

LA MONOGRAFIA DI SANTI ROMANO E
L'INSEGNAMENTO DEL DIRITTO PARLAMENTARE,
OGGI

Nicola Lupo*

TEACHING PARLIAMENTARY LAW, TODAY, IN LIGHT OF SANTI ROMANO'S
MONOGRAPH

Although the thesis supported in it is now clearly recessive, the re-reading of Santi Romano's monograph of 1906 dedicated to the legal nature of parliamentary rules of procedure offers a series of useful reflections on the method of study and teaching, today, of parliamentary law. Santi Romano, in fact, succeeds in identifying what were – and for the most part still remain – the main methodological and conceptual nodes, relating above all to the system of sources of law, of a discipline that precisely in that timeframe began to arise. In particular, reference is made to the weight of unwritten sources of law, to the question of internal or external effects of the parliamentary rules of procedure (both in the major and minor ones); or to problems relating to the identifiability and incisiveness of forms of judicial control that adopt parliamentary rules of procedure as parameters or as objects. The contribution is articulated around these nodes, obviously also in light of the several innovations that have occurred in the meantime, up to the most recent years, in order precisely to show the persistent usefulness of dedicating specific and in-depth attention to these issues in the courses of parliamentary law held today.

Keywords: Legal order, Parliamentary Rules of Procedure, Parliamentary Law, Sources of Law, Non-Written Norms

* Libera Università Internazionale degli Studi Sociali “Guido Carli”, nlupo@luiss.it.



SOMMARIO: 1. Una monografia con un oggetto preciso, ma con caratteri di universalità. – 2. La necessità, nell'insegnamento della materia, di prestare una specifica attenzione alle fonti del diritto parlamentare. – 3. Consuetudini, convenzioni e fonti non scritte nel diritto parlamentare. – 4. Effetti interni ed esterni dei regolamenti parlamentari (maggiori e minori). – 5. L'eterno nodo del controllo giurisdizionale e le prospettive aperte dai conflitti di attribuzione dei singoli parlamentari: una tappa ulteriore per un diritto non solo per i "chierici".

1. UNA MONOGRAFIA CON UN OGGETTO PRECISO, MA CON CARATTERI DI UNIVERSALITÀ

Lo scritto di Santi Romano qui ripubblicato si presenta come quella che all'epoca era una classica monografia di diritto pubblico. Per quei tempi, una cinquantina di dense pagine, articolate in sette brevi capitoli e complessivamente in trentotto paragrafi (numerati in modo consecutivo), si ritenevano più che sufficienti a configurare un lavoro monografico¹. L'autore individua un tema specifico e (relativamente) poco trattato nella letteratura italiana e lo analizza in tutti i suoi profili ritenuti rilevanti, al fine di sostenere una tesi, supportata da adeguata motivazione, per trarne poi le conseguenze riguardanti una serie di questioni più specifiche. Non mancano, specie nelle note, considerazioni critiche, anche molto dirette e sempre ben motivate, indirizzate da Santi Romano alle tesi prospettate da altri autori, italiani e non (attenzione notevole è prestata altresì alla dottrina tedesca, francese e inglese): le critiche sono rivolte anche al suo maestro, Vittorio Emanuele Orlando², ma soprattutto ai cultori degli

¹ Parla, non a caso, di «prima monografia italiana sul regolamento parlamentare» anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 134.

² Sul rapporto tra Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando cfr. il discorso commemorativo che quest'ultimo tenne nel 1948, all'Università di Roma, V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in S. ROMANO, *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. V-XXIV, spec. XI

studi parlamentaristici appartenenti alla cosiddetta scuola antiformalistica “pre-orlandiana” e ai loro successori³. Non mancano riferimenti espliciti a taluni dibattiti parlamentari, pur nella piena consapevolezza dei limiti che l’analisi giuridica di tali discussioni, di natura politica, porta necessariamente con sé⁴.

L’allora trentenne autore, in procinto di diventare ordinario di diritto costituzionale nell’Università di Modena, dopo aver insegnato nella natia Palermo e a Camerino, mostra in questo scritto, apparentemente minore e spesso trascurato nelle ricostruzioni del suo pensiero⁵, tutte le straordinarie qualità che lo portarono, nell’arco del ventennio successivo, a eccellere negli studi giuspubblicistici e nel meritare la nomina, da

s., nonché A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in *Diritto e società*, n. 1, 2004, pp. 7-36, e ID., *Nota bio-bibliografica*, in *L’ultimo Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 843-876, spec. p. 843 s.

³ Su cui cfr., tra gli altri, F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell’Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, spec. p. 48 s., e L. BORSI, *Storia Nazione Costituzione. Palma e i ‘preorlandiani’*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. p. 7 s.

⁴ E infatti l’autore si propone di prescindere dal “rilevare tutte le incertezze e le inesattezze, che, in tali discussioni parlamentari, sembra che siano quasi inevitabili”: S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, 1906, pp. 213-268, spec. p. 216.

⁵ Non è citata, ad esempio, né da M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell’opera giuridica di Santi Romano* (1986), in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 405-449, né da A. ROMANO, *Nota bio-bibliografica*, cit., né da A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 156 s. e p. 298 s., i quali peraltro incentrano le loro ricostruzioni soprattutto sul pensiero amministrativistico di Santi Romano. Ma non la considerano neppure, pur nell’ambito di riletture di taglio più costituzionalistico (ancorché sintetiche), A. MORRONE, *Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su “Lo Stato moderno e la sua crisi” di Santi Romano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, pp. 369-387, C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell’età repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, pp. 1-26, A. MUSUMECI, *Santi Romano un giurista tra due secoli*, in I. BIROCCHI, L. LO SCHIAVO (a cura di), *I giuristi e il fascino del regime (1918-1925)*, Roma, RomaTre Press, 2015, pp. 325-350, o M. DOGLIANI, *La fortuna della teoria romaniana dell’ordinamento nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2018, pp. 873-904. Per un’eccezione cfr. C. MARTINELLI, *Lo Stato e le fonti del diritto: spunti di riflessione sul pensiero di Santi Romano*, in *Diritto amministrativo*, n. 1, 2015, pp. 149-207, spec. p. 187 s.

esterno, a Presidente del Consiglio di Stato, nel 1928, da parte del Governo Mussolini⁶. Peraltro, di tali qualità l'autore aveva già dato ampia prova in altri scritti giovanili, in particolare in quelli ricompresi nel *Trattato* diretto da Orlando⁷.

L'oggetto di studio prescelto in questa occasione, consistente nella definizione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari – in parte già affrontato dall'autore in una precedente nota a sentenza⁸ – si presta perfettamente a saggiare le qualità di Santi Romano, che emergono tutte e che gli consentono di accennare, in questa occasione, a concetti e questioni fondanti che furono poi al centro della sua riflessione più matura: come la sovranità, l'autonomia, i diritti soggettivi, oltre ovviamente alla teoria degli ordinamenti giuridici, che prenderà forma, preve ulteriori maturazioni, nel decennio successivo⁹ e che rappresenta senza dubbio, pur nell'ambito di una produzione scientifica estremamente ricca e variegata, il contributo maggiore fornito da Santi

⁶ Su tale nomina cfr. l'accurata ricostruzione di G. MELIS, *Romano, Santi*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1518-1534, spec. p. 1520 s.

⁷ Tre dei quattro contributi che Santi Romano destinò al *Trattato* sono infatti di fine Ottocento: *I diritti pubblici soggettivi* (1897); *Le giurisdizioni speciali amministrative* (1899); *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative* (1899). Più tardi è *Il Comune (parte generale)* (1908). Li si veda ora tutti raccolti e analizzati in S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, a cura di A. ROMANO, Giuffrè, Milano, 2003.

⁸ Cfr. S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Il Circolo Giuridico*, XXX, pp. 77-86, a commento della decisione del 3 settembre 1898 (in *Foro italiano*, III, 1898, p. 105 ss.), di inammissibilità di un ricorso avverso una delibera della Camera assunta in Comitato segreto, nel quale l'autore riafferma la teoria degli *interna corporis* e i limiti della giurisdizione del Consiglio di Stato ai soli atti del potere esecutivo.

⁹ Su questo percorso di maturazione dell'opera principale cfr., citando anche lo scritto qui commentato, V.E. ORLANDO, *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, cit., p. XVII, ripreso criticamente da S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1, 1972, pp. 243-283, spec. 256 s. Cfr. ora A. SANDULLI, *Santi Romano oltre la crisi del diritto e dello Stato*, in corso di pubblicazione.

Romano agli studi giuspubblicistici¹⁰. L'autore pare sin dall'inizio consapevole della rilevanza più ampia e spesso generale delle tematiche trattate nella monografia, anche in vista di successivi sviluppi, avvertendo sin dall'inizio che «una ben compiuta ricerca su questi punti può dare luce, non soltanto di riflesso, su parecchi problemi di ordine più generale, che più o meno strettamente vi si riconnettono»¹¹.

Del resto, è caratteristica propria degli studi parlamentari quella di collocarsi in qualche modo a cavallo tra settorialità e universalità¹².

Essi riguardano per definizione un oggetto preciso e specifico del diritto costituzionale e pubblico, rivolgendo tutti il loro *focus* intorno ad un singolo organo costituzionale: un organo che invero si presta ad essere esaminato, nei suoi caratteri strutturali e/o funzionali, secondo una molteplicità di approcci disciplinari¹³. Una molteplicità di approcci

¹⁰ Il riferimento è ovviamente a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (I ed., Pisa, Spoerri, 1918; II ed., Firenze, Sansoni, 1946). Tant'è che se ne è (recentemente) proposta una traduzione in lingua inglese: M. CROCE (edited by), Routledge *The legal order*, London, 2017 (con una premessa di M. Loughlin e una postfazione di M. Croce). Cfr. anche M. CROCE, M. GOLDONI, *The legacy of pluralism. The Continental jurisprudence of Santi Romano, Carl Schmitt, and Costantino Mortati*, Stanford, Stanford University Press, 2020, p. 51 s., nonché, per riferimenti a (più risalenti) traduzioni in spagnolo, francese, tedesco e portoghese, S. CASSESE, *Ipotesi sulla fortuna all'estero de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2015, pp. 177-182, e ID., *Le alterne fortune de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2018, pp. 433-444. Per una recente riflessione monografica nella dottrina costituzionalistica italiana cfr. D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2020, spec. p. 360 s.

¹¹ Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 214. Salvo peraltro, subito dopo, mettere le mani avanti e segnalare che, comunque, il contributo «non si prefigge altro scopo che quello di portare il modesto contributo di alcune osservazioni alla determinazione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari e dei loro caratteri fondamentali, astraendo, fin dove è possibile, anche da ogni diretta e specifica considerazione della loro varia e complessa materia».

¹² Per qualche ulteriore spunto sul tema sia consentito rinviare a N. LUPO, *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, editoriale in *International Journal of Parliamentary Studies*, n. 2, 2023, pp. 151-155.

¹³ Cfr., a mo' di esempio, il recente C. BENOÎT, O. ROZENBERG (edited by), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*,

necessariamente volti ad evidenziare le non poche peculiarità che contraddistinguono l'organo Parlamento, nei diversi ordinamenti, derivanti per larga parte dal fatto che tale organo – oltre ad essere, negli Stati democratici, diretta espressione della sovranità popolare – è chiamato a rappresentare il pluralismo politico e sociale nell'apparato istituzionale statale: un organo che dunque, specie attraverso la sua dimensione assembleare, crea un momento di unità spaziale e temporale, fornendo preziose prestazioni di partecipazione e di integrazione¹⁴.

D'altro canto, però, appunto le caratteristiche proprie dell'organo costituzionale Parlamento fanno sì che in esso sia presente e connaturata una vocazione all'universalità, sul piano sia strutturale, sia funzionale: ogni Parlamento è infatti chiamato a rappresentare la totalità della società che vi si rispecchia, vista perciò nella sua dimensione complessiva e universale, e al tempo stesso ad esercitare le sue funzioni, a partire da quella legislativa, su qualsivoglia settore dell'ordinamento. Il che fa sì che i Parlamenti debbano essere anche potenti macchine di elaborazione della conoscenza, ad amplissimo spettro, con una vocazione di tipo enciclopedico¹⁵.

Cheltenham, Edward Elgar, 2020, che include la teoria politica, la storia, il diritto, la scienza politica, la politica economica, la sociologia e l'antropologia dei Parlamenti. Nella letteratura sul Parlamento italiano cfr., anche qui per un bell'esempio di approccio multidisciplinare al tema L. VIOLANTE, F. PIAZZA (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali*, 17, Torino, Einaudi, 2001.

¹⁴ Prestazioni che sono però inevitabilmente oggetto di profonde trasformazioni nella società contemporanea, a causa soprattutto della crisi delle ideologie e dei processi di digitalizzazione. Cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi, 2020, spec. p. 8 s., su cui G. RIZZONI, *Il Parlamento dal moderno al contemporaneo: a proposito dell'Elogio dell'Assemblea, tuttavia di Andrea Manzella*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, pp. 241-257.

¹⁵ Per un acuto parallelo cfr. G. RIZZONI, *Parliamentarism and Encyclopaedism: Parliamentary Democracy in an Age of Fragmentation*, Oxford, Hart, 2024, in press. Sulle amministrazioni parlamentari, nelle loro diverse varianti, cfr. T. CHRISTIANSEN, E. GRIGLIO, N. LUPO (edited by), *Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*, London, Routledge, 2023.

In termini più sintetici, potrebbe dirsi che è la massima politicità del Parlamento che lo porta inevitabilmente a presentarsi come un organo a vocazione universale, il cui compito è quello di mettere insieme e far confrontare tra loro le posizioni ideali e ideologiche, le condizioni economiche e sociali, gli interessi individuali, settoriali, collettivi e generali che convivono all'interno dello Stato, secondo modi e proporzioni che il Parlamento, appunto, concorrendo alla definizione delle politiche pubbliche, contribuisce a determinare.

In questo contributo, proverò a offrire una rilettura in qualche modo “laterale” della monografia di Santi Romano: ossia, non prendendo tanto in considerazione la tesi lì argomentata, volta a sostenere che i regolamenti parlamentari siano fondati sui poteri di “supremazia speciale” di cui ciascuna Camera gode sui suoi membri e sulla sua struttura, e non contengano norme giuridiche in senso proprio, ma, al più, “norme interne”. Tale tesi, pur essendo senz'altro assai suggestiva e ben argomentata, e altresì oggetto di alcune rimediazioni negli scritti successivi dell'autore¹⁶, risulta essere ormai da tempo recessiva, per una serie di ragioni che qui non è possibile richiamare¹⁷, nonché

¹⁶ Cfr. *infra*, il par. 4.

¹⁷ Una qualche influenza sul rigetto di questa tesi probabilmente derivò anche dal fatto che su di essa si fondò il celebre parere che, in qualità di Presidente del Consiglio di Stato, Santi Romano rese il 2 aprile 1938 sulla legge istitutiva del primo maresciallato dell'impero, approvata per acclamazione, e quindi senza rispettare né l'obbligo di relazione, né tanto meno quello di un previo esame in organi più ristretti. In tale parere si sostenne infatti che né l'art. 46 del Regolamento della Camera, né l'art. 55 dello Statuto albertino contenessero «norme cogenti, la cui osservanza sia richiesta ai fini della costituzionalità della legge». E si sostenne invece che tali norme attenessero «ai c.d. *interna corporis*, che sono internamente sottratti ad ogni controllo, che non sia esso stesso interno, cioè del Presidente».

Un parere che, alla luce della tesi sostenuta da Santi Romano – e ad avviso di alcuni anche alla luce dell'assetto statutario (cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, la giuspubblicistica italiana*, cit., p. 30; *contra*, cfr. F. LANCHESTER, *Il Gran Consiglio e il governo monarchico rappresentativo*, in *L'ultima seduta del Gran Consiglio del fascismo nelle Carte Federzoni acquisite dall'Archivio centrale dello Stato*, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Direzione Generale Archivi, Roma, 2020, pp. 41-61, spec. 57 s.) –, potrebbe fors'anche apparire coerente. Ciò nonostante, a stare a quanto riportato dallo stesso Mussolini, esso fu mal recepito da

esplicitamente contraddetta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sin nella sua fase iniziale, ma ancora più chiaramente in alcune recenti pronunce). Anche se, come si vedrà, alcuni tratti della tesi romaniana permangono nel dibattito teorico¹⁸ e finiscono spesso per riaffacciarsi nella prassi ancora ai giorni nostri, a supporto di quella che si ritiene essere una sorta di seconda “anima” del diritto parlamentare: quella in base alla quale esso consiste (anche) in un insieme di regole di auto-organizzazione che ciascun organo collegiale tende a darsi da solo e che rispondono a principi logici e di funzionalità tendenzialmente universali¹⁹.

Vittorio Emanuele III, il quale si lasciò andare ad un’invettiva, anch’essa celebre, nei confronti dell’autore, collocato tra i “pusillanimità e opportunisti”, e più in generale a tutta la categoria dei professori di diritto costituzionale, accusati di trovare “sempre argomenti per giustificare le tesi più assurde” (cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il Duce. II. Lo Stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1996, p. 33, ov’è anche, a p. 847 s., il testo integrale del parere).

Ad ogni modo, al di là del giudizio che si possa dare della tesi allora sostenuta nell’ordinamento statutario-fascista, tale parere si attaglia evidentemente assai poco ad un ordinamento, come quello costituzionale repubblicano, a Costituzione rigida e fondato sul principio democratico, nel quale lo svolgimento di un *iter legis* conforme (almeno) alle norme costituzionali è da considerarsi elemento imprescindibile, come sin da subito affermò la Corte costituzionale, nella sentenza n. 9 del 1959.

¹⁸ Si pensi soprattutto alla monografia di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, spec. p. 20 s. e p. 140 s., la quale, pur respingendo le teorie “internistiche”, pare ampiamente debitrice, nella *pars construens*, delle teorizzazioni romaniane, in particolare quando esclude effetti esterni dei regolamenti parlamentari, configurandone uno *status* analogo a quello delle convenzioni costituzionali.

¹⁹ Per la distinzione delle due “anime” del diritto parlamentare sia consentito rinviare a N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in M. RUOTOLO, (a cura di), *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 2053-2090, spec. p. 2053 e p. 2084. Essa è stata recentemente ripresa da R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*, Molfetta, Nel diritto, 2023, p. 20 s. Per una distinzione – almeno in parte sovrapponibile – tra una nozione più ampia e una più ristretta di diritto parlamentare cfr. N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, in *Handbook of Parliamentary Studies*, cit., pp. 160-180, spec. 162 s. Per la valorizzazione di questa seconda “anima” cfr., ad esempio, R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l’inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, spec. p. 135 s., e ID.,

Ancorché la tesi in essa sostenuta risulti dunque recessiva, mi sembra che la rilettura di tale monografia ben si presti ad offrire una serie di utili riflessioni sul piano del metodo dello studio e dell'insegnamento, oggi, del diritto parlamentare, molte delle quali appaiono ancora di notevole attualità. Grazie alla acuta analisi proposta nell'opera in questione Santi Romano, infatti, ben riesce ad individuare quelli che erano – e che per larga parte tuttora restano – i principali nodi metodologici e concettuali di una disciplina che proprio in quell'arco temporale iniziava a sorgere; seppure, allora, sulla base di corsi universitari affidati ad autori perlopiù appartenenti, come si è accennato, ad una scuola ben distinta da quella fondata da Vittorio Emanuele Orlando e Santi Romano²⁰.

Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849, Roma, Luiss University Press, 2016, spec. p. 59 s., nonché E. SERAFIN, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 73-80.

²⁰ A partire da Vincenzo Miceli, titolare del primo corso universitario dedicato al diritto parlamentare, il quale, in uno scritto apparso qualche anno prima quello di Santi Romano, auspicava l'introduzione di un'apposita cattedra presso l'Università di Roma: V. MICELI, *Per una Cattedra di Diritto Parlamentare*, in *Roma. Rivista Politica Parlamentare*, nn. 32-33-34, 1898, pp. 745-748, pp. 772-776 e pp. 793-796, il cui percorso è stato accuratamente ricostruito da L. CIAURRO, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, pp. 1-17, p. 4 s. Altra figura rilevante, i cui scritti sono anch'essi frequentemente oggetto di critiche formulate da Santi Romano, è quella di Attilio Brunialti, vicebibliotecario della Camera dei deputati e poi segretario particolare di Agostino Depretis e poi consigliere di stato e docente di diritto costituzionale, ma soprattutto curatore di una monumentale *Biblioteca*, che rese conoscibile al lettore italiano le principali opere della riflessione politica, filosofica e giuridica dell'epoca. Sull'importanza degli studi pubblicati da Brunialti nella formazione del regolamento della Camera del 1900 cfr. P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 39-95, spec. p. 70.

2. LA NECESSITÀ, NELL'INSEGNAMENTO DELLA MATERIA, DI PRESTARE UNA SPECIFICA ATTENZIONE ALLE FONTI DEL DIRITTO PARLAMENTARE

La monografia di Santi Romano, anche vista soltanto “da lontano”, rappresenta di per sé una valida conferma della opzione volta a riconoscere, nell’ambito degli insegnamenti dedicati a questa disciplina, uno specifico rilievo, in qualche modo fondativo, allo studio delle fonti del diritto parlamentare. Se un grande maestro del diritto pubblico dedicò un’analisi monografica al tema, vuol dire evidentemente che tale tema era – ed è, come vedremo – sufficientemente ricco e stimolante da giustificare un’attenzione non superficiale allo stesso, anche e anzitutto in chiave didattica.

Alcuni potrebbero tuttavia osservare che, specie se si sceglie – così come oggi si tende sempre più spesso a fare, e a ragion veduta – di collocare a pieno titolo il diritto parlamentare all’interno del diritto costituzionale (e del diritto pubblico in generale)²¹, potrebbe avere poco

²¹ E’ proprio con l’affermazione del diritto parlamentare come parte del diritto costituzionale che si apre L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2023⁴, p. 18 s., sottolineandosi come si tratti di una omogeneità non solo storica (la richiesta di Costituzioni e di Parlamenti rappresentativi essendo parte essenziale delle lotte costituzionali a cavallo tra Settecento e Ottocento) e oggettuale (essendo il Parlamento oggetto di disciplina diretta e diffusa da parte delle carte costituzionali), ma anche metodologica (essendo il diritto parlamentare una parte essenziale del diritto costituzionale, necessaria all’affermazione della separazione dei poteri come della garanzia dei diritti). Di recente, L. CIAURRO (*I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, spec. p. 12 s.) ha evidenziato il rischio di contrapposizioni tra costituzionalismo e parlamentarismo a partire dal XX secolo, vista la tendenza del primo a far leva soprattutto sulle Corti, a tutela dei diritti fondamentali come della separazione dei poteri. Nel senso invece di individuare una tendenza ad un ravvicinamento tra costituzionalismo e parlamentarismo, anche per effetto dell’azione della giurisprudenza costituzionale più recente, in Italia ma non solo, cfr. N. LUPO, *Parliaments*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (edited by), *Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 335-360, spec. p. 354 s.

senso soffermarsi sulle sue fonti normative: si tratterebbe infatti, in questa chiave, sostanzialmente di una mera ripetizione, forse utile a fini didattici, ma scientificamente priva di una sua autonomia, di questioni già abbondantemente analizzate nei corsi di diritto costituzionale e/o di diritto pubblico, nei quali lo studio delle fonti del diritto si ritiene correttamente rientrare²².

All'esatto opposto, sia la monografia di Santi Romano, sia le vicende del diritto parlamentare in Italia ci mostrano chiaramente il significato e il persistente bisogno di svolgere approfondimenti *ad hoc* intorno ad alcuni nodi specifici ma cruciali del sistema delle fonti, che aiutano a comprendere – ora come allora – il senso, i contenuti e l'efficacia del diritto parlamentare. Al punto da poter affermare che molte delle tematiche più stimolanti e impegnative che riguardano, in generale, il sistema delle fonti del diritto italiano emergono con particolare chiarezza proprio in ambiti coperti dal diritto parlamentare. E altresì che, reciprocamente, senza comprendere questi nodi relativi alle fonti, si fatica a studiare compiutamente i restanti contenuti normalmente ricompresi nel diritto parlamentare, rischiando di non coglierne le numerose specificità e di equivocare il significato e il peso delle disposizioni di volta contenute nella Costituzione o nei regolamenti delle due Camere.

Alcuni di questi nodi si collocano al cuore del dibattito svoltosi tra il XIX e il XX secolo e costituiscono oggetto di analisi specifica già nella monografia di Santi Romano che qui si rilegge. Si pensi in particolare al peso delle fonti non scritte nel diritto parlamentare; alla questione degli effetti interni o esterni delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, sia in quelli maggiori, sia in quelli minori; o anche, in modo connesso, alle problematiche relative all'individuabilità e all'incisività di

²² Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, spec. p. 7 s. (pur sottolineando come tale campo di analisi rappresenti un punto di necessario riferimento per gli studi giuridici concernenti qualsiasi settore dell'ordinamento).

forme di controllo giurisdizionale che adottino i regolamenti parlamentari quali parametri o quali oggetti del controllo medesimo. Su questi nodi, affrontati anche da una serie di studi monografici in epoca repubblicana²³, ci si soffermerà nei paragrafi successivi, ovviamente anche alla luce delle novità intervenute nel frattempo, fino agli anni più recenti, allo scopo appunto di mostrare la persistente utilità di dedicare a queste tematiche una specifica e approfondita attenzione negli insegnamenti di diritto parlamentare.

3. CONSUETUDINI, CONVENZIONI E FONTI NON SCRITTE NEL DIRITTO PARLAMENTARE

Apparentemente, Santi Romano non presta una specifica attenzione, nella sistematica della sua monografia, al nodo – quasi un *topos* degli studi parlamentaristici – relativo al peso che le fonti non scritte rivestono nel diritto parlamentare. Ciò è assolutamente comprensibile, essendo il suo lavoro tutto incentrato ad analizzare la natura giuridica di quella che è tradizionalmente la principale manifestazione del diritto parlamentare scritto. Eppure, il tema delle fonti non scritte e delle convenzioni costituzionali, oltre ad affacciarsi qui e lì in diversi passaggi della monografia, in riferimento ad alcune vicende della prassi o al dibattito in dottrina, ritorna in modo più esplicito nei due paragrafi conclusivi. Richiamando Dicey, Anson e Bryce, infatti, Romano riconduce l'efficacia e la natura giuridica dei regolamenti parlamentari a quei «principi di correttezza, di costume, di moralità politica, che non si rinvergono scritti

²³ Si pensi soprattutto ai già citati lavori di Floridia e Manetti. Sulle varie stagioni dei regolamenti parlamentari cfr. S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, e ora M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, Cacucci, 2020, spec. p. 185 s. e G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Torino, Giappichelli, 2022, spec. p. 125 s.

nelle leggi, ma che ciò nondimeno, può ben dirsi che rappresentino, per usare l'espressione inglese, dei loro 'sottintesi', che viggono accanto alla costituzione stessa come un'altra costituzione 'convenzionale', di efficacia variabile secondo i casi», ma comunque “non può dirsi che sia giuridicamente garantita”²⁴.

Non è un caso che autorevole e influente dottrina tedesca coeva, anche sulla scorta dell'esperienza inglese, aveva identificato nella consuetudine la “vera” fonte e, al tempo stesso, la natura del diritto parlamentare, posto che i regolamenti camerale si limiterebbero appunto a raccogliere le regole consuetudinarie e convenzionali²⁵.

Del resto, pur senza giungere a conclusioni così drastiche e senza tralasciare il significato garantistico del diritto parlamentare scritto, espressamente richiesto dall'art. 64, primo comma, Cost., è indubbio come il peso delle fonti-fatto, in tutte le loro manifestazioni, nel diritto parlamentare italiano appaia a tutt'oggi evidente. In altri termini, il *trend* verso una formalizzazione e una codificazione del diritto parlamentare, e verso l'affermazione del principio di legalità anche in seno alle Camere, che pure si è individuato in molteplici ordinamenti, non sembra comportare la scomparsa dal diritto parlamentare delle fonti non scritte, e degli elementi di maggiore politicità che esse inevitabilmente portano con sé²⁶.

²⁴ Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 257.

²⁵ Il riferimento è a J. HATSCHKEK, *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin-Leipzig, Goschen, 1915, spec. p. 42 s. Su tale teoria, anche in dialettica con altri autori tedeschi, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 105 s., nonché M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., p. 12 s. e 53 s. (ad avviso della quale essa è ancora oggi, per molti versi, attuale).

²⁶ Cfr. A. DELCAMP, *Les règlements des assemblées parlementaires*, in D. CHAGNOLLAUD, M. TROPER (edited by), *Traité international de droit constitutionnel*, tome 1, Théorie de la Constitution, Paris, Dalloz, 2012, pp. 357-374, e N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, cit., p. 169 s. Nel senso di ritenere che l'affermazione del principio di legalità sarebbe di ostacolo nei confronti di qualunque forma di deroga al regolamento scritto cfr. S. Labriola, *Il diritto*

Quanto alle consuetudini, basti richiamare come la giurisprudenza costituzionale abbia espressamente riconosciuto l'esistenza di consuetudini costituzionali fin qui pressoché esclusivamente con riferimento a istituti tipici del diritto parlamentare: con particolare chiarezza nel caso dell'autonomia contabile (sentenza n. 129 del 1981) e in quello della mozione di sfiducia al singolo ministro (sentenza n. 7 del 1996); con qualche margine di ambiguità in più nel caso della decadenza dei progetti di legge a fine legislatura (ordinanza n. 140 del 2008)²⁷.

Sempre con riguardo al diritto parlamentare, altri fenomeni, pur simili nelle loro manifestazioni fattuali, sono stati oggetto di una diversa qualificazione ad opera della giurisprudenza costituzionale.

Ad esempio, i maxiemendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia sono stati qualificati come «pur problematica prassi» (sentenza n. 251 del 2014)²⁸ e in più occasioni 'salvati' dalla Corte costituzionale, nonostante i dubbi di costituzionalità che la stessa Corte ha prospettato. In particolare nell'ordinanza n. 17 del 2019, la Corte ha rilevato come si tratti di una prassi che «si è consolidata nel tempo» e di cui si «è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione

parlamentare nel sistema del diritto pubblico, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2000, pp. 335-353, spec. p. 351.

²⁷ Cfr. in proposito l'assai accurata ricostruzione di P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Atti del XXIX Convegno annuale. Catanzaro, 16-18 ottobre 2014, Napoli, Jovene, 2015, pp. 75-196, spec. p. 93 s. Cfr. inoltre R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 223-244, e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 72 s.

²⁸ Su cui cfr. G. PICCIRILLI, *Non è incostituzionale l'“accorpamento” tra decreti-legge, se si mantiene l'omogeneità materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2014, pp. 4459-4466, e V. DI PORTO, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 103-115.

delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

Nei passaggi successivi di questa sofferta e controversa pronuncia²⁹ è emersa tutta la difficoltà della Corte ad inquadrare giuridicamente fenomeni fattuali di tal tipo, i quali, diversamente dai casi prima richiamati, non sono stati qualificati come vere e proprie consuetudini: si tratta di fenomeni che si sono consolidati nel tempo, pur apparendo, alla stragrande maggioranza degli interpreti e alla stessa Corte costituzionale, di assai dubbia legittimità costituzionale e sui quali la Corte evidentemente ha preferito lasciarsi le mani libere, in modo da poterli eventualmente colpire in futuro con pronunce volte a sancirne il contrasto con la Costituzione, così com'è accaduto per altre manifestazioni della prassi, pur ripetute nel tempo³⁰.

Ecco allora che la Corte, sempre nell'ordinanza n. 17 del 2019 e ancora con riguardo ai maxi-emendamenti, ha piuttosto fatto riferimento ad «una perdurante usanza», rilevando che essa «costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità». Salvo subito avvertire che «ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra* “*Constitutionem*”»; e che «anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle

²⁹ Oggetto di critiche assai severe in dottrina: cfr., tra gli altri, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2019, pp. 2-9, e A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, pp. 598-610. In chiave meno critica, cfr. N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019, pp. 1-24.

³⁰ I casi più significativi sono probabilmente quelli della reiterazione dei decreti-legge (prassi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 360 del 1996) e della titolarità del potere di grazia (su cui la sentenza n. 200 del 2006 non ha riconosciuto rilievo consuetudinario alla prassi formatasi nei primi decenni dall'entrata in vigore della Corte costituzionale). Su entrambi cfr., nella medesima chiave, P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti?*, cit., p. 83 s. e p. 180 s.

forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco». Nella specie, tuttavia – ha concluso la Corte – «la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare».

Un ragionamento, come si vede, tutt'altro che lineare, dal quale emerge, appunto, tutta la difficoltà che la Corte incontra nel rapportarsi, ovviamente con la logica del giudice costituzionale, al mondo, per definizione prettamente politico e tutto legato alle esigenze del momento, del diritto parlamentare e delle sue fonti. Una difficoltà dalla quale la Corte ha deciso di uscire sì, nella specie, con una pronuncia di inammissibilità di un delicato conflitto di attribuzioni – che, altrimenti, avrebbe rischiato di tenere in qualche modo “in sospenso” tutti i contenuti di una legge di bilancio appena approvata, in esito ad un faticoso percorso parlamentare e europeo, – ma anche con un ragguardevole balzo in avanti, idoneo a consentirle forme più incisive di intervento appunto nelle vicende parlamentari: nel senso cioè di riconoscere – come è noto e come si vedrà meglio nel paragrafo conclusivo – al singolo parlamentare la qualifica di potere dello Stato al fine di sollevare conflitti di attribuzione davanti alla Corte medesima.

4. EFFETTI INTERNI ED ESTERNI DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI (MAGGIORI E MINORI)

La tesi romaniana sulla natura dei regolamenti parlamentari tende spesso a essere identificata come “teoria internistica”³¹. Anche se nella monografia in questione l’ipotesi di una produzione di effetti giuridici limitatamente all’interno di ciascuna Camera viene presentata come una sorta di “ipotesi limite” o di subordinata, che può valere “al più”, in quanto la tesi principale è che i regolamenti delle Camere non siano idonei a produrre alcun effetto giuridico, non avendo «nemmeno giuridica esistenza per l’altra Camera»³². È solo negli scritti successivi, come si è accennato, che Santi Romano riprese la sua teorizzazione, espressa con riferimento ad una specifica fonte, e la riformulò, seppure per cenni, rendendola la sua tesi principale. E recuperò inoltre l’argomento ai sensi del quale il fondamento di tali regolamenti debba rinvenirsi nell’autonomia di ciascuna Camera – un argomento che nella monografia aveva espressamente escluso³³ –, probabilmente perché in tal modo la tesi sulla natura dei regolamenti parlamentari diventava ancor più compatibile con la sua celebre teorica sulla pluralità degli ordinamenti giuridici³⁴.

³¹ Ad esempio, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 130 s., e M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., p. 20 s.

³² Così S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, cit., p. 250.

³³ Ivi, p. 222 s.

³⁴ Cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, II ed., p. 221 s. (ove si nega che i regolamenti parlamentari contengano norme giuridiche dell’ordinamento generale) e ID., *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 1945, p. 230 s. (ove si sostiene che i regolamenti parlamenti “non derogano e nemmeno aggiungono alle leggi e alle norme generali, di cui però talvolta contengono l’interpretazione di massima adottata dalle Camere”), entrambi ora in ID., *L’ultimo Santi Romano*, cit. Su tale percorso evolutivo cfr. anche G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 134 s.

La tesi internistica offriva inoltre il pregio di fare leva sul dato letterale del diritto allora vigente: ossia sulla dizione dell'art. 61 dello Statuto albertino, laddove stabiliva che «Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento *interno*, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni»³⁵. L'aggettivo "interno" presente nella lettera dello Statuto, pur *a posteriori* giudicato "intruso" dalla dottrina, tra l'altro perché la sua *ratio* non emerge dai lavori preparatori e in quanto ritenuto privo, allora, di riferimenti comparatistici³⁶, pareva rispondere ad una comprensibile esigenza: invero di tipo pratico, volta cioè a differenziare i regolamenti camerali da quelli governativi³⁷, più che di tipo teorico. L'avervi però appoggiato, in parte, la costruzione teorica sulla natura della fonte aveva il pregio di renderla più facilmente circolabile nel dibattito politico-istituzionale.

In ogni caso, la formulazione dello Statuto albertino, consapevolmente superata dall'Assemblea Costituente, così come la soluzione, delineata da Santi Romano, sull'assenza di effetti giuridici esterni dei regolamenti

³⁵ Corsivo, evidentemente, aggiunto.

³⁶ Nel senso che si tratti di un "terribile aggettivo intruso" cfr. ora, nell'ambito di una lettura tesa alla massima valorizzazione dell'art. 64, primo comma, Cost., L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 16 s., spec. p. 18. Peraltro tale aggettivo, ancorché non nella denominazione ufficiale del Regolamento dell'*Assemblée Nationale*, era già ampiamente in uso nella dottrina dell'epoca in Francia: cfr., per tutti, S. SANCHEZ, *Les règlements des Assemblées nationales (1848-1851). Naissance du droit parlementaire moderne*, Paris, Dalloz, 2012, spec. p. 17 ss.

³⁷ Un'analogia esigenza di tipo pratico è oggi a maggior ragione avvertita nell'ordinamento dell'Unione europea, ove i Trattati, al fine di distinguere il regolamento del Parlamento europeo dalla fonte più importante di diritto derivato, parlano di "regolamento interno" (art. 232 TFUE). Senza peraltro che tale dizione impedisca a tale regolamento – anche grazie alla sua costante opera di aggiornamento e revisione – di contenere disposizioni volte ad incidere, in forme spesso assai significative, su soggetti diversi dai parlamentari europei. Cfr., per tutti, N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et Droit parlementaire. Essai sur la naissance du Droit parlementaire de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2006, spec. p. 408 s., e N. BRACK, O. COSTA, *Democracy in parliament vs. democracy through parliament? Defining the rules of the game in the European Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 1, 2018, pp. 51-71.

parlamentari sono da considerarsi ormai superate. È stata la Corte costituzionale, nella sentenza n. 120 del 2014, in esito a un percorso pluridecennale, a sancire l'impossibilità di sostenere, in epoca repubblicana, la tesi secondo cui i regolamenti parlamentari «siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne». Al contrario, come con chiarezza ha affermato la Corte, «essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»³⁸.

Si tratta di affermazioni di indubbio rilievo, volte a prendere atto di un'evoluzione registratasi progressivamente nel corso dell'epoca repubblicana, che pure era partita con non pochi elementi di continuità rispetto alle letture prevalenti in età statutaria. Tali affermazioni, infatti, sono state valorizzate dalla gran parte della dottrina, che le ha considerate come un «punto di non ritorno»³⁹, osservando come con esse la Corte «ha posto la parola 'fine' a una lunga disputa»⁴⁰. Tant'è che nella successiva sentenza della Corte in tema di autodichia, la n. 262 del 2017⁴¹, pur

³⁸ Così la sentenza n. 120 del 2014, nella quale la Corte ha altresì ricordato che è la Costituzione a delineare "l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione".

³⁹ Così L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 21 s. Cfr. inoltre T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 7, 2014, pp. 1-4; 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, pp. 1-14; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, ottobre 2014, pp. 1-9.

⁴⁰ Così A. MANZELLA, nel suo *Colloquio sul Parlamento*, con F. Pedrini, in *Lo Stato*, n. 19, 2022, pp. 179-204, spec. p. 195.

⁴¹ Cfr., tra i vari commenti, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2017, pp. 3-23; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017, pp. 1-5; L.

disallineata per numerosi profili rispetto alla sentenza n. 120 del 2014, il trattamento dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto dell'ordinamento generale non è stato posto in alcun modo in discussione.

E soprattutto, ancor più di recente, nella sentenza n. 237 del 2022 la Corte costituzionale ha esteso le medesime affermazioni anche ai regolamenti “minori”, quelli cioè approvati dal Consiglio di Presidenza del Senato o dall'Ufficio di Presidenza della Camera.

In particolare, la Corte ha respinto la lettura, ipotizzata dal giudice *a quo*, secondo cui i regolamenti minori andrebbero distinti, quanto alla loro natura e alla loro sindacabilità, rispetto ai regolamenti maggiori, potendo persino «meritare la qualifica di atti aventi forza di legge»⁴². All'esatto opposto, la Corte è stata molto netta nel ribadire «a maggior ragione» che, come i regolamenti *maiores*, neppure i regolamenti parlamentari «cosiddetti ‘minori’ o ‘derivati’» sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost., visto

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 *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2018, pp. 1-33. Oltre alla letteratura richiamata *infra*, nella nota 45.

⁴² A supporto di tale lettura, dei regolamenti minori come atti aventi forza di legge, il giudice *a quo* aveva persino provato ad invocare la sentenza Savino c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 28 aprile 2009, laddove ha affermato che tali regolamenti soddisfano il requisito posto dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto all'esistenza di un giudice terzo e imparziale “stabilito per legge”. L'argomento è evidentemente assai debole, posto che la Corte EDU adotta, pressoché da sempre, una nozione assai ampia di “legge”, assai diversa dal concetto di “forza di legge” che caratterizza l'ordinamento italiano: cfr., sul punto, N. LUPO, G. PICCIRILLI, *European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of 'Law'?*, in *Legisprudence*, n. 2, 2012, pp. 229-242; e G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovratattuali*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 212 s. Sulle diverse tipologie dei regolamenti parlamentari distinti dai regolamenti maggiori cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 62 s. (individuando, oltre ai regolamenti “minori”, anche i regolamenti parlamentari “speciali” e “secondari”). Analogamente, cfr. R. IBRIDO, *Compendio di diritto parlamentare*, cit., p. 40 s. Diverse le classificazioni – e le denominazioni – proposte da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013⁵, p. 32 s., e da A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, FrancoAngeli, 2019, p. 35 s.

che questi ultimi trovano nei regolamenti *maiores* la propria fonte di legittimazione e considerato che rappresentano anch'essi «una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza», essendo, come si dice più avanti, «al pari dei regolamenti maggiori, espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione delle Camere»⁴³.

Una conclusione che è stata peraltro motivata dalla Corte in modo piuttosto sintetico. In particolare, il perché l'esclusione del carattere della forza di legge valga “a maggior ragione” per i regolamenti minori è solo accennato. Non è infatti chiaro se tale esclusione “a maggior ragione” derivi dal fatto che i regolamenti minori trovino il loro fondamento nei regolamenti maggiori, e dunque vadano collocati, almeno nella gerarchia delle fonti propria dell'ordinamento parlamentare, a un rango ad essi inferiore⁴⁴. Oppure se essa sia dovuta ai loro contenuti, che appaiono

⁴³ Così Corte cost. n. 237 del 2022. A commento della pronuncia cfr., con varietà di posizioni, F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 137-148, E. GIANFRANCESCO, “Vorrei e non vorrei”. *La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2969-2705, L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2705-2713, nonché, volendo, N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2023, pp. 1-13.

⁴⁴ Il riferimento è all'interpretazione dottrinale secondo cui il diritto parlamentare contenuto nei regolamenti di Camera e Senato si configura come “un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie”, all'interno del quale, poi, sussiste una relazione gerarchica tra regolamenti maggiori e regolamenti minori. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in F. Galgano (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 406 (e poi la nuova edizione dello stesso volume del 2011, p. 576 s.). Nel medesimo senso cfr. A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1986, pp. 1-61, spec. p. 14 s. In senso diverso, cfr. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 161 s.

forse ancora più strettamente connessi con la sfera di autonomia (non solo normativa, ma anche amministrativa, contabile, etc.) costituzionalmente garantita alle due Camere. Nel primo senso sembrerebbe andare la lettera della motivazione della sentenza n. 237 del 2022, nel secondo un'analisi più sistematica della giurisprudenza costituzionale, in particolare in collegamento con le sentenze n. 129 del 1981 e n. 262 del 2017.

Ad ogni modo, tale conclusione appare coerente con la giurisprudenza costituzionale pregressa, la quale già in altre occasioni aveva avuto ad oggetto disposizioni contenute in regolamenti minori, sempre in materia di autodichia (a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, fino alle già ricordate sentenze n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017), senza avere mai operato distinzione alcuna rispetto alle disposizioni presenti nei regolamenti maggiori⁴⁵. Tant'è che si era ritenuto che la comunanza di regime, davanti alla Corte costituzionale, tra regolamenti maggiori e regolamenti "minori" costituisse ormai un punto fermo in tema di fonti del diritto parlamentare⁴⁶, nonostante qualche isolato tentativo di

⁴⁵ Su queste pronunce si è sviluppato un ampio dibattito dottrinale: basti qui richiamare i lavori monografici di L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018, spec. p. 226 s.; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, spec. p. 368 s.; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. p. 196 s., ai quali adde A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 87-128, spec. 111 s., G. RIVOCCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018, pp. 423-440, S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2019³, p. 77 s., nonché, volendo, N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 1-5.

⁴⁶ In questo senso ci si era espressi in N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2017, p. 3 s.

distinguere le due fattispecie, riguardo appunto al tema dei vitalizipensioni⁴⁷.

Anche il percorso in concreto compiuto, in parallelo, quanto alla pubblicazione dei regolamenti regolamentari, maggiori e minori, appare emblematico della progressiva affermazione della loro natura quali fonti dell'ordinamento generale.

La pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del “nuovo” regolamento del Senato avvenuta il 7 luglio 1948, solo successivamente alla sua entrata in vigore, e perciò all'evidenza con valore soltanto notiziale, era stata a lungo l'unico esempio di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di un testo integrale di regolamento parlamentare. Con i regolamenti del 1971 è stato invece disposto l'obbligo di previa pubblicazione dei regolamenti delle due Camere, e delle loro modifiche⁴⁸. Da allora in poi, le modifiche alle

⁴⁷ Per un tentativo di porre in discussione la competenza dell'Ufficio di Presidenza della Camera a disciplinare e a intervenire, con delibere, in materie relative agli ex parlamentari e, comunque, in materia di vitalizi cfr., ad esempio, G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”, in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2019, spec. p. 24 s. Pare dubitare dell'idoneità dei regolamenti minori a soddisfare la riserva di regolamento parlamentare ex art. 64 Cost. G. CERRINA FERONI, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in Osservatorio costituzionale AIC, n. 3, 2017, p. 9.

⁴⁸ Cfr. l'art. 151 r.C. (“Il presente Regolamento entra in vigore sessanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica”) e l'art. 167, comma 7, r.S. (“Il Regolamento e le relative modificazioni sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”). Come si vede, solo dalla lettera del regolamento della Camera si evince univocamente il carattere non meramente notiziale della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Un carattere che, peraltro, sembra potersi riferire anche al regolamento del Senato e alle sue modifiche (conformemente, cfr. L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 21 s.; *contra*, seppure per cenni e isolatamente, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, pp. 2-61, spec. p. 8 s. (ad avviso dei quali la pubblicazione pur prescritta dall'art. 167, comma 7, r.S., “non ha una funzione integrativa dell'efficacia, bensì meramente informativa”).

norme regolamentari della Camera e del Senato sono state sempre pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* e la decorrenza della loro efficacia è stata per lo più determinata a partire dalla data della loro pubblicazione⁴⁹.

Più recente è la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di alcuni tra i regolamenti “minori” della Camera dei deputati, avvenuta per la prima volta in forma integrale (limitatamente ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti) il 19 ottobre 2009, all’evidenza sulla spinta della già ricordata sentenza Savino c. Italia della Corte europea dei diritti dell’uomo, adottata qualche mese prima.

Non pare trattarsi di un elemento marginale. Basti in proposito ricordare la tesi in più occasioni formulata da autorevole dottrina secondo cui l’efficacia *erga omnes* rappresenta una delle caratteristiche tipiche degli atti-fonte, anche a prescindere dal relativo contenuto, e che perciò tende ad attribuire particolare rilievo all’aspetto della loro pubblicazione obbligatoria in *Gazzetta Ufficiale*⁵⁰.

Forme diverse di pubblicazione rispetto alla *Gazzetta Ufficiale* sono invece state adottate con riferimento ad altri atti, in genere non ricompresi tra le fonti del diritto parlamentare⁵¹, ma comunque significativi: si pensi agli statuti/regolamenti dei gruppi parlamentari o ai “codici di condotta” applicabili ai deputati o ai senatori, e altresì alla “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi

⁴⁹ In qualche caso, lo stesso giorno della pubblicazione; in altre ipotesi, invece, si è stabilita l’entrata in vigore a decorrere dalla legislatura successiva (e ciò anche, di recente, con riguardo a modifiche approvate poche settimane dall’inizio della legislatura).

⁵⁰ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, I ed., cit., p. 87 s. e Id., *Fonti del diritto*, II ed., cit., spec. p. 170 s.

⁵¹ Cfr. G. PICCIRILLI, *Un ulteriore tassello nella de-codificazione del diritto parlamentare: il codice di condotta dei deputati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, pp. 1-6. Nel senso invece di includere tra le fonti del diritto parlamentare gli statuti/regolamenti dei gruppi parlamentari cfr. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 16 s. (in chiave critica rispetto alla dottrina costituzionalistica prevalente).

della Camera dei deputati”. Per tutti questi atti è stata richiesta la (sola) pubblicazione sul sito internet della Camera interessata⁵². Il che può a prima vista apparire comprensibile, ma comporta alcuni limiti, viste le minori garanzie che tale forma di pubblicazione assicura, soprattutto quando si tratti di atti applicabili a soggetti terzi⁵³. Di questi limiti si è avuta percezione di recente, ad esempio, quanto al codice di condotta dei senatori, il quale, pur risultando adottato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 26 aprile 2022, è stato pubblicato sul sito oltre un anno dopo (per quel che si può immaginare, a causa dell’esigenza di sciogliere taluni profili non del tutto risolti in sede di approvazione del medesimo)⁵⁴.

⁵² Per gli statuti-regolamenti dei gruppi cfr. art. 15, comma 2 *ter*, r.C. e art. 15, comma 3 *bis*, r.S., disposizioni entrambe inserite nell’autunno del 2012. Nel senso che la pubblicazione sul sito internet degli statuti dei gruppi non implichi alcuna forma di controllo sui loro contenuti da parte del Presidente della Camera cfr. la lettera del Presidente Fico in risposta ai deputati Magi e Ceccanti del 17 aprile 2018, analizzata, in chiave critica, da S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018, pp. 2-24, spec. p. 16 s.

⁵³ È il caso anzitutto della “Regolamentazione dell’attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei deputati” su cui cfr., tra gli altri, P.L. PETRILLO, *Gruppi di pressione e decisori politici: la Camera dei Deputati approva prime norme sulle lobby*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2017, pp. 394-396; A. MENCARELLI, *Profili applicativi e questioni interpretative della disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi della Camera dei deputati*, in *Amministrazione in cammino*, n. 2 2018, pp. 1-9; R. DI MARIA, *Dalla regolamentazione parlamentare della attività di rappresentanza degli interessi ad una legislazione organica in materia di lobby? una ipotesi di integrazione istituzionale del “processo di nomopoiesi sociale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017, pp. 1-11; E U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo: la disciplina della Camera dei deputati*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2019, pp. 1-21.

⁵⁴ Reperibile presso il link https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Codice_condotta_Senatori.pdf.

Cfr. F. MICARI, *Etica e politica: pubblicato il primo codice di condotta dei senatori*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023, rubrica interna-corporis.

5. L'ETERNO NODO DEL CONTROLLO GIURISDIZIONALE E LE
PROSPETTIVE APERTE DAI CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE DEI
SINGOLI PARLAMENTARI: UNA TAPPA ULTERIORE PER UN DIRITTO
NON SOLO PER I "CHIERICI"

È evidente che, al di là del profilo relativo alla loro pubblicazione, il banco di prova della rilevanza interna o esterna dei regolamenti parlamentari è rappresentato dalle forme con cui se ne può operare un controllo in sede giurisdizionale. A sua volta, la possibilità di essere oggetto di uno scrutinio in termini di legittimità costituzionale appare strettamente connessa alla configurabilità dei medesimi regolamenti all'interno del parametro di costituzionalità.

A lungo, la risposta a tali interrogativi è stata legata alla collocazione dei regolamenti parlamentari nell'ambito della categoria degli atti aventi "forza (o valore) di legge": una soluzione che, ove accolta, avrebbe consentito alla Corte costituzionale di restare nel perimetro delle sue competenze, per come definite dalla carta fondamentale; e avrebbe con ogni probabilità rappresentato la premessa al loro riconoscimento, quali "norme interposte" all'interno del parametro di legittimità costituzionale, al pari di altri atti con forza di legge quali le leggi di delega legislativa⁵⁵. Una volta però che la Corte ha deciso di non percorrere tale strada, le conseguenze derivanti dall'affermata rilevanza esterna dei regolamenti parlamentari sembrano discendere essenzialmente da come essi vengano in gioco nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.

⁵⁵ Il tentativo più compiuto è probabilmente quello effettuato da F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 1307-1398, spec. p. 1309 s. Cfr. inoltre, retrospettivamente, G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, pp. 127-170.

È vero che anche in tale sede la Corte tende a ripetere la medesima celebre distinzione già delineata dalla sentenza n. 9 del 1959, secondo cui solo le violazioni di norme costituzionali possono venire in rilievo, e non anche quelle del diritto parlamentare. Per cui – per usare le parole della Corte – «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera»⁵⁶. Tuttavia, questa distinzione – che comunque pare consentire alla stessa Corte margini di intervento piuttosto ampi, in nome del rispetto delle norme costituzionali⁵⁷ – vale solo per il parametro, e non anche per l’oggetto del giudizio, e in ogni caso pare meno netta e rigorosa rispetto a quella relativa alla non qualificabilità dei regolamenti parlamentari quali atti privi di “forza di legge”.

È chiaro, perciò, che la scelta della Corte, a partire dalla già ricordata ordinanza n. 17 del 2019, di ritenere che tale conflitto tra poteri dello Stato possa essere azionato pure da un singolo parlamentare, e per di più anche nei confronti di altri soggetti che compongono il pluralistico e complesso mondo parlamentare, apre prospettive di notevolissimo interesse riguardo alla sindacabilità delle norme contenute nei regolamenti parlamentari.

⁵⁶ In questi termini l’ord. n. 17 del 2019. E poi ordd. n. 86 del 2020, nn. 186 e 193 del 2021. Ma si veda già l’ord. n. 149 del 2016. Sottolinea efficacemente quest’ultima limitazione M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2016, pp. 1107-1114; EAD., *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli “interna corporis acta”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, pp. 191-200.

⁵⁷ Margini in passato non sempre adeguatamente utilizzati dalla Corte costituzionale, come si è cercato di mostrare in N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2010. Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, pp. 141-163.

Non è un caso che, nei quattro anni successivi alla pubblicazione dell'ordinanza n. 17 del 2019, siano stati sollevati, da parte di uno o più deputati o senatori, una ventina di conflitti di attribuzione, che tuttavia sono stati tutti dichiarati inammissibili dalla Corte già in sede di esame preliminare in camera di consiglio, prevalentemente in quanto non ritenuti idonei a raggiungere quella (elevata) soglia individuata dalla medesima ordinanza. Secondo il modello delineato dall'ordinanza n. 17 del 2019, infatti, affinché il conflitto sia ammissibile sul piano oggettivo occorre, in ossequio all'autonomia delle Camere, che il parlamentare «allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionale» a lui attribuita⁵⁸.

Non è certo questa la sede per discutere i contenuti di questa giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in attuazione e sulla scorta del modello di cui all'ordinanza n. 17 del 2019; una giurisprudenza che peraltro è già stata oggetto di attento esame da parte della dottrina, che ne ha proposto diverse ricostruzioni e classificazioni⁵⁹. Qui, a prescindere da ogni previsione circa il “se” e soprattutto il “quando” la Corte opererà per ammettere, e quindi di decidere nel merito, un conflitto sollevato da uno o più parlamentari⁶⁰, basti limitarsi a una considerazione, a chiusura

⁵⁸ Così l'ord. 17 del 2019. Nel senso che la giurisprudenza costituzionale successiva non abbia fornito elementi chiarificatori di tale criterio-soglia cfr. G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'ultimo miglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2023, pp. 129-155, spec. p. 151 s.

⁵⁹ Cfr., in particolare, oltre ai commenti sulle diverse ordinanze, A. ANZON DEMMIG, *Il gioco degli impedimenti all'ammissibilità dei conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 521-530; A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare. Prospettive e problematiche di una via incerta*, Bari, Cacucci, 2022, spec. p. 49 s.; G. RIVOCCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri*, cit., pp. 132 s.; e L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., spec. p. 197 s.

⁶⁰ Ovviamente, è presumibile che il “primo” caso di un conflitto ammissibile presenti una serie di caratteri che, nel merito e nel contesto politico-istituzionale, agevolino un intervento così incisivo (e per più versi innovativo) da parte della Corte costituzionale, superando le remore che naturalmente tendono a registrarsi in casi

della riflessione svolta, sempre sul piano dell'insegnamento del diritto parlamentare, sulla scorta della monografia di Santi Romano.

Nel senso che mi pare indiscutibile che l'orientamento della Corte inauguratosi con l'ordinanza n. 17 del 2019 confermi il rilievo della giurisprudenza costituzionale nell'insegnamento del diritto parlamentare. Non so se ci si possa spingere sino al punto dal qualificare tale giurisprudenza come una vera e propria "fonte integrativa" del diritto parlamentare⁶¹. Tuttavia, in ogni caso, per comprendere il diritto parlamentare e cogliere la sua, per più versi peculiare, giuridicità credo che sia oggi imprescindibile un'accurata analisi della giurisprudenza costituzionale rilevante, ormai davvero copiosa, nei suoi diversi filoni: indispensabile non soltanto, come da sempre è accaduto, al fine di ragionare del tema che Santi Romano poneva al centro della sua monografia, ossia della natura dei regolamenti parlamentari, o per definire i caratteri e i confini delle immunità parlamentari di cui all'art. 68 Cost., ma ormai per analizzare moltissimi degli istituti del diritto parlamentare, sia nella loro dimensione statica, sia in quella dinamica.

Il che vuol altresì dire che il diritto parlamentare tende così inevitabilmente ad allontanarsi da quella sua caratterizzazione come un diritto per i soli "chierici" o "iniziati", gelosi custodi dei suoi precedenti, assai difficile da decrittare per chi sia collocato all'esterno delle assemblee, che pure lo ha a lungo caratterizzato, in Italia come altrove⁶². Per avvicinarsi, al pari delle restanti parti che compongono il diritto costituzionale, ad un diritto dotato (anche) di un suo giudice esterno, chiamato ad intervenire e attrezzato a farlo almeno laddove le forme

in cui la Corte naturalmente è chiamata a decidere su controversie per definizione di natura (anche) politica.

⁶¹ Come ha ipotizzato L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, cit., p. 42 s.

⁶² Alcuni riferimenti in E. THIERS, *Ontologie du droit parlementaire*, in O. ROZENBERG, E. THIERS (sous la direction), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 166-192, spec. 182 s., e in N. LUPO, E. THIERS, *Sources and Origins of Parliamentary Law*, cit., p. 173 s., e, in chiave comparata, in A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, cit., p. 338 s.

interne di garanzia e di tutela delle norme costituzionali, e degli equilibri da esse delineate, non si siano rivelate idonee né efficaci⁶³. Il percorso è ovviamente ancora lungo e delicato, e caratterizzato, nel suo sviluppo, da non poche incertezze e contraddizioni⁶⁴. Tuttavia, se lo si vede in prospettiva ormai ultrasecolare, come la rilettura della monografia di Santi Romano consente di fare, la linea evolutiva pare potersi individuare con una certa chiarezza.

⁶³ Come osserva A. MANZELLA, *Colloquio sul Parlamento*, cit., p. 196, secondo cui le “guardie” del labile confine tra diritto e politica «sono i presidenti di assemblea, in primo luogo; poi i singoli parlamentari, titolari di attribuzioni costituzionali; infine la Corte costituzionale, come organo di chiusura, la quale però finora non si è spinta a sindacare la violazione di norme regolamenti, nelle loro vesti di norme interposte, in un giudizio di legittimità costituzionale, ma semmai si è pronunciata [...] solo “riconoscendo” una sede di conflitto tra poteri». Sulla dialettica tra garanzie interne e garanzie esterne, cfr. G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 551-571, e M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 573-598.

⁶⁴ Sull'indebolimento delle garanzie interne cfr. M. MANETTI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere di auto-normazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, pp. 539-550, la quale rileva non poche contraddizioni nella giurisprudenza costituzionale più significativa in proposito.