo delle minoranze. Sul piano giuridico anche per essi ogni differenza qualitativa nel quadro del sistema delle fonti avrebbe cessato di avere senso.

In particolare, analizzando il contesto storico-politico in cui sono maturate le riforme costituzionali abortite nel 2006 e nel 2016, è criticabile proprio il fatto che i protagonisti della vicenda politico-istituzionale di quegli anni avessero trascurato l'essenzialità di una corretta lettura dei piani di legittimazione delle fonti Costituzione, legislazione ordinaria e regolamenti parlamentari, preferendo favorire le ragioni della governabilità, alla quale le stesse riforme costituzionali messe a punto in quegli anni erano essenzialmente funzionali.

Da questo punto di vista risalta in termini particolarmente problematici l'aver voluto ignorare i limiti alla competenza della legge elettorale⁸, consentendo l'entrata in vigore della legge n. 270 del 2005 (e della mai applicata legge n. 52 del 2015 – cd. *italicum*) dagli effetti ipermaggioritari in un contesto costituzionale in origine calibrato sulla base del modello proporzionale.

All'inizio della XVIII legislatura, formatasi sulla base di una legislazione elettorale di impianto ancora essenzialmente maggioritario, ma meno esasperato e più votato alla conciliazione delle ragioni della rappresentanza con quelle della governabilità secondo le indicazioni della Corte, si spera che il *trend* “ultrariformista” innescato dalla legge elettorale del 2005 sia stato interrotto, rendendo possibili riforme costituzionali coerenti con le originalità storico-politiche del Paese.

La fine della XVII legislatura non ha tuttavia impedito che si compissero alcuni limitati progetti riformisti a cura della maggioranza di governo *pro tempore*, consentendo in particolare le modifiche del Regolamento del Senato approvate nel dicembre 2017.

Occorre premettere che in generale si tratta quasi totalmente di modifiche quanto mai opportune e molto ben congegnate, che risolvono molte aporie del bicameralismo simmetrico, che dopo di esse risulta meglio equilibrato che in passato.

Tuttavia, come si vedrà nel successivo paragrafo 4 nella cornice della presente analisi, alcune di tali novità regolamentari si prestano a spunti critici proprio sul piano della confusione dei piani di competenza della fonte regolamentare rispetto a quella costituzionale, in termini peraltro evocativi di quel movimento dottrinale che pochi mesi prima aveva prospettato la surrogabilità dei regolamenti delle Camere rispetto al procedimento di riforma della Costituzione⁹.

3. I regolamenti parlamentari come fonti-patto.

Il precedente breve *excursus* mira a visualizzare meglio nell'ambito delle presenti considerazioni un aspetto delicatissimo della posizione dei regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto, dove solo di recente la Corte ha ritenuto di collocarli stabilmente: essi sono legittimati dalla Costituzione come fonti del diritto a competenza riservata, esclusiva e limitata, *a condizione che in linea di principio ne sia riconosciuta e preservata la neutralità politica*.

Ciò li differenzia drasticamente rispetto alla fonte legge ed alla fonte Costituzione.

⁸ Al riguardo sia consentito un rinvio riepilogativo a R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'italicum in sistema elettorale maggioritario “eventuale” ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere* (Nota a Corte cost., 9 febbraio 2017, n. 35), in *Federalismi.it*, n. 4/2017, spec. § 5. Si veda anche la nota 19.

⁹ Si veda la nota 6.

La Costituzione è, come noto, l'acquisizione di un processo storico-politico che segna il conseguimento di un ordine di garanzie e di poteri in equilibrio sistemico, al fine di preservare la convivenza libera e democratica entro lo Stato comunità secondo il principio di legalità come condizione indefettibile di svolgimento dei diritti e delle libertà individuali. Deve essere politicamente sottratta alla logica di governo perché possa continuare ad assolvere la propria funzione conservativa di tale ordine. Ma la Costituzione rimane un atto di rilievo politico: si tratta di una politicità che sconta una legittimazione *sui generis* della fonte, in quanto sottratta alle contingenze di governo. Questo almeno ci insegnano i processi costituzionali che hanno legittimato le democrazie costituzionali contemporanee, compresa quella italiana.

La legge invece non è politicamente neutrale perché naturalmente nella disponibilità della maggioranza di governo, di cui esprime l'ordinario strumento di governo¹⁰.

Durante il periodo del maggioritario esasperato il fronte costituzionale ha nei fatti perso i caratteri della neutralità politica rispetto all'azione di governo: gli approcci delle tentate riforme del 2006 e 2016 sono stati funzionali a quest'ultima perché utili a realizzare programmi elettorali dov'erano progettate anche nuove forme di governo. In particolare le mancate riforme della XVII legislatura sono state introdotte con un disegno di legge governativo.

In tali circostanze, se per modificare la Costituzione occorre almeno la stessa maggioranza assoluta che serve a modificare in ciascuna Camera i regolamenti parlamentari, ove si perseveri in una lettura che confonda i piani di legittimazione della Costituzione e della legislazione ordinaria all'insegna delle ragioni di governo e della maggioranza, come sarebbe possibile evitare che anche questi perdano la propria neutralità politica e diventino a loro volta strumenti di governo in mano alla maggioranza *pro tempore*?

Per avversare questa prospettiva è cruciale rammentare quale sia la legittimazione dei regolamenti parlamentari, che è profondamente diversa da quella delle altre fonti positive.

Come messo in evidenza da attenta dottrina¹¹, la loro fonte di legittimazione è *consensuale*, non autoritativa: i regolamenti parlamentari sono tradizionalmente frutto di un accordo avente lo scopo di rendere neutrali le regole del gioco. Per questo non possono che essere neutrali sul piano della funzionalità all'azione di governo.

¹⁰ Riassuntivamente sulla questione sia consentito rinviare a R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Jovene, Napoli, 2006, cap. I, spec. 79 ss., e ult. bibl. ivi cit.

¹¹ M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Roma, 1990, spec. 8-9; di recente R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., spec. 78-102.

Sotto questo profilo rileva il fatto che, se da un lato formalmente sono approvati e modificati a maggioranza assoluta, sostanzialmente sono derogabili con il consenso unanime dei gruppi, alla luce del principio *nemine contradicente*.

Tale principio ne evidenzia la natura negoziale, di *pactum*, non già quella di *actum imperii*, propria delle altre fonti del diritto, politicamente non neutrali.

Del resto si deve solo alla Corte, non alla fonte costituzionale, che i regolamenti parlamentari siano collocati tra le fonti del diritto dell'ordinamento *generale* della Repubblica.

Pertanto i regolamenti parlamentari, in una lettura conforme alle indicazioni della Corte, possono ritenersi fonti del diritto in senso proprio in quanto *completino* il disegno costituzionale *attuandolo* per quello che concerne l'organizzazione delle funzioni parlamentari *a forma di governo vigente*, che evidentemente non sono competenti ad alterare in alcun modo. La normatività che esprimono si connette strettamente alla relativa legittimazione. Non costituiscono fonti imperative, come quelle dotate di forza formale di legge o di legge costituzionale, bensì *fonti-patto*¹², derogabili con il consenso unanime dalle Assemblee.

Questa lettura si consolida alla luce della giurisprudenza della Corte, che ravvisa nel tessuto normativo costituzionale anche diverse consuetudini costituzionali di legittimazione delle voci di autonomia delle Camere e degli Organi costituzionali, nelle quali si fondono originali poteri autoregolatori di tali Organi. Altre fonti-patto, convenzionali, fondano poteri e funzioni parlamentari o di Organi costituzionali.

Per le Camere le prassi e i precedenti si inseriscono nel percorso formativo del diritto parlamentare non scritto per effetto del loro *riconoscimento*, non già in ragione della relativa validità formale. Come evidenziato in altra sede¹³, anche atti parlamentari atipici aventi efficacia esterna all'ordinamento camerale sono fonti-patto, in quanto basati su di un accordo ovvero una *tacita conventio* tra organo parlamentare ed eventuali altri Organi o poteri dello Stato. Anche se tale natura negoziata esclude la possibilità di contestare simili atti davanti alla Corte costituzionale, può parlarsi di convenzioni propriamente “costituzionali” in quanto stipulate tra Organi costituzionali e altri poteri dello Stato. Tali convenzioni peraltro non sono fonti del diritto assimilabili alle consuetudini, in considerazione della presupposizione di un accordo sottostante suscettibile di essere modificato o revocato, non già di una univoca e consolidata *opinio iuris*.

A fianco delle consuetudini e delle convenzioni rilevano gli accordi che le Camere, o le relative presidenze, possono stipulare reciprocamente o con altri poteri, come il Governo. Gli accordi interistituzionali non costituiscono svolgimento di attribuzioni costituzionali né sono fonti del diritto anche se possono

¹² Interessante al riguardo la sottolineatura di M. MANETTI, *La legittimazione dei regolamenti parlamentari*, cit., spec. 111, del valore dell'ampia maggioranza di approvazione dei regolamenti parlamentari.

¹³ R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. cap. II.

integrare la fattispecie di precetti regolamentari, come le circolari del 20 aprile 2001 dei Presidenti delle Camere assunte di concerto con il Presidente del Consiglio dei ministri in materia di redazione tecnica dei testi normativi.

Altre “norme sostanziali” consentono il corretto e leale esercizio delle funzioni parlamentari nel quadro più generale delle relazioni istituzionali, come le regole del galateo istituzionale. Alcune sono così prescrittive da poter essere ricondotte alle categorie appena evidenziate delle regole convenzionali e non scritte del diritto parlamentare, come peraltro confermano talune esplicite previsioni dei regolamenti in materia di buona condotta dei parlamentari e dei soggetti terzi presenti a vario titolo presso le Camere anche occasionalmente, ai fini della preservazione della dignità dell’Istituzione, dell’ordinato svolgimento dei lavori e della sicurezza della sede.

Sul piano della legittimazione dunque i regolamenti parlamentari scontano una ampia convenzionalità. La stessa loro vicenda evolutiva è una questione legata alla *sperimentazione condivisa*, come dispone esplicitamente l’art. 16, comma 3, RC, ai sensi del quale la Giunta per il regolamento propone all’Assemblea le modifiche e le aggiunte al regolamento della Camera “che l’*esperienza* dimostri necessarie”. Una regola analoga, implicita nel sistema, vige anche al Senato. L’esperienza quindi è *riconosciuta* dai regolamenti come fonte primaria, *Grundnorm* del diritto parlamentare, non già l’accordo di maggioranza. Nessun principio di *imperium* si cela dietro il riconoscimento di questa fonte, quindi non si può legittimare il diritto parlamentare come sistema di norme autoritative. Lo conferma il fondamento sempre nell’esperienza della validità generale della ricordata clausola del *nemine contradicente* come risolutiva dell’efficacia di specifiche norme di diritto parlamentare. L’esperienza riconosciuta fonte è un *fatto giuridico* e, in quanto produttivo di diritto, è fonte generale sulla produzione. Quale fonte generale sulla produzione, l’esperienza, per effetto della legittimazione convenzionale delle parti politiche, è anche *norma* indipendentemente dalla sua trasformazione in disposizioni scritte. Solo così il precedente, le prassi e le consuetudini parlamentari possono essere prima riconosciute e poi legittimate quali norme lungo la strada della sperimentazione condivisa.

La scrittura conferisce evidenza all’esperienza, non ne incrementa l’autorità e tanto meno l’efficacia. Anche se la disposizione del regolamento parlamentare è scritta dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Assemblea, per essere legittimata come norma occorre l’accordo negoziale, il fatto che le parti convenzionalmente non la disconoscano, non vi deroghino stabilmente all’insegna del principio *nemine contradicente*. Varie sono infatti le disposizioni scritte nei regolamenti parlamentari cadute in desuetudine o reinterpretate ed applicate in senso conforme all’esperienza.

Se la scrittura non aggiunge precettività alla norma di diritto parlamentare, che difetta di ogni rigidità sul piano formale, come immaginare di trovare nel diritto parlamentare una via alternativa alle riforme costituzionali!

Sul piano giuridico è quindi cruciale tener conto dell'assoluta specificità dei regolamenti parlamentari come fonti. Se la Corte ne legittima e qualifica in termini originali ed irripetibili una competenza normativa *riservata, separata e limitata* da quella di tutte le altre fonti del diritto subordinate alla Costituzione, tale competenza dev'essere strettamente connessa all'originale legittimazione sulla quale si fondano. In tal senso sono fonti *dell'ordinamento generale*, non anche *nell'ordinamento generale*.

Pertanto i regolamenti parlamentari non possono che avere ambiti di operatività “geograficamente” circoscritti a ciascuna Camera, non potendo logicamente prima che giuridicamente concorrere nell'ordinamento generale con le fonti in senso proprio per disciplinare medesime fattispecie in termini contraddittori.

La Corte pertanto riconosce ai regolamenti parlamentari natura e competenza di fonti in termini non già speciali bensì eccezionali, al precipuo scopo di proteggere tramite essi l'autonomia costituzionale dell'Organo, *non già per amplificarne la capacità normativa oltre le potenzialità della relativa natura giuridica*, perché *l'ordinaria capacità normativa delle Camere si esprime nelle forme della legge, atto bicamerale, non del regolamento parlamentare, atto monocamerale*.

Per altro verso la competenza materiale dei regolamenti parlamentari, anche se si connette strettamente alla Costituzione, non è competenza propria di fonte costituzionale: i regolamenti sono riconosciuti competenti dall'art. 64, primo comma, Cost., dall'art. 72 Cost. in materia di procedimento legislativo e dall'art. 82 Cost. in materia di inchieste parlamentari, ed in termini impliciti dalle altre previsioni costituzionali che qualificano il ruolo delle Camere¹⁴. I regolamenti svolgono ruolo normativo in tali ambiti materiali, ma non sono competenti ad alterarli, competenza che spetta evidentemente solo alla fonte costituzionale.

Infine la stessa Costituzione limita la competenza dei regolamenti parlamentari quando dispone direttamente in ordine al funzionamento delle Camere. Questa legittimazione del tutto originale e condizionata di fonti dell'ordinamento generale della Repubblica ne qualifica la legittimità e ne limita l'efficacia in termini stringenti.

¹⁴ Numerose disposizioni costituzionali riguardano le Camere: esse sono contenute nel Titolo I della Parte II, nonché, per alcuni aspetti funzionali, nei Titoli II e III, concernenti, rispettivamente il Presidente della Repubblica e il Governo. Si trovano ulteriori riferimenti alle Camere anche nel Titolo VI concernente le garanzie costituzionali. Le Camere hanno ulteriori attribuzioni e competenze sulla base di alcune leggi costituzionali e ordinarie. Specifiche disposizioni della Costituzione delineano le attribuzioni del Parlamento in seduta comune, organo terzo rispetto alle singole Camere. Per una rassegna si veda R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. cap. I.

Pertanto nel profilo causale dei regolamenti parlamentari difetta in linea di principio il potere di creare ordinamenti domestici in contrasto con la Costituzione e con quei principi supremi e generali che qualificano l'ordinamento giuridico statale in coerenza con la Parte Prima della Costituzione. *Il relativo ambito di competenza concerne piuttosto la Parte Seconda della Carta.* In tal senso i regolamenti parlamentari non possono ritenersi competenti a disporre in materie coperte da riserve di legge e, ove si tratti di riserve relative, non possono divergere dalla fonte legislativa in termini tali da generare lesioni dei valori, dei diritti e delle libertà individuali qualificati nella norma costituzionale, che reca la riserva per la generalità dei soggetti dell'ordinamento giuridico statale.

4. Alcune questioni sulle riforme del regolamento del Senato del 2017.

Alla luce di quanto premesso ci si può soffermare brevemente su talune novità recate dalle riforme regolamentari del Senato del 2017, nell'assunto – lo si ribadisce – che le considerazioni che seguono sono strettamente funzionali a svolgere le tesi in via di prospettazione, non già a formulare giudizi critici sulle scelte di fondo operate con tali riforme, che naturalmente si condividono.

Al Senato, l'art. 44, comma 2, RS, prevede che il relativo Presidente, in relazione alle esigenze della programmazione dei lavori o quando le circostanze lo rendano opportuno, possa stabilire un termine ridotto per la presentazione della relazione della commissione, dandone comunicazione all'Assemblea. In caso d'inutile decorso dei termini è previsto che, se la commissione non chiede la fissazione di un nuovo termine e se l'Assemblea non lo concede ai sensi dell'art. 44, comma 3, RS, il progetto è iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea ed è discusso nel testo presentato. In tal caso, se l'esame in commissione non è concluso, viene meno il ruolo del relatore ed il presidente della commissione riferisce sommariamente all'Assemblea sui lavori della commissione. A tal fine è comunque necessario che il progetto sia inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea (analoga prassi si registra alla Camera).

Altra previsione riguarda le differenti condizioni in vigore presso i due rami del Parlamento per l'assegnazione di progetti di legge in sede legislativa (Camera) o deliberante (Senato). L'assegnazione alla Camera è proposta del Presidente, da iscrivere all'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea, con preavviso nella seduta precedente (art. 92, comma 1, RC), *affinché sia deliberata dall'Assemblea.* Al Senato invece il Presidente decide *direttamente* l'assegnazione in sede deliberante e in sede redigente (art. 34, comma 1-bis, 35 e 36 RS), con il limite dei progetti per i quali la Costituzione o il regolamento prevedano riserve di legge di assemblea e salva comunque la possibilità di richiederne la rimessione ad essa. In tale ultimo caso però la Conferenza dei presidenti di gruppo fissa il termine per la conclusione dei lavori in commissione.

A parere personale tali previsioni regolamentari sembrano presentare profili di contraddizione dei limiti alla *natura formale*, cioè dipendente dal modello costituzionale procedurale di adozione, della fonte “legge”. Tale natura si qualifica per effetto del primo comma dell’art. 72 Cost., che assegna pari rilievo all’esame in commissione rispetto a quello, successivo, in Assemblea e definisce “normale” (al quarto comma) la procedura articolata distintamente prima in commissione e poi in Assemblea. Inoltre la fissazione di termini cogenti al Senato per l’esame in commissione rischia di vanificare l’esigenza di una adeguata istruttoria legislativa e, di conseguenza, eleva le possibilità che l’esame in Assemblea, unica sede dove sanare le lacune conseguenti ad un approssimativo o formalistico esame in commissione, si riveli confuso e contraddittorio, contraddicendo il principio di ragionevolezza della legislazione di cui all’art. 3 Cost. In particolare l’esame vi si svolgerebbe sui testi dei progetti *presentati*, non assistiti dall’istruttoria che invece è svolta sui testi deliberati dalle commissioni.

In tal senso risulta problematica anche la preferenza per l’esame in sede legislativa e redigente dei progetti non coperti da riserva di legge d’assemblea, in quanto non può escludersi che i soggetti legittimati ne chiedano la rimessione in Assemblea a fini solo ostruzionistici; in tal caso anch’essi sarebbero calendarizzati in tempi ristretti in Assemblea, con conseguente compromissione delle condizioni per la definizione di testi ragionevoli e corrispondenti ai fini di una normazione corretta e consentanea allo scopo, cioè subordinando la ricerca della qualità della legislazione alla decisione di governo.

Solo la sperimentazione di tali previsioni consentirà di evitare come effetto combinato una congestione del programma e del calendario dei lavori del Senato ed un tendenziale peggioramento della qualità dei testi approvati da quel ramo, con conseguente rischio di moltiplicazione dei casi di irragionevolezza della legislazione.

Questi rilievi valgono a confermare le criticità sopra esposte circa il ricorso ai regolamenti parlamentari come fonti succedanee della Costituzione per agevolare l’*iter legis* in funzione di logiche di governo o comunque della relativa maggioranza.

Un’altra questione si può porre in relazione ad alcune previsioni in tema di gruppi parlamentari introdotte nel regolamento del Senato sempre nel dicembre 2017.

I partiti politici ed i gruppi parlamentari, che possono avere distinti ed autonomi profili di soggettività politica, sul piano del diritto generale partecipano della natura delle associazioni¹⁵. Durante ciascuna legislatura possono costituirsi nuovi gruppi. Alla Camera ciò può avvenire liberamente, entro limiti minimi di componenti peraltro definiti anche al Senato, per assicurarne un’effettiva soggettività politica. Al Senato invece con le riforme regolamentari del dicembre 2017 si è posto un limite ulteriore: in corso

¹⁵ Sul punto sia consentito rinviare riassuntivamente a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 32-36, e giur. ivi cit.

di legislatura è consentita la costituzione di nuovi gruppi solo per fusione di gruppi esistenti o per scissione da gruppi esistenti di formazioni comunque presentatesi congiuntamente alle elezioni, ai sensi dell'art. 15, comma 3, RS. Questa previsione potrebbe considerarsi eccedente la competenza del regolamento in quanto le norme in esame sono certamente limitative della sfera della libertà di associazione dei singoli senatori. I gruppi sotto il profilo della natura giuridica, come ricordato, sono pur sempre associazioni di parlamentari, come i partiti politici¹⁶, e comunque la libertà di associazione spetta anche ai senatori direttamente ai sensi dell'art. 18 Cost.

Inoltre in tal modo si preclude anche la libertà di senatori allo scopo fuoriusciti da gruppi esistenti di concorrere alla creazione di un nuovo gruppo che si prepari a presentarsi alle successive elezioni in termini indipendenti da altre liste o coalizioni in ragione di una propria originale soggettività politica. In sostanza questa prospettiva pare in linea di principio un disvalore secondo il solo regolamento del Senato nonostante la valorizzazione del pluralismo politico che discende direttamente dalla Costituzione.

Si rileva ancora che in caso di passaggio di un senatore tra gruppi diversi sono previste delle sanzioni "politiche": l'art. 13, comma 1-*bis*, RS, prevede che i vicepresidenti e i segretari che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadano dell'incarico. Analoga previsione vige in relazione ai presidenti, vicepresidenti e segretari delle commissioni permanenti: l'art. 27, comma 3-*bis*, RS prevede che i componenti dell'ufficio di presidenza di una commissione che entrino a far parte di un gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadano dall'incarico. A tale sanzione non sono soggetti né il Presidente del Senato, scelta peraltro comprensibile in ragione del fatto che si tratta anche del supplente del Capo dello Stato, né i senatori questori, scelta poco comprensibile visto che vicepresidenti e segretari del Senato invece decadono.

Le scelte regolamentari del Senato in tema di gruppi appaiono eccedere l'ambito di competenza proprio della fonte anche per un altro profilo: non si conciliano con il principio del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., che garantisce la libertà politica di ciascun parlamentare, il quale non può essere condizionato da vincoli di appartenenza politica nello svolgimento delle proprie funzioni¹⁷.

Si tratta di una garanzia da ritenersi rinforzata dalla previsione di cui all'art. 49 Cost., che dispone che *tutti* i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, nel senso che libertà e democrazia devono vigere nel corso dello svolgimento della vicenda politica sia nelle sedi parlamentari sia nell'ambito della vita interna di ciascun

¹⁶ In tal senso si veda Corte Cass. SS.UU. civ., sent. 19 febbraio 2004, n. 3335, punto 3 in diritto; ord. 29 dicembre 2014, n. 27396, punto 4 in diritto.

¹⁷ Si veda chiaramente Corte cost., sent. 7 marzo 1964, n. 14, punto 2 in diritto.

partito. Personalmente si ritiene che tale prescrizione garantisca la libertà dei deputati e dei senatori di associarsi liberamente in gruppi parlamentari anche in corso di legislatura e persino quando tali gruppi siano di nuova costituzione, come del resto è possibile alla Camera. I regolamenti non hanno competenza al riguardo se non per stabilire – come infatti fanno – limiti numerici minimi di componenti di ciascun gruppo, al fine di consentirne una soggettività politica effettiva e non pretestuosa, in ragione del rilievo funzionale dei gruppi nell’organizzazione dei lavori delle Camere.

5. La progressiva circoscrizione della competenza dei regolamenti parlamentari.

La lunga stagione di parlamentarismo “virtuoso”, che ha caratterizzato l’evoluzione del diritto parlamentare dall’inizio dell’età repubblicana fino alle inchieste giudiziarie del 1992 contro la corruzione del sistema dei partiti politici, dunque fin tanto che è durata la fiducia della comunità nel sistema parlamentare, ha consentito in un clima di neutralità politica e quindi di negoziazione costruttiva la revisione dei regolamenti parlamentari in vigore fino al 1971 in termini coerenti con la relativa legittimazione, superando testi previgenti obsoleti (risalenti nella sostanza al penultimo periodo statutario, quello immediatamente precedente l’affermazione del fascismo) e sperimentando nuove soluzioni procedurali. In particolare si sono introdotti nuovi istituti in ragione delle implementate esigenze funzionali e conoscitive del modello parlamentare repubblicano. Le riforme regolamentari in vigore dal 1971 hanno in definitiva consolidato e rafforzato quel modello, che poi si è arricchito di ulteriori novità ed affinamenti fino almeno all’entrata in vigore della legislazione elettorale del 1993, strutturandosi al punto di consentire alle forze politiche del Paese di reagire a gravissime crisi interne. Nonostante ciò il modello parlamentare vigente, dopo aver raggiunto l’apice della credibilità, è entrato in crisi.

Dopo una prima insoddisfacente applicazione della riforma del 1993 con l’incerta XII legislatura (1994-1996), la successiva più solida XIII legislatura (1996-2001) ha lasciato un segno importante nel sistema delle Istituzioni parlamentari, introducendovi le ragioni della governabilità a fianco di quelle del pluralismo come criterio organizzativo dei propri lavori. Le riforme regolamentari della XIII legislatura alla Camera in particolare si sono caratterizzate per la crescente attenzione verso una democrazia parlamentare intesa in senso “decidente”.

L’antiparlamentarismo, in crescita in quegli anni, ha purtroppo avvelenato il clima delle legislature successive anche per effetto della concomitante grave crisi economica globale, impedendo di declinare ulteriormente l’auspicata lettura dei regolamenti parlamentari in coerenza con la propria originale legittimazione: il modello è stato sottoposto a critica e fatto oggetto di progetti di riforme costituzionali “a tutti i costi”, sia di elaborazione interna ai partiti maggioritari (fallite) sia pretese da istituzioni

sovrnazionali efficientiste ed in fin dei conti non democratiche (la modifica dell'art. 81 Cost., di cui alla legge cost. n. 1 del 2012, introduttiva del principio dell'equilibrio di bilancio).

Le prime sono state tentate da maggioranze portatrici di progetti politici volti in definitiva a ridimensionare il ruolo del sistema parlamentare ed enfatizzare la posizione dell'esecutivo, spostando dunque il baricentro della governabilità al di fuori dalle Camere.

La riforma costituzionale del 2012, preceduta da un ridimensionamento della capacità delle Camere di emendare le leggi finanziarie e di bilancio progressivamente realizzato a partire dal 2009 e completato dopo la riforma, nel 2016, ha per parte sua privato di fatto il sistema parlamentare del titolo a partecipare alle decisioni di finanza pubblica, escludendolo dalle scelte di politica economica sottese agli obiettivi di bilancio imposti per il tramite del nuovo art. 81 Cost. in tema di *governance* economica europea.

Si può dire che il sistema delle fonti esterne, a livello costituzionale e legislativo, tra il 2005 e il 2016 abbia circoscritto le competenze regolamentari delle Assemblee democratiche senza modifiche organiche dei regolamenti ma imponendo nuovi approcci interpretativi delle relative norme per conformarle al diritto esterno, nazionale e sovranazionale, ponendone in discussione per l'effetto l'originale legittimazione. Infatti, leggendo i testi dei regolamenti in vigore (quello del Senato fino a prima delle riforme del dicembre 2017), vi si scoprono numerose aporie derivanti dal mancato coordinamento con la legislazione esterna e norme superate da nuove previsioni costituzionali e legislative, attenuate dalla supplenza di prassi interpretative in realtà sostitutive e mai codificate (quanto meno alla Camera, visto che al Senato molte novità sono state registrate proprio con le riforme del 2017). Si noti che i pareri interpretativi di disposizioni regolamentari sono di norma assunti presso la Giunta per il regolamento ed a maggioranza semplice, non già in Assemblea e nelle forme della revisione dei regolamenti parlamentari, con la maggioranza di cui all'art. 64, primo comma, Cost.

Questo *trend* non pare mutato dopo il cambiamento del sistema elettorale.

Nelle sentenze n. 1 del 2014¹⁸ e n. 35 del 2017¹⁹ la Corte costituzionale aveva arginato alcuni eccessi del legislatore elettorale autore del *porcellum* e dell'*italicum*, auspicando un nuovo sistema elettorale che conciliasse rappresentatività e governabilità. Tuttavia la nuova legge elettorale approvata sul finire della XVII legislatura (legge 3 novembre 2017, n. 165 - cd. *rosatellum*) non ha risolto tutte le contraddizioni dei precedenti modelli, esponendo nuovamente al rischio di manipolazione maggioritaria i regolamenti delle

¹⁸ Gli interventi in dottrina a commento della sentenza n. 1 del 2014 sono numerosissimi. Un'ampia rassegna di quelli pubblicati nelle Riviste *on line* è reperibile *in capite* al testo della sentenza pubblicata in *Consulta OnLine* (<http://www.giurcost.org/decisioni/2014/0001s-14.html>)

¹⁹ Anche gli interventi in dottrina a commento della sentenza n. 35 del 2017 sono numerosissimi. Un'ampia rassegna di quelli pubblicati nelle Riviste *on line* è reperibile *in capite* al testo della sentenza pubblicata in *Consulta OnLine* <http://www.giurcost.org/decisioni/2017/0035s-17.html>

Assemblee. In particolare il nuovo sistema elettorale da una parte spinge le liste ad aggregarsi in coalizioni elettorali e dall'altra non rende vincolante - né avrebbe la competenza per farlo - il patto di coalizione in ragione del divieto di mandato imperativo *ex art. 67 Cost.* Infatti dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018 la coalizione vincente si è sciolta e si è faticosamente formata una maggioranza di governo fra liste che si erano contrapposte vigorosamente nella fase della campagna elettorale; questa nuova coalizione di governo è supportata dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Assemblee e potrebbe intraprendere riforme costituzionali e regolamentari.

In breve può dirsi che la competenza dei regolamenti parlamentari allo stato delle cose, essenzialmente per effetto della legislazione elettorale, sia in potenza una questione di governo, in contraddizione con la natura di fonti-patto propria di tali regolamenti che discende dal quadro delle pertinenti norme costituzionali. Una relativa evoluzione in tal senso potrebbe pertanto considerarsi incostituzionale.

6. L'esclusività e la limitazione della competenza dei regolamenti parlamentari ex art. 64, primo comma, Cost.

Riassumendo sul punto, si può sostenere che i vincoli costituzionali alla competenza riservata e limitata dei regolamenti parlamentari sono autentici se considerati sottratti alla logica di governo.

Il fatto che la legge ordinaria abbia progressivamente inciso sulle competenze degli organi parlamentari, come sopra ricordato, acquisisce pertanto una rilevanza particolare ai fini delle presenti considerazioni perché dimostra che allo stato c'è ancora confusione dei piani di azione della legge e dei regolamenti parlamentari.

La legge quale fonte generale *nell'ordinamento* può disporre anche su materie di rilievo parlamentare ma a condizione di non alterare il ruolo costituzionale delle Camere. I regolamenti parlamentari quali fonti *dell'ordinamento* e non *nell'ordinamento*, in coerenza con quanto sostenuto dalla Corte nella sentenza n. 120 del 2014, hanno competenze normative vincolate, eccezionali, per effetto della circoscrizione costituzionale del relativo ambito materiale; non sono in generale legittimati come fonti-atto alla stessa stregua della legge proprio in virtù del relativo valore formale, che, come dimostrato, ne rivela la natura essenzialmente sperimentale e negoziale.

In altri termini la Corte ha inteso riconoscere che i regolamenti sono fonti *dell'ordinamento* generale della Repubblica quando svolgono il compito ad essi assegnato dall'art. 64, primo comma, Cost. e dalle altre norme costituzionali. Fuori da questo ambito materiale la Costituzione (e tanto meno la Corte) non ne legittima alcuna originale capacità normativa innovativa dell'ordinamento giuridico generale, che invece rilascia in esclusiva alle fonti costituzionale e legislativa ed alle altre fonti del diritto in senso proprio.

Da questo punto di vista l'autonomia delle Camere *non è un titolo generale di legittimazione alla normazione mediante lo strumento dei regolamenti parlamentari*, quindi non è nella libera disponibilità delle Camere ampliare l'ambito di competenza dei propri regolamenti. *Per adottare norme generali le Camere devono fare ricorso alla legge, non espandere la portata dello strumento regolamentare.*

E' una notazione tanto ovvia quanto trascurata nella dinamica delle più recenti riforme e da gran parte della dottrina e della giurisprudenza.

I regolamenti parlamentari non sono legittimi se fungono da strumenti in mano alla maggioranza di governo presso una o entrambe le Camere per alterare surrettiziamente l'ordine costituzionale delle attribuzioni dei poteri e delle competenze delle fonti generali del diritto, specie al fine di limitare impropriamente diritti e libertà individuali.

Si tratta di una condizione giuridica costituzionale della competenza dei regolamenti parlamentari implicata dall'originalità causale di tali fonti nei termini ampiamente esposti, che ne rivela la neutralità politica. Violandola, essi incorrono in un vizio sul piano della legittimazione, che ne qualifica profili di irragionevolezza insanabili, e la conseguente invalidità.

Per altro verso si è evidenziato nel precedente paragrafo come la fonte legislativa (non anche quella costituzionale) non possa surrogare la competenza dei regolamenti parlamentari negli ambiti ad essi propriamente assegnati in via riservata ed esclusiva dall'art. 64, primo comma, Cost.

La legge ed il regolamento possono tuttavia "cooperare" mediante espressi e reciproci rinvii²⁰, come nel caso delle procedure parlamentari afferenti al ruolo dell'Italia nelle fasi ascendente e discendente della formazione del diritto europeo e nella definizione della legislazione di bilancio²¹.

Pertanto la competenza riservata dei regolamenti parlamentari trova un limite quando una certa materia risulti già disciplinata dalla Costituzione o dalla legge ovvero riservata alla relativa competenza e non sussistano ragioni effettive ed attuali di autonomia costituzionale per sottrarla alla competenza della legge: in tal caso i regolamenti parlamentari, difettando del valore e della forza propria di tali fonti-atto, devono ritenersi in linea di principio incompetenti, potendo le Camere intervenire nella predetta materia solo mediante la legge, da adottare all'esito dei competenti procedimenti legislativi.

²⁰ Al riguardo si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 46-49.

²¹ In tal senso si vedano l'istituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio di cui all'art. 5, comma 1, lett. f) della legge cost. n. 1 del 2012, il cui Protocollo istitutivo è stato adottato dai Presidenti delle Camere, recando anche regole per il reclutamento dei propri componenti e del personale (si veda il testo in *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 novembre 2013, 10-13), nonché le procedure di esame ed approvazione della legislazione di bilancio e di partecipazione alle fasi ascendente e discendente di formazione del diritto dell'Unione definite con legislazione ordinaria, sulle quali sia consentito un rinvio riepilogativo a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 157 ss., 174 ss. e 255 ss.

7. I regolamenti parlamentari minori.

7.1. Regolamenti minori e regolamenti speciali.

Sulla base di quanto fin qui evidenziato è possibile spostare il *focus* del presente studio sui regolamenti comunemente definiti “minori”²².

Tali regolamenti devono tenersi distinti dai regolamenti parlamentari “speciali”.

Si tratta dei regolamenti della Giunta per le autorizzazioni a procedere della Camera (art. 18, comma 4, RC - non adottato), della Giunta per le elezioni della Camera (art. 17, comma 2, RC) e di quello della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato (art. 19, commi 4 e 6, RS) in materia di verifica dei poteri. Questi ultimi due sono stati approvati, rispettivamente, dalla Camera il 6 ottobre 1998 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 246 del 21 ottobre 1998) e dal Senato il 23 gennaio 1992 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 1992).

Inoltre in materia di procedimenti d'accusa vige un regolamento parlamentare speciale, approvato dal Senato e dalla Camera, rispettivamente, il 7 giugno e il 28 giugno 1989, a maggioranza assoluta dei propri componenti, in diretta applicazione delle pertinenti disposizioni costituzionali in materia, che tra l'altro costituisce un originale e raro esempio di atto bicamerale non legislativo.

Tali regolamenti partecipano della natura giuridica e della copertura costituzionale dei regolamenti delle Camere, rispetto ai quali pertanto si pongono in relazione di *specialità*, non di subordinazione gerarchica. Anche le leggi e le deliberazioni monocamerali istitutive di organi parlamentari bicamerali e d'inchiesta recano disposizioni che rimettono a regolamenti “interni” la regolazione di vari profili dell'organo, in conformità delle specifiche competenze fissate dai relativi atti istitutivi (per le inchieste con la copertura dell'art. 82 Cost.). Pure questi regolamenti sono speciali, anche se la relazione di specialità si qualifica più correttamente nei confronti della legge o della delibera istitutiva, che completa sul piano funzionale a fini essenzialmente organizzativi dell'organo.

Quando la legge o la delibera istitutiva rechina prescrizioni procedurali a loro volta esse si pongono in relazione di specialità - ancorché *sui generis*, sul piano funzionale, in ragione della disomogeneità delle fonti - con i regolamenti maggiori, di cui tuttavia permane la competenza generale in ragione dell'esigenza di garantire comunque la funzionalità ordinaria dell'organo. Infatti, in caso di silenzio degli atti istitutivi e dei connessi regolamenti, secondo la prassi vigente si applica in via sussidiaria il regolamento generale

²² Il tema in dottrina è tradizionalmente trattato ai margini della disamina delle fonti del diritto, considerando i regolamenti “minori” essenzialmente come una categoria residuale, che accoglie ogni tipologia di atti regolatori a vocazione organica diversi dai regolamenti delle Camere. Per una ricostruzione bibliografica si veda C. DI SERI, *I regolamenti “minori”*, cit.

della Camera cui appartiene l'organo ovvero, in caso di organo bicamerale, il presidente *pro tempore* dell'organo.

7.2. Limiti alla competenza dei regolamenti minori.

Tradizionalmente i regolamenti minori dispongono all'interno dell'Organo costituzionale e rivelano regole di tipo amministrativo o comunque organizzativo.

Per la Camera si tratta dei regolamenti previsti dall'art. 12, commi 2 e 3, RC, cioè il regolamento della Biblioteca e regolamenti e altre norme concernenti:

- a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera;
- b) l'amministrazione e la contabilità interna;
- c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari;
- d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio;
- e) i criteri per l'affidamento ai soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera;
- f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima", mediante gli organi di giurisdizione domestica di primo e secondo grado istituiti con il regolamento minore ulteriore di cui al comma 6 del medesimo articolo 12 RC).

Per il Senato si tratta dei regolamenti di cui all'art. 12, comma 1, per RS, che individua esplicitamente prima i regolamenti della Biblioteca e dell'Archivio storico e poi, in generale, i "regolamenti *interni* dell'Amministrazione del Senato".

In via generale i regolamenti minori non possono eccedere la competenza dei regolamenti maggiori, da cui traggono in via esclusiva la propria competenza.

La Corte peraltro in alcun modo ha esteso *ipso iure* la copertura dell'art. 64, primo comma, Cost. anche ai regolamenti minori: in tal senso la giurisprudenza costituzionale è costante a partire dalla sentenza n. 154 del 23 maggio 1985 fino alle citate sentenze n. 120 del 2014 e 213 e 262 del 2017, dove le questioni prospettate hanno inerito esclusivamente i regolamenti maggiori, ai quali soli è stato riferito l'art. 64, primo comma, Cost. Quindi in linea di principio sotto il profilo ermeneutico le considerazioni della Corte possono estendersi al più ai regolamenti speciali di organi delle Assemblee, equiparabili a primi anche sotto il profilo formale, non anche ai regolamenti minori.

Oltretutto solo per l'adozione dei regolamenti maggiori l'art. 64, primo comma, Cost. prescrive il vincolo formale della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Questo vincolo formale, come evidenziato, rileva non tanto a qualificarne forza e valore in quanto fonte concorrente con le altre fonti dell'ordinamento generale, ma essenzialmente come requisito che ne garantisce l'originale forza passiva in aggiunta a quello della competenza costituzionalmente riservata.

Inoltre solo le Assemblee e le commissioni costituiscono il "legislatore parlamentare": i collegi competenti ad adottare in via esclusiva i regolamenti minori, gli uffici di presidenza delle Camere, non sono "legislatori". In aggiunta sono composti in modo da garantire non già dinamicamente la rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari, presupposto essenziale della rappresentanza politica e vincolo esplicitamente imposto agli organi parlamentari legislativi dall'art. 72 Cost., ma solo la *presenza* di almeno un rappresentante di ciascun gruppo, con situazione fotografata all'inizio della legislatura ed aggiornata al formarsi di nuovi gruppi da rappresentarvi mediante elezioni suppletive di deputati segretari. Peraltro i segretari rappresentativi di gruppi che si estinguono nel corso della legislatura decadono dalla carica.

Pertanto la competenza dei regolamenti minori è anche formalmente diversa da quella dei regolamenti maggiori, il che a maggior ragione ne esclude la surrogabilità rispetto a questi ultimi.

Si tratta oltretutto di una competenza derivata, di attribuzione, in quanto devono sussistere esplicite deleghe ad essi conferite dai regolamenti maggiori.

In breve, i regolamenti minori non possono disciplinare direttamente funzioni costituzionali delle Camere, rimesse alla competenza riservata dei regolamenti maggiori, né espandere il proprio ambito di competenza oltre i confini posti dai regolamenti maggiori.

A fortiori non possono superare i vincoli di competenza che discendono dalle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra le Camere e gli altri poteri dello Stato.

Inoltre, e questo aspetto è tanto cruciale quanto problematico, non possono evidentemente essere superate le riserve di legge prescritte dalla Costituzione, anche relative, difettando in capo ai regolamenti parlamentari in linea di principio (come ricordato nei paragrafi 3 e 6) ogni competenza diretta ad attuare o applicare la Costituzione al di fuori dei confini della propria originale competenza di autonomia.

Dunque la competenza dei regolamenti maggiori e quella dei regolamenti minori corrispondono a finalità ben distinte. *Solo i primi hanno funzionalità causale di rilievo costituzionale negli ambiti di competenza ad essi garantiti dalla Costituzione.*

Molti istituti disciplinati dai regolamenti maggiori, pur non previsti in Costituzione, sono legittimi solo *in quanto* afferenti all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere nella logica della forma di governo vigente (interrogazioni ed interpellanze, mozioni e risoluzioni, emendamenti, ecc.) ed hanno in taluni casi

ricevuto sotto tale profilo l'avallo dalla giurisprudenza costituzionale: si pensi ad esempio alla questione di fiducia²³ ed alla mozione di sfiducia individuale²⁴.

Tale prerogativa dei regolamenti maggiori non è ripetibile da quelli minori.

In particolare in nessuna disposizione dei regolamenti maggiori si rintracciano norme idonee ad incidere nella sfera patrimoniale individuale e dei diritti e delle libertà dei soggetti del diritto (con le problematiche eccezioni sopra evidenziate con riferimento alle modifiche regolamentari approvate dal Senato nel 2017 in tema di gruppi).

Questo assunto è cruciale ai fini della presente analisi perché, come ricordato, esclude che i regolamenti parlamentari siano competenti a recare norme in tema di rapporti giuridici intersoggettivi, di diritti e di libertà afferenti alla Parte Prima della Costituzione: non basta la previsione di attribuzioni costituzionali delle Camere ma occorre l'esplicito conferimento all'Organo di competenze in tale ambito. Ad esempio, possono consentirsi limitazioni della libertà personale con atti parlamentari solo nella cornice delle inchieste parlamentari, per effetto dell'esplicita copertura dell'art. 82, secondo comma, Cost.

Quanto sostenuto è coerente con la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ormai consolidato la lettura per la quale valore, forza e competenza dei regolamenti parlamentari sono del tutto originali, in alcun modo assimilabili al valore, alla forza ed alla competenza della legge ordinaria, e quindi sono sottratti al giudizio di costituzionalità, che la Corte è competente a svolgere sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge.

La sottrazione al giudizio di legittimità della Corte non implica tuttavia che i regolamenti parlamentari siano esclusi da controlli esterni, al fine di garantire il rispetto del principio di legalità quale "grande regola" dello stato di diritto²⁵ anche sotto il profilo del riparto della competenza rispetto alle altre fonti, *in primis* quella legislativa.

Si conferma dunque il principio per il quale i due canali di normazione sono rigorosamente distinti dalla Costituzione sul piano sostanziale (della competenza) e formale (del valore e della forza), in quanto funzionali a scopi costituzionali diversi: l'organizzazione delle Camere quello di cui all'art. 64, primo comma, Cost., e la costituzione dell'ordinamento giuridico in attuazione e nel rispetto della Costituzione quello di cui alle previsioni costituzionali sui procedimenti legislativi costituzionale e ordinario.

²³ La questione di fiducia è stata legittimata dalla Corte cost. nella sent. 26 luglio 1995, n. 391, punto 6 in diritto.

²⁴ La mozione di sfiducia individuale è stata legittimata dalla Corte cost. nella sent. 18 gennaio 1996, n. 7, spec. punti 7 ss. in diritto.

²⁵ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, punto 4.4 in diritto.

Le Camere non sono libere di scegliere indifferentemente l'uno o l'altro canale normativo, nei termini ampiamente illustrati²⁶.

Le implicazioni di queste considerazioni sulla competenza dei regolamenti minori sono evidenti in quanto a loro volta non possono surrogare la competenza dei regolamenti maggiori e delle altre fonti dell'ordinamento generale.

7.3. Esclusione in linea di principio dei regolamenti minori dalle fonti del diritto dell'ordinamento generale.

Torniamo alla definizione operata dalla Corte²⁷ circa la qualità dei regolamenti maggiori di fonti “dell'ordinamento generale della Repubblica”: come ricordato, la Corte ha circoscritto questa affermazione precisando che si tratta di atti fonte non solo dotati “di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria” ma anche “sottoposti agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle norme costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza”.

Tra questi canoni interpretativi in particolare quelli della gerarchia e della competenza operano in sincronia per risolvere eventuali antinomie dell'ordinamento. Assodato che il canone della gerarchia opera limitatamente nella cornice di competenze separate delle fonti parlamentari, la Corte sembra privilegiare il canone della competenza per regolare le antinomie tra regolamenti maggiori e restanti fonti dell'ordinamento generale da un lato e regolamenti minori dall'altro.

Ne deriva che il canone della gerarchia può operare nella relazione tra regolamenti maggiori e regolamenti minori a condizione che questi dispongano in ambiti di competenza concorrente, ipotesi che i primi devono legittimare esplicitamente visto che sopra si è chiarito che i regolamenti minori sono atti a competenza necessariamente ed espressamente delegata a cura dei regolamenti maggiori, essenzialmente quelle di cui agli artt. 12 RC e 12 RS ed alle ulteriori pertinenti norme regolamentari, e non ripetono dai regolamenti maggiori la competenza costituzionale esclusivamente propria di questi *ex art. 64 Cost.*

Ne deriva ancora che i regolamenti minori non possono ampliare le competenze loro delegate nemmeno surrettiziamente, soprattutto quando si tratti di competenze che non spettano ai regolamenti maggiori. Tale è, come ricordato, il senso della giurisprudenza della Corte riferita ai regolamenti di cui all'art. 64, primo comma, Cost.

²⁶ In tal senso non possono condividersi sul punto le considerazioni del Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 2016 del 2018, cit. in nota 7, che riconosce libertà di surrogazione dei regolamenti minori rispetto alla legge per disciplinare fattispecie impicanti diritti soggettivi, fondando la propria lettura sulla mera presa d'atto della giurisprudenza sul punto dei giudici domestici della Camera (spec. punto 1 della risposta al terzo quesito).

²⁷ Corte cost., sent. 9 maggio 2014, n. 120, spec. punto 4.2 in diritto.

Pertanto si conferma che non esiste alcuna copertura di rango costituzionale, né normativa né interpretativa (a cura della Corte) che legittimi i regolamenti minori come fonti dell'ordinamento generale della Repubblica nello svolgimento dell'art. 64, primo comma, Cost. In particolare l'art. 12, comma 1, RS, parla espressamente di “regolamenti *interni* dell'Amministrazione del Senato”²⁸.

Quindi *a fortiori* né l'art. 64, primo comma, Cost., né gli artt. 12 RC e 12 RS né le altre pertinenti norme regolamentari consentono che essi dispieghino *ipso iure* effetti costitutivi diretti o indiretti nell'ordinamento generale in concorso con le altre fonti, quindi nemmeno nella dimensione giuridica dei diritti e delle libertà individuali o nella sfera patrimoniale dei singoli soggetti dell'ordinamento, garantita dalla Parte Prima della Costituzione.

In sostanza l'art. 64, primo comma, Cost. non solo vieta che le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica diverse da quella costituzionale dispieghino effetti “non voluti” nell'ambito di competenza di ciascuna Camera, *ma vieta anche il contrario*, escludendo la competenza dei regolamenti parlamentari a disporre all'esterno di tale ambito di competenza normativa riservata e separata. Tanto più ciò vale per i regolamenti minori.

I regolamenti minori pertanto in linea di principio possono legittimamente dispiegare effetti solo nelle materie loro delegate dai regolamenti maggiori²⁹ *all'interno dell'Organo*.

In altri termini nei regolamenti minori la “normatività” è un carattere eccezionale (come si vedrà nel successivo paragrafo) essendo la relativa efficacia circoscritta dai confini dell'autonomia dell'Organo, la cui disciplina è di prerogativa dei regolamenti maggiori. Per quanto vi compaia una struttura dispositiva di tipo normativo, deve prevalervi la funzione di autorganizzazione, di gestione e di governo delle strutture e delle funzioni delle Amministrazioni parlamentari. I terzi possono relazionarsi con esse accettando le condizioni generali definite in tali atti ovvero possono stipulare contratti alle condizioni generali definite nei pertinenti regolamenti minori, ad esempio nei regolamenti di amministrazione e contabilità, nonché nei capitoli speciali e nei bandi di gara; pertanto i terzi non sono soggetti ai regolamenti minori in quanto “norme” *ma in quanto vi prestino consenso negoziale*.

In breve i regolamenti minori possono figurarsi come gli atti delle Camere recanti le regole da rispettare o accettare da parte di chi intenda stabilire con esse rapporti giuridici stabili oppure occasionali. Sono invece dotati di carattere precettivo per il personale amministrativo in ragione del rapporto di servizio

²⁸ Il Consiglio di Stato Commissione speciale, parere n. 2016 del 2018, cit. in nota 7, punto 2 della risposta al primo quesito, parla dei regolamenti minori come fonti del “diritto amministrativo parlamentare”, rivelando una palese contraddizione all'interno delle proprie argomentazioni a sostegno della capacità normativa dei regolamenti minori in tema di vitalizi in concorso con quella della legge.

²⁹ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, spec. punto 7.2 in diritto.

con l'Amministrazione e per i parlamentari chiamati istituzionalmente dai regolamenti delle Camere a darvi applicazione per garantire l'ordinato funzionamento delle strutture dell'Organo³⁰.

Pertanto, come osservato anche in altra sede sul punto³¹, i regolamenti minori in linea di principio non sono competenti ad intervenire unilateralmente in ambiti inerenti libertà e diritti individuali in assenza di una loro previa legittimazione di tipo negoziale. Possono tuttavia eccezionalmente beneficiare della legittimazione propria delle fonti del diritto se legittimati dalla consuetudine costituzionale, come insegna la giurisprudenza della Corte inaugurata con la sentenza n. 262 del 2017.

7.4. Legittimazione eccezionale di specifiche competenze normative dei regolamenti minori.

Gli Organi costituzionali possono avere attribuzioni direttamente implicate dalla relativa autonomia costituzionale, che non sono positivizzate nella Carta o in leggi costituzionali ma in consuetudini costituzionali espressamente riconosciute dalla Corte, quali quelle in materia di autonomia contabile³², immunità delle sedi degli organi costituzionali³³ ed autodichia³⁴. Solo in queste materie secondo la Corte *la consuetudine costituzionale legittima direttamente una qualche capacità normativa dei regolamenti minori, ma rigorosamente limitata dalla condizione - pertanto di legittimità costituzionale - che inerisca il "momento applicativo" dell'autonomia dell'Organo.*

In tal senso la Corte ha qualificato come inerente tale momento applicativo anche l'organizzazione, la selezione, la disciplina e la gestione del personale dell'Organo costituzionale³⁵, secondo modelli da conciliare comunque con il rispetto del principio di legalità come "grande regola" dello Stato di diritto³⁶.

³⁰ Ad esempio, analizzando uno dei più importanti regolamenti minori della Camera, il regolamento di amministrazione e contabilità (approvato dall'ufficio di presidenza il 21 dicembre 2010), può sostenersi che esso, recando puntuali indicazioni sulla struttura del bilancio della Camera nonché per la relativa predisposizione e gestione, vincoli in termini precettivi sia l'Amministrazione della Camera sia il relativo personale sia i deputati Questori (competenti ex art. 10 RC) a darvi esecuzione. Invece la parte di tale regolamento che disciplina la selezione dei contraenti (titolo V) deve essere *accettata* dai terzi che entrino in rapporto negoziale con la Camera assieme alle regole contenute nei capitolati e nei bandi di gara. Ciò di norma avviene in sede di contratto stipulato tra la Camera ed il privato contraente (ad es., l'aggiudicatario). Le previsioni limitative di diritti e libertà individuali sono esplicitamente e distintamente sottoscritte secondo il regime civilistico delle clausole vessatorie dei contratti. Analoghe considerazioni valgono per l'omologo regolamento del Senato approvato dal relativo consiglio di presidenza il 1° giugno 2006. Ne consegue che l'autodichia concerne solo l'impugnazione degli atti delle Amministrazioni parlamentari rispetto alle regole contenute nei regolamenti di amministrazione e contabilità mentre le vicende concernenti l'adempimento del contratto da parte dei contraenti (Camere comprese) sono rimesse alla giurisdizione ordinaria competente.

³¹ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia*, cit., spec. § 8-9.

³² Corte cost. n. 129 del 1981, spec. punto 4 in diritto; 5 giugno 2018, n. 169, spec. punto 5 in diritto.

³³ Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, spec. punto 10 in diritto.

³⁴ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, spec. punti 7.1 e 7.4 in diritto.

³⁵ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, spec. punto 7.3 in diritto.

³⁶ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, spec. punto 4.4.

Secondo la Corte i regolamenti degli organi costituzionali non previsti in Costituzione ma per i quali sia possibile rilevarvi in via di consuetudine costituzionale un implicito fondamento sono annoverabili tra le fonti del diritto: “se così non fosse”, secondo la Corte “fonti del genere non potrebbero legittimamente inserirsi nell’attuale sistema degli atti normativi dello Stato”³⁷.

E’ dunque la fonte costituzionale che legittima i regolamenti degli Organi costituzionali come fonti del diritto, non già la mera volontà di questi. Per i regolamenti minori può essere solo la consuetudine costituzionale.

Pronunciando in tema di autodichia, la Corte ha espressamente sostenuto che “l’autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgono le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all’esercizio delle funzioni dell’organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune”³⁸.

Rispetto ai terzi dunque la Corte esclude che la consuetudine costituzionale legittimi l’autodichia e le conseguenti competenze normative di atti interni, in quanto non inerenti il momento applicativo dell’autonomia dell’Organo³⁹.

Si aggiungano alcune considerazioni in tema di regolamenti minori di disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti. Anche per questi regolamenti occorre una accurata ponderazione della competenza generale della fonte a disciplinare libertà e diritti soggettivi al di fuori delle esigenze di autonomia indotte dal momento applicativo dell’autonomia costituzionale dell’Organo.

In particolare occorre domandarsi se tali regolamenti abbiano una competenza libera nel disporre in tema di condizioni del rapporto di lavoro dipendente, che tra l’altro, come in altra sede rammentato⁴⁰, è contrattualizzato e non è assimilabile al rapporto di lavoro di diritto pubblico del personale non contrattualizzato delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001,

³⁷ Corte cost., sent. n. 129 del 10 luglio 1981, spec. punto 4 in diritto.

³⁸ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, spec. punto 7.2 in diritto.

³⁹ Peraltro, come osservato in nota 30, già allo stato i terzi contraenti accettano espressamente la giurisdizione domestica e comunque gli organi di autodichia non hanno giurisdizione sull’esecuzione dei contratti stipulati dalle Camere.

⁴⁰ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia*, cit., spec. § 9.

non essendo le Amministrazioni parlamentari riconducibili alle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 2 del medesimo decreto legislativo⁴¹.

Per i dipendenti delle Camere esiste infatti un *contratto generale*, il “Protocollo comune sulle relazioni sindacali”, approvato nel 2017 insieme ad altri atti qualificanti nel quadro del cd. “ruolo unico” dei dipendenti delle Camere e stipulato tra le Amministrazioni delle due Camere e le organizzazioni sindacali dei relativi dipendenti. Nel Protocollo sono individuate materie di natura contrattuale, dove le Amministrazioni provvedono previa contrattazione con i sindacati e conseguente stipula di contratti di dettaglio, e materie non contrattuali, dove le Amministrazioni possono provvedere dopo la mera consultazione delle organizzazioni sindacali⁴². Solo le materie non contrattuali possono ritenersi effettivamente inerenti il momento applicativo dell'autonomia dell'Organo.

Sul punto si ricordano le riflessioni di Massimo Severo Giannini⁴³, che riconduceva le Amministrazioni parlamentari nella categoria delle “amministrazioni private” piuttosto che in quella delle “amministrazioni pubbliche”, per via della relativa naturale capacità di adattamento alle esigenze funzionali dell'Organo costituzionale, come nelle imprese private, dove (è un esempio formulato dall'Autore) basta una deliberazione del consiglio di amministrazione per istituire o sopprimere strutture aziendali.

Seguendo tale lettura l'ufficio di presidenza della Camera e il consiglio di presidenza del Senato, che hanno la competenza ad adottare i regolamenti minori, sono più simili a consigli di amministrazione che a “legislatori”⁴⁴.

Anche questo dato depone nel senso di escludere che tali organi abbiano nella propria libera disponibilità i regolamenti minori e quindi che possano ricorrervi come strumenti normativi al di fuori dei ricordati casi eccezionali funzionali allo svolgimento del momento applicativo dell'autonomia costituzionale delle Camere. Pertanto i regolamenti minori, in assenza di una *effettiva e non nominalistica* esistenza di tale presupposto⁴⁵ e fuori dal citato ambito di legittimazione consuetudinaria, non sono in linea di principio competenti a recare norme in senso proprio, competenti ad innovare l'ordinamento giuridico e ad incidere nella sfera patrimoniale dei singoli.

⁴¹ Corte di cass. SS.UU. Civ., ord. n. 27396 del 2014, cit. in nota 16, spec. punto 7.2 in diritto.

⁴² Tra le materie contrattuali rientrano lo *status* giuridico ed economico complessivo del personale e l'autodichia. Tra le materie non contrattuali rientrano la definizione dell'assetto organizzativo delle Amministrazioni parlamentari, inclusi i concorsi.

⁴³ M.S. GIANNINI, *Istituzioni e funzionalità degli apparati*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Roma, Camera dei deputati, 1983, 11 ss.

⁴⁴ Questa lettura è coerente con il tradizionale insegnamento della dottrina, che distingue tra “disporre *in via normativa*” e “disporre *in via provvedimentale*” (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, cit., cap. 1, spec. § 5).

⁴⁵ In tal senso, ad esempio, non sarebbe sufficiente eccepire generiche esigenze di risparmio, visto che la dotazione degli Organi costituzionali è iscritta nel bilancio dello Stato nell'entità richiesta dei singoli Organi, che pertanto potrebbero far fronte a maggiori esigenze di spesa semplicemente chiedendo un incremento della dotazione.

Gli stessi artt. 12 RC e 12 RS, per le ragioni esposte circa l'eccezionalità della competenza della fonte di appartenenza, non possono che definire solo la *competenza materiale* di tali atti, *sono cioè norme sulla competenza piuttosto che fonti sulla produzione*: in alcun modo qualificano l'efficacia dei regolamenti minori in termini normativi, non valendo certamente a tal fine l'attribuzione ad essi del *nomen iuris* di "regolamenti".

Pertanto delle due l'una: o si qualifica una qualche efficacia normativa in senso proprio di regolamenti minori - come fonti *dell'ordinamento* - direttamente sulla base di talune delle ricordate consuetudini costituzionali e solo per quanto strettamente (causalmente) necessario a svolgere il momento applicativo dell'autonomia costituzionale dell'Organo, secondo le indicazioni della Corte, o deve escludersi in linea di principio natura di fonte dell'ordinamento al tipo di atto "regolamento minore", che pertanto può "disciplinare" rapporti giuridici implicanti diritti soggettivi e libertà solo se fonda in una previa legittimazione negoziale la propria abilitazione alla regolazione⁴⁶.

In generale pertanto i regolamenti minori devono ritenersi atti generali di natura amministrativa interni all'Organo. Oltretutto tra regolamenti minori e atti generali amministrativi interni non esiste alcuna differenza formale, essendo sufficiente per entrambi l'approvazione da parte dell'ufficio di presidenza della Camera o del consiglio di presidenza del Senato con la maggioranza ordinaria.

8. Categorie dei regolamenti parlamentari minori.

8.1. Distinzione sotto il profilo della legittimazione.

Alla luce di quanto precede può ritenersi che i regolamenti minori non costituiscano una categoria omogenea.

Prima di tutto i regolamenti minori vanno distinti a seconda che siano o meno costituzionalmente legittimati in via consuetudinaria secondo quanto insegna la Corte in connessione al momento applicativo dell'autonomia dell'Organo. Come sostenuto, solo nel primo, limitatissimo, caso possono recare norme in senso proprio.

Conseguentemente i regolamenti minori possono essere distinti in regolamenti a carattere propriamente normativo, regolamenti a legittimazione negoziata e regolamenti (*rectius*, atti generali) di autorganizzazione.

Non si tratta di distinzioni accademiche. Ove i regolamenti minori a legittimazione necessariamente negoziata prescindessero da una previa clausola convenzionale di riconoscimento della relativa efficacia dispositiva da parte dei destinatari, determinando un sacrificio di diritti e libertà individuali causalmente non implicato dal momento applicativo dell'autonomia dell'Organo, ne scaturirebbe un profilo di

⁴⁶ Sul tema si vedano le convergenti considerazioni di ordine generale di M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., spec. §18.

invalidità per carenza di competenza⁴⁷. Se ne potrebbe così elidere la validità rispetto alla fonte normativa competente in materia di diritti soggettivi e di rapporti giuridici, cioè la legislazione generale (ad esempio in materia di contratti e obbligazioni, di diritto del lavoro e prerogative sindacali, di diritti e libertà della persona, ecc.) ed i principi generali del diritto da essa desumibili.

Per altro verso, se gli organi giurisdizionali interni dell'Organo esponenti della relativa autodichia, non annullassero il regolamento non negoziato, a parere personale rimarrebbe nel potere degli organi della giurisdizione ordinaria pronunciarsi sulla base di una azione di nullità presentata dai soggetti interessati, al fine di far constare con sentenza l'ingiusta menomazione di diritti o libertà ad opera di un atto invalido per incompetenza assoluta della fonte, *quindi inesistente dal punto di vista dell'ordinamento generale*.

In altri termini, nell'interesse dell'ordinamento generale e dal relativo punto di vista non può escludersi che gli organi giurisdizionali siano competenti a dichiarare la nullità di disposizioni di regolamenti minori che dispongano a danno di diritti e libertà individuali senza implicare lo svolgimento di alcun momento applicativo dell'autonomia dell'Organo e senza che siano assistite da una base negoziale di legittimazione *ad hoc*.

Anche se la Corte costituzionale ha escluso dalla giurisdizione ordinaria le controversie di cui siano parte soggetti sottoposti alla giurisdizione degli organi di autodichia delle Camere e degli altri Organi dotati di autonomia costituzionale, per i motivi esposti non si ritiene che tale giurisprudenza debba essere letta in senso ostile alle ragioni di tutela di tali soggetti che, pur subordinati all'autodichia, invochino dal punto di vista delle garanzie di cui alla Parte Prima della Costituzione presso il giudice esterno pronunce di mero accertamento di proprie situazioni giuridiche soggettive, previa dichiarazione di nullità di disposizioni di regolamenti minori. Sul punto infatti deve intendersi preservata la giurisdizione naturale.

Si rammenta che la Corte ha presupposto nella propria giurisprudenza sull'autodichia la necessità di garantire il rispetto degli artt. 2 e 24 Cost., come principi fondamentali del diritto a tutela diretta dei fondamentali diritti di eguaglianza ed al giudice⁴⁸.

Al riguardo si rammenta anche che secondo la Corte le situazioni giuridiche soggettive spettanti ai soggetti giuridici in quanto "persone" possiedono uno "statuto costituzionale (...) dal quale traggono una naturale vocazione giurisdizionale (art. 24 Cost.), che non può essere sacrificata alla autonomia delle Camere"⁴⁹.

⁴⁷ Sull'applicazione del criterio della competenza in funzione della determinazione della invalidità degli atti normativi, e della conseguente annullabilità o disapplicabilità, si veda in generale, ad esempio, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. 235; con specifico riferimento ai regolamenti parlamentari si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, cit., spec. 159-167, 224, 233-234.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, spec. punto 7.4 in diritto, dove rammenta quanto precisato in materia nella sent. 238 del 22 ottobre 2014.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 6 in diritto.

Quindi la Corte non ha inteso legittimare in linea di principio una minor tutela costituzionale dei soggetti subordinati all'autodichia; in particolare lo ha escluso espressamente quando si tratti di privati contraenti, che peraltro, a prescindere dal rilievo dell'autodichia in rapporto al momento applicativo dell'autonomia dell'Organo, vi si assoggettano volontariamente mediante sottoscrizione di apposita clausola negoziale, così come avrebbero potuto deferire eventuali controversie ad arbitri sulla base di una clausola compromissoria.

Secondo la Corte l'autodichia è garantita costituzionalmente al precipuo scopo di non precludere il momento applicativo dell'autonomia costituzionale, quindi non rileva come clausola di esclusione *in linea di principio* della giurisdizione esterna per i soggetti ad essa sottoposti se l'accesso a quest'ultima non comprometta in concreto l'autonomia costituzionale dell'Organo, come nel caso prefigurato di una azione di accertamento dichiarativo qual è l'azione di nullità. Cioè il riconoscimento costituzionale dell'autodichia implica una tutela diversa, non minore, dei soggetti ad essa sottoposti.

Sul punto la Corte costituzionale ha solo escluso, ancorché in modo criticabile⁵⁰, che dagli organi di autodichia si possa accedere alla Corte di Cassazione con ricorso ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.

In caso di riconoscimento del diritto di adire il giudice naturale *ex art. 25*, primo comma, Cost., in svolgimento del diritto fondamentale al giudice di cui all'art. 24 Cost., al fine di ottenere una sentenza di accertamento del proprio diritto soggettivo asserito leso previa dichiarazione di nullità di disposizioni di regolamenti minori invalide, resterebbe impregiudicato il potere dell'Organo costituzionale di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte avverso una simile sentenza, secondo il modulo definito dalla Corte nella sentenza n. 120 del 2014.

L'azione di accertamento dichiarativo si giustificerebbe anche in ragione della diversa logica processuale tra giudizi di mero accertamento e giudizi davanti agli organi di autodichia.

Mentre i ricorsi presso gli organi di autodichia, in quanto azioni di contestazione della legittimità di atti in vigore, hanno carattere impugnatorio e funzione demolitoria dell'atto impugnato, ciò non vale per l'azione di accertamento dichiarativo, pertanto una eventuale sentenza che dichiari la nullità di per sé non può essere affatto lesiva dell'autonomia dell'Organo costituzionale⁵¹.

⁵⁰ Si veda in ultimo Corte cost., n. 262 del 2017, spec. punto 7.4 in diritto in diritto, e le osservazioni critiche di cui a R. DICKMANN, *La Corte consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017, spec. § 5 ss..

⁵¹ Ipotizzando l'accoglimento di tale lettura, di eventuali sentenze dichiarative della nullità di disposizioni di regolamenti minori rese da giudici esterni l'interessato potrebbe invocare l'esecuzione presso l'Organo costituzionale e, in caso di contrarietà, impugnare il diniego di esecuzione presso i relativi organi di autodichia.

8.2. La “rilevanza costituzionale” dei regolamenti minori in tema di autodichia.

Per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 213 e 262 del 2017, che hanno pienamente legittimato l'autodichia come giurisdizione esclusiva (solo) in quanto diretto svolgimento del momento applicativo dell'autonomia dell'Organo costituzionale, i regolamenti minori che concernono l'organizzazione e l'accesso agli organi di autodichia sono stati attratti in una dimensione costituzionale in quanto aventi funzione sostitutiva rispetto agli organi della giurisdizione esterna, che è funzione costituzionale.

Si aggiunga che a tali regolamenti minori è stata riconosciuta la qualifica di “legge” dalla Corte di Strasburgo, nella nota sentenza *Savino vs Italia* del 2009⁵², che ha riscontrato la legittimità della giurisdizione domestica delle Camere con riferimento all'art. 6.1 della Convenzione EDU, nella parte in cui prevede che “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un *tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge*”. Tuttavia in quella sentenza la Corte EDU ha adottato una nozione non formale di legge⁵³ e ha qualificato l'indipendenza e l'imparzialità del giudice in termini sostanziali⁵⁴, non formali e organizzativi.

Pertanto le norme regolamentari per la tutela giurisdizionale dei dipendenti (dubbia rimane, come si è visto, la questione riferita alle norme interne concernenti la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti), che alla Camera ed al Senato istituiscono e regolano gli organi interni di autodichia e ne disciplinano le modalità di accesso, allo stato della giurisprudenza della Corte sono costituzionalmente rilevanti nei termini prospettati non solo per gli Organi ma soprattutto per i singoli che vi siano assoggettati in via esclusiva, con non poche implicazioni circa l'adeguatezza della fonte a supplire a loro esigenze di tutela altrimenti previste direttamente nella Carta per tutti i soggetti

⁵² Sentenza 14 del 28 aprile 2009 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04 - Savino ed altri contro Italia. I commenti alla sentenza sono numerosi. Si vedano G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009; ID., *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei Deputati*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1077 ss.

⁵³ Al riguardo la Corte ha rammentato (§94-99) che nella propria giurisprudenza la nozione di “legge” non è intesa in senso meramente formale ma in senso sostanziale. È legge in senso sostanziale quella fonte giuridica che sia sottratta alla mutevole discrezionalità del potere esecutivo e che sia ragionevolmente conoscibile e prevedibile dai consociati.

⁵⁴ Secondo la Corte nella medesima sentenza Savino ed altri contro Italia (§100-106) l'indipendenza del giudice costituisce requisito per la cui sussistenza l'art. 6 CEDU non richiede necessariamente l'incardinamento in un diverso ordine ma che i giudici siano totalmente indipendenti dal potere esecutivo e da entrambe le parti del giudizio. Quanto poi al requisito dell'imparzialità la Corte ha affermato che questa sussiste quando manchi un pregiudizio e comunque non vi siano legittimi sospetti che i singoli componenti il collegio giudicante agiscano per partito preso.

dell'ordinamento, visto che l'autodichia allo stato è letta in termini eccezionali del sistema di giustizia vigente all'esterno a cura delle giurisdizioni della Repubblica⁵⁵.

In particolare sul punto l'originalità della fonte regolativa delle giurisdizioni domestiche degli Organi costituzionali rileva anche sul piano della disomogeneità *tra* giurisdizioni domestiche, a partire dalla qualità di giudici dei componenti di ciascun organo di giurisdizione, prescritta in termini differenti dai vari Organi⁵⁶.

Da questo punto di vista occorre che gli Organi parlamentari favoriscano l'evoluzione degli istituti dell'autodichia in senso conforme alle citate garanzie costituzionali nel rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

8.3. Regolamenti minori inerenti i parlamentari e gli ex-parlamentari.

Altre questioni riguardano le norme contenute in regolamenti minori che concernono i parlamentari e gli ex-parlamentari.

Al riguardo occorre premettere che secondo le indicazioni della Corte tali regolamenti possono contenere norme in senso proprio concernenti tali soggetti solo se si connettono con il momento applicativo dell'autonomia dell'Organo. Ma anche in tal caso non potrebbero contenere norme concernenti il relativo *status* e le relative funzioni, di prerogativa della fonte costituzionale e, in quanto compatibili, di quella regolamentare maggiore, e tanto meno i diritti e le libertà implicati dallo svolgimento di tali funzioni. La sanzione sarebbe l'invalidità per difetto assoluto di competenza.

Pertanto, ove non concorrano esigenze che ineriscano il momento applicativo dell'autonomia costituzionale dell'Organo, i regolamenti minori potrebbero disporre legittimamente in tema di diritti soggettivi anche a contenuto patrimoniale ed in materia di libertà individuali dei parlamentari solo sulla base di una previa legittimazione negoziale.

La questione è ancora più evidente per gli ex-parlamentari, ogni disciplina inerente i quali in linea di principio non si connette al momento applicativo dell'autonomia dell'Organo, di cui non fanno più parte, essendo ormai soggetti terzi rispetto alle Camere.

Con regolamenti minori sono stati disciplinati nel tempo alcuni istituti e rapporti giuridici connessi all'indennità parlamentare, prevista dalla legge 31 ottobre 1965, n. 1261, e successive modifiche.

⁵⁵ Come evidenziato nella nota 42, per i dipendenti delle Camere gli istituti e le procedure dell'autodichia costituiscono comunque materie oggetto di contrattazione secondo quanto previsto dal Protocollo comune delle relazioni sindacali.

⁵⁶ R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., 16. Come rilevato nel paragrafo 7.4, la materia dell'autodichia presenta natura contrattuale sulla base del citato Protocollo comune delle relazioni sindacali in vigore presso le Camere.

Secondo quanto sostenuto, i regolamenti minori non potrebbero partecipare alla disciplina dell'indennità parlamentare visto che l'art. 69 Cost. individua una riserva di legge.

Tuttavia regolamenti minori sono intervenuti ampiamente in tale materia. In particolare ai fini in esame rilevano i regolamenti minori delle Camere che hanno istituito e regolato l'istituto dei vitalizi dei parlamentari, soppresso nel 2011 e sostituito, sempre con regolamento minore, da un sistema previdenziale a base contributiva modellato sull'analogo sistema vigente per i dipendenti pubblici.

Pur con la sintesi indotta dal fatto che la materia è oggetto di contenzioso in questa sede preme svolgere alcune considerazioni a titolo sistematico nell'economia delle presenti riflessioni.

La materia è stata trattata con regolamento minore dalla Camera dopo che nella XVII legislatura non si era concluso l'*iter* di una apposita proposta di legge, approvata solo dalla Camera⁵⁷, allo scopo di sostituire i vitalizi e i trattamenti previdenziali in essere per i parlamentari con un trattamento previdenziale basato interamente sul sistema contributivo vigente per i pubblici dipendenti. Ciò anche assumendo l'assimilabilità dei parlamentari ai lavoratori dipendenti.

Sotto il profilo della struttura il vitalizio, sulla base della disciplina regolativa in vigore fino al 2011, si fondava su prelievi disposti con i vari regolamenti minori *a carico* dell'indennità di funzione, prevista per legge⁵⁸. Pertanto con regolamenti minori si è condizionata la disciplina dell'indennità di funzione, assoggettandola a prelievi obbligatori a titolo di contributi utili al vitalizio (e dopo il 2011 utili alla pensione). La Corte si è limitata a prendere atto della natura della fonte interna di disciplina dei vitalizi, ma non l'ha legittimata affatto su base consuetudinaria con efficacia parificata ad una fonte del diritto dell'ordinamento generale⁵⁹.

Infatti, essendo il vitalizio un istituto vantaggioso per il percettore, si può ritenere che all'origine della sua istituzione e della successiva disciplina vi sia stato un tacito accordo tra parlamentari e Camere di appartenenza. Dal 2012 vige un istituto strutturalmente in tutto simile alla pensione, la cui introduzione è pure stata favorevolmente accolta dai parlamentari, anche per sottrarsi, occorre riconoscerlo, alla concomitante ondata di critiche indotta (più o meno strumentalmente) dal previgente istituto nell'opinione pubblica.

⁵⁷ AC 3225, XVII, di iniziativa del deputato Richetti, approvata dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2017 (AS 2888, XVII).

⁵⁸ Con riferimento alla Camera l'ultimo regolamento in vigore nel 2008 prevedeva (con formula tramandata dai precedenti regolamenti): "I deputati sono assoggettati d'ufficio al versamento di una quota mensile per l'assegno vitalizio dal giorno di inizio della percezione dell'indennità parlamentare".

⁵⁹ Si veda Corte cost., 13 luglio 1994, n. 289, spec. punti 3 e 4 in diritto; si veda anche la ricostruzione di N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2017, spec. § 3.

Nella XVIII legislatura alla Camera con regolamento minore deliberato dall'Ufficio di presidenza nel 2018 ed efficace dal 1° gennaio 2019 i vitalizi in essere sono stati ricalcolati con profonde riduzioni, decurtandoli di importi anche notevolissimi rispetto alla cifra in godimento. Naturalmente tutto ciò in assenza di qualsiasi accordo con gli interessati, che, come ricordato, hanno avviato un complesso contenzioso.

Il Senato ha richiesto un parere al Consiglio di Stato, che si è espresso⁶⁰ sostenendo che la materia dei vitalizi non inerisce quella delle indennità, coperta da riserva di legge *ex art. 69 Cost.*, e pertanto può essere disciplinata con regolamento minore, secondo la ricostruzione operata dallo stesso Consiglio di Stato dei rapporti tra legge e regolamenti parlamentari maggiori e minori di cui si è dato sopra conto⁶¹, ma nell'assunto che comunque le Camere sono libere di decidere se affrontarla con una legge. Il Consiglio di Stato non ha tuttavia evidenziato la connessione della competenza normativa dei regolamenti minori in tale materia rispetto al momento applicativo dell'autonomia costituzionale dell'Organo.

La questione si estende alla tutela accessibile dai soggetti incisi. Se la disciplina continua ad essere svolta sulla base dei regolamenti minori, questi sarebbero sempre sottoposti all'autodichia. Sul punto il Consiglio di Stato ha rammentato le problematiche considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2017 circa l'opportunità che soggetti terzi rispetto alle Camere, quali gli ex-parlamentari, siano obbligati ad accedere alla giurisdizione domestica⁶².

Sempre in funzione sistematica rispetto al tema in trattazione si ricordano soltanto, in considerazione di significativi contenziosi pendenti, due ulteriori regolamenti minori concernenti parlamentari ed ex-parlamentari, che sulla base degli argomenti svolti appaiono eccedenti la competenza propria dell'atto.

Si è derogato alla riserva di legge penale con le delibere con le quali, il 7 maggio 2015, l'ufficio di presidenza della Camera ed il consiglio di presidenza del Senato hanno previsto il venir meno della corresponsione del vitalizio per gli ex-parlamentari condannati in via definitiva per una serie di reati ritenuti di particolare gravità.

Si è derogato alla legge tributaria, sotto il profilo del rispetto del vincolo di equità fiscale, con la delibera con la quale l'ufficio di presidenza della Camera, il 22 marzo 2017 ha introdotto un contributo di solidarietà sulle indennità dei deputati, *una tantum* e di importo progressivamente crescente, per i trattamenti superiori ad un determinato importo. Al Senato non sono state adottate misure analoghe.

⁶⁰ Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 2016 del 2018, cit. in nota 7, spec. punti 3 e 4 della risposta al primo quesito.

⁶¹ Si veda la nota 7.

⁶² Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 2016 del 2018, cit. in nota 7, spec. punto 5 della risposta al primo quesito; si veda sul punto anche il precedente paragrafo 7.4.

Gli esempi forniti evidenziano questioni problematiche tutte dipendenti del fatto che fonti diverse abbiano concorso e continuino a concorrere su medesime materie, con discipline interne agli Organi costituzionali che generano disparità di trattamento o invadono ambiti di competenza riservata alla legge. Sul punto ci si limita ad osservare che ogni competenza in tema di prestazioni patrimoniali e personali dovrebbe essere esclusa in linea di principio in capo a tutti i regolamenti degli Organi costituzionali quanto meno alla luce del principio supremo dell'ordinamento di cui all'art. 23 Cost., per il quale nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

8.4. Regolamenti minori “atipici”.

Nella prassi della Camera si rilevano anche alcuni atti non denominati “regolamenti” e non deliberati dagli organi competenti *ex art.* 12 RC e 12 RS ma che prevedono con valenza dispositiva alcune regole e conseguenti oneri a carico dei parlamentari e di terzi che agiscano presso tale ramo.

Uno di questi è il “codice di condotta dei deputati”, approvato alla Camera nella XVII legislatura dalla Giunta per il regolamento il 12 aprile 2016⁶³. Esso reca un “disciplinare” riferito ai deputati, ai quali impone oneri o vincoli di natura non economica afferenti la trasparenza e l'onorabilità: in caso di non ottemperanza si prevede una sanzione di tipo “mediatico”, disponendo nell'ultima disposizione che “della mancata osservanza delle disposizioni del codice di condotta, come accertata dal comitato consultivo sulla condotta dei deputati” ivi istituito presso l'ufficio di presidenza della Camera “è dato annuncio all'Assemblea ed è assicurata la pubblicità sul sito *internet* della Camera dei deputati”.

Nella medesima legislatura la Giunta per il regolamento della Camera ha approvato un altro atto regolativo *sui generis*: la disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi (*lobbying*) nelle sedi della Camera dei deputati⁶⁴. Vi si prevede l'istituzione presso l'ufficio di presidenza della Camera di un registro dei lobbysti per consentirne l'azione nelle sedi della Camera, tra l'altro attribuendo direttamente le competenze in materia allo stesso ufficio di presidenza, che poi ha istituito il registro con propria delibera dell'8 febbraio 2017⁶⁵. Anche in tal caso la sanzione per il lobbysta non ottemperante alle regole di condotta indicate da tale disciplina non eccede la cancellazione dal registro per un periodo massimo di cinque anni.

⁶³ In *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni* in pari data, 3 ss. Al Senato non si registra alcun atto corrispondente, anche se nel Regolamento come riformato nel 2017, all'art. 12, comma 2-*bis*, se ne prevede l'adozione da parte del relativo consiglio di presidenza.

⁶⁴ In *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, 26 aprile 2016, 3 ss.

⁶⁵ http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/conoscerelacamera/upload_file_2s/000/000/337/Deliberazione_UdP_8_febbraio_2017.pdf.

Alla luce delle considerazioni esposte la legittimità di tali misure si preserva solo considerandole non propriamente normative, pertanto non incidenti su diritti o libertà dei destinatari. In tal senso potrebbero farsi rientrare tra le regole di condotta in ambito parlamentare, di cui si è detto nel paragrafo 3.

9. Riepilogando.

Tra le fonti costituzionali che regolano la posizione delle Camere nell'architettura della Repubblica e le relative funzioni costituzionali può ritenersi che l'art. 64, primo comma, Cost., sia essenzialmente tanto fonte sulla produzione quanto norma sulla competenza, rimettendo in via esclusiva e garantita all'autonomia delle Camere il compito di regolare l'evoluzione degli ordinamenti parlamentari, riconoscendo ad essi a tal fine una competenza normativa eccezionale, riservata e separata, ma non equiparata alla legge, e vincolandoli sul piano formale all'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

Norme ulteriori in tema di attribuzioni parlamentari possono essere contenute solo in fonti costituzionali, come ad esempio nell'art. 72 Cost. in tema di organizzazione del procedimento legislativo o nell'art. 82 Cost in tema di inchieste parlamentari.

Anche la legge ordinaria può disporre in materie parlamentari, essenzialmente cooperando con i regolamenti parlamentari. In alcune materie legge e regolamenti parlamentari recano rinvii reciproci, come in tema di formazione del diritto "euro-nazionale" e della legislazione di bilancio. Tale cooperazione in genere consiste nella definizione nei regolamenti parlamentari o mediante atti di rilievo interpretativo (ad esempio, circolari dei Presidenti delle Camere o pareri delle Giunte per il regolamento), di modalità procedurali e di raccordo relativi ad istituti definiti, sempre dalle Camere, con la fonte legislativa, in quanto solo tale fonte ha la competenza necessaria a realizzare collegamenti giuridicamente rilevanti tra Camere, Governo ed amministrazioni pubbliche competenti non riconducibili al rapporto fiduciario ma (nel caso di specie) funzionali alla gestione delle relazioni con l'Unione europea o alla gestione del bilancio dello Stato e degli enti locali.

Pertanto fuori dalle materie riservate alla fonte costituzionale è legittima la fonte legislativa che cooperi con i regolamenti parlamentari e disponga in ambiti diversi dalla relativa competenza riservata *ex art.* 64, primo comma, Cost.

In tal senso si registrano anche leggi o singole disposizioni legislative che istituiscono organi parlamentari bicamerali di varia natura, definendone specifiche competenze, nonché disposizioni di atti legislativi che

integrano le competenze non legislative di commissioni parlamentari, anche permanenti, ovvero assegnano competenze agli stessi Presidenti delle Camere⁶⁶.

Nell'ambito delle leggi istitutive di organi bicamerali possono essere previsti regolamenti interni ma questi, alla luce della prassi e delle considerazioni sopra svolte, hanno solo valenza autorganizzativa e non possono superare le previsioni della legge istitutiva. Analoghe considerazioni valgono per i regolamenti previsti da delibere istitutive di organi monocamerali.

Per altro verso, sempre secondo la Corte costituzionale, la fonte legislativa non può modificare, nemmeno implicitamente, la disciplina costituzionale di materie parlamentari, ma solo intervenire per attuare, sul piano procedimentale, tale disciplina, essendole “preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato”⁶⁷. Tale indicazione è del tutto comprensibile nell'economia del vigente modello di Costituzione rigida, dove è esclusa sul piano formale la surrogabilità della fonte legislativa alla fonte costituzionale e la sottrazione tramite la legge di materie costituzionali alla fonte costituzionale.

Pertanto anche l'interpretazione di previsioni di legge che dispongano in materie parlamentari è lasciata, per quanto concerne la funzionalità delle Camere, alla preminente competenza degli organi parlamentari, con l'avvertenza che si tratta comunque di previsioni che non possono condizionare, a pena di illegittimità, lo svolgimento delle funzioni tipicamente espressive del ruolo delle Camere.

In breve la legge ordinaria non ha alcuna competenza costitutiva di poteri delle Camere o dei relativi organi che ne alterino il ruolo costituzionale nell'economia della forma di governo e della forma di Stato. Notevoli questioni rimangono invece aperte in tema di regolamenti minori.

Sulla base della presente analisi si esclude che i regolamenti minori siano in linea di principio, causalmente, fonti generali *dell'ordinamento* e, a maggior ragione, *nell'ordinamento*: nonostante il contrario avviso della giurisprudenza domestica e, di recente, del Consiglio di Stato, concorde con tale giurisprudenza, non possono avere competenze normative originali (e tanto meno equiparate alla legge) né le possono trarre direttamente dall'art. 64, primo comma, Cost.

In generale presentano più propriamente i caratteri di atti amministrativi generali di autorganizzazione con valenza precettiva solo nell'ambito dell'ordinamento interno dell'Organo.

Possono produrre legittimamente effetti nella sfera patrimoniale dei singoli, cioè sul piano civilistico, solo se la relativa legittimazione sia riconosciuta negozialmente dai soggetti interessati.

Solo in casi particolari tassativamente legittimati direttamente dalla consuetudine costituzionale ed individuati solo dalla Corte costituzionale, non anche dai giudici domestici ovvero da organi non

⁶⁶ In termini riepilogativi sia consentito rinviare a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. cap. III.

⁶⁷ Ad es. Corte cost., sent. 19 ottobre 2009, n. 262, spec. punto 7.3.1 in diritto, con esplicito riferimento alle prerogative parlamentari.



giurisdizionali, assumono anche la funzione di fonti del diritto. Ma in tali casi possono recare norme non già liberamente bensì solo in quanto necessarie allo svolgimento *effettivo* del momento applicativo dell'autonomia costituzionale dell'Organo, secondo gli insegnamenti della Corte nella sentenza n. 262 del 2017.

Si confida che queste brevi note possano mantenere aperto il dibattito sul tema, anche in attesa di nuove precisazioni della Corte costituzionale, garante ultima della “grande regola” dello Stato di diritto.