

QUADERNI FIORENTINI

per la storia del pensiero giuridico moderno

45

(2016)



GIUFFRÈ EDITORE

GIUDITTA BRUNELLI

LA GENESI DEL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ
SUL VIZIO FORMALE DELLA LEGGE.
PREMESSE DOTTRINALI E GIURISPRUDENZA
DEGLI ANNI '50

1. Sindacato costituzionale sul vizio formale della legge e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti: questioni (ancora) attuali radicate nella giurisprudenza costituzionale delle origini. — 2. Il vizio formale e la sua sindacabilità nella riflessione dottrinale del periodo statutario. — 3. La discontinuità marcata dalla sentenza n. 9 del 1959 (e la sua sostanziale conferma fino alla sentenza n. 120 del 2014). — 4. La crisi della tradizionale insindacabilità del procedimento legislativo nella dottrina degli anni '50: le tesi di Temistocle Martines e di Marino Bon Valsassina. — 5. *Segue*: la tesi di Serio Galeotti. — 6. La necessaria contestualizzazione, storica e politica, della sentenza n. 9 del 1959. — 7. Le ambiguità della sentenza n. 9 del 1959 e la lungimiranza della dottrina: Carlo Esposito e Costantino Mortati.

1. *Sindacato costituzionale sul vizio formale della legge e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti: questioni (ancora) attuali radicate nella giurisprudenza costituzionale delle origini.*

I temi, tra loro connessi, del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge e della collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti sono di indiscussa attualità nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Il primo assume oggi prevalentemente le sembianze del controllo sul vizio del procedimento legislativo di conversione del decreto-legge, essendo esclusa la possibilità di inserire nella legge di conversione « emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario ». Si tratta di una prescrizione imposta dall'art. 77, secondo comma, Cost., la cui violazione configurerebbe un « uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, *con speciali modalità di procedura*, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge il decreto-legge ». Le Ca-

mere, dunque, possono sì emendare il decreto-legge, ma senza mutarne l'oggetto o le finalità: « Ciò che esorbita [...] dalla *sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost.*, è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario » (1). Nell'ipotesi in cui venisse spezzato il *nesso di interrelazione funzionale* tra decreto-legge e legge di conversione, si determinerebbe un *vizio procedurale* delle disposizioni eterogenee aggiunte da quest'ultima fonte, che « come ogni altro vizio della legge spetta solo a questa Corte accertare » (2).

(1) Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 2012 (corsivo non testuale). Se, invece, fosse lo stesso decreto-legge ad essere privo del requisito dell'omogeneità, la Corte — in linea con la propria consolidata giurisprudenza, inaugurata con la sentenza n. 171 del 2007, cui ha fatto seguito la sentenza n. 128 del 2008 — rileverebbe l'evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza imposti dall'art. 77, secondo comma, Cost., *sub specie* di « evidente estraneità » della norma censurata rispetto alle altre disposizioni del provvedimento provvisorio con forza di legge. Va detto, peraltro, che le sembianze assunte dal vizio formale sono molteplici. Per ricordare soltanto alcune delle più frequenti deviazioni procedurali emergenti dalla prassi (anche se forse non tutte configurabili come vizio autonomo), « risulta accorciata a piacimento l'istruttoria legislativa, oppure resa improduttiva attraverso la presentazione di emendamenti del Governo interamente sostitutivi del testo redatto dalla Commissione; imposto il contingentamento dei tempi della discussione anche in materie particolarmente delicate; praticata la drastica riduzione degli emendamenti; condensata, infine, al massimo la votazione articolo per articolo, attraverso la presentazione di maxi-emendamenti, eventualmente rinforzati dall'apposizione della questione di fiducia »: così M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in « Quad. cost. », 2008, pp. 838-839. In argomento vedi anche N. LUPO, *Una legge approvata in gran fretta sulla base dei "peggiori" precedenti*, in *Il lodo ritrovato. Una quæstio e un referendum sulla legge n. 124 del 2008*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Guazzarotti, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, Giappichelli, 2009, p. 169, il quale auspica — in attesa della realizzazione di un controllo esterno da parte del giudice costituzionale sulla violazione del regolamento parlamentare — che « Corte costituzionale e, ancor prima, Presidente della Repubblica e Presidenti di assemblea prestino maggiore attenzione ai profili di regolarità procedurale e all'uso dei precedenti nel procedimento legislativo ». Per A. MANZELLA, *Sul Parlamento*, ne « Lo Stato », 2014, 3, p. 79, « [i] fenomeni di 'marginalizzazione' e di 'fuga' dalla legge parlamentare, il suo snaturamento con l'imposizione di 'questioni di fiducia additive' (divenute strumenti normativi per inserimenti di contenuti 'irregolari') sono ricorrenti nella loro gravità. Non tanto perché ampliano sostanzialmente la sfera normativa di governo (magari per le necessità e le urgenze del provvedere) ma in quanto indici di disordine, di forzoso esproprio di attribuzioni, di erosione tacita dell'ordinamento nei suoi parametri fondativi ».

(2) Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2014. La legge di conversione, precisa la Corte costituzionale, segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato

Quest'ultima affermazione, pur nella sua estrema stringatezza, costituisce il punto di partenza della riflessione che intendo qui proporre: nella sua più recente giurisprudenza, la Corte costituzionale ribadisce la propria competenza esclusiva a sindacare *ogni vizio della legge*, e dunque anche il vizio formale. Con particolare riferimento, poi, alle vicende parlamentari del decreto-legge da convertire, identifica in quanto previsto dal secondo comma dell'art. 77 Cost. una *sequenza procedurale tipica*, non derogabile dal legislatore e sottoposta al controllo di legittimità costituzionale.

Si tratta, in realtà, di due asserzioni che affondano le loro radici nella giurisprudenza più antica del giudice delle leggi, risalente alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, e in particolare nelle decisioni n. 3 del 1957 e n. 9 del 1959 ⁽³⁾. Già nella prima, con la quale si era ritenuta competente a sindacare il contrasto tra legge delegante e decreto legislativo delegato ⁽⁴⁾, la Corte aveva precisato, in termini generali, come « la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge *nelle sue varie specie* (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale ». Più specificamente, aveva parlato del « *sistema sul processo formativo delle leggi*, accolto dalla Carta costituzionale », dal quale risulta che

dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento governativo con forza di legge valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Se tale *iter* venisse sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, ciò andrebbe « a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare ».

⁽³⁾ Il contributo della dottrina pubblicistica (anche) degli anni '50 sul problema dei vizi della legge è stato, di recente, oggetto di accurata ricostruzione da parte di G. D'ALESSANDRO, *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, con specifico riguardo alle riflessioni di Carlo Esposito, Alfonso Tesauero, Piero Calamandrei, Gaetano Azzariti, Costantino Mortati, Enrico Redenti, Mauro Cappelletti, Giuseppe Abbamonte, Vezio Crisafulli, Franco Pierandrei e Aldo Maria Sandulli. Ad essere indagato, in particolare, è il concetto di teoria generale della legge nulla-inesistente (contiguo, ma non assimilabile, a quello di legge incostituzionale per vizio formale).

⁽⁴⁾ È il c.d. eccesso di delega, « figura comprensiva della mancanza, anche parziale, di delegazione, nonché l'uso del potere normativo da parte del Governo oltre il limite fissato, ovvero in contrasto con i predeterminati criteri direttivi o per uno scopo estraneo a quello per cui la funzione legislativa fu delegata » (sentenza n. 3 del 1957).

« la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere collettivamente *con una procedura ben definita* (ex artt. 70, 71, 1 comma, 72, 73, 74) » e che può altresì essere esercitata in via eccezionale dal governo sulla base degli artt. 76 e 77 Cost. ⁽⁵⁾. In seguito, con la citata pronuncia del 1959 (poi sempre confermata nei suoi tratti essenziali), aveva elaborato la nota (ma opinabile) distinzione tra 1) le violazioni più gravi, consistenti in una inosservanza diretta delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, che radicano la competenza della Corte stessa, e 2) le violazioni meno gravi, relative alle sole norme dei regolamenti parlamentari, sanzionabili esclusivamente attraverso meccanismi di garanzia interni alle Camere, in primo luogo quelli di cui dispongono i Presidenti di Assemblea. La sentenza n. 3 del 1957, inoltre, riferendosi al procedimento di formazione di un atto con forza di legge (il decreto legislativo delegato, o ‘legge delegata’), aveva identificato — proprio come le recenti decisioni in materia di conversione del decreto-legge prima ricordate — le *fasi del processo formativo della legge delegata*, individuando anche in quel caso una *sequenza tipica* nella quale « sia il precetto costituzionale dell’art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata », il cui sindacato è così devoluto alla competenza del giudice costituzionale, che pronuncia decisioni in grado di assicurare « con la certezza del diritto, la piena tutela del *diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi* » ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Sentenza n. 3 del 1957 (corsivi non testuali). Per C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in « Giur. cost. », 1959, p. 627, legato alla tesi tradizionale della insindacabilità degli *interna corporis* e sostenitore di una lettura restrittiva delle innovazioni emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, tale decisione « stabiliva che solo (e tutte) le disposizioni formulate negli artt. 70, comma 1, 72, 73, 74 della Costituzione offrivano canoni di valutazione della validità delle leggi e che solo la loro trasgressione dava luogo ad illegittimità costituzionale e nullità dell’atto legislativo. Invece la violazione di altre più generali regole relative alle deliberazioni delle Camere, formulate in sezioni della Costituzione diverse da quella relativa alla formazione delle leggi, non sarebbe stata controllabile dalla Corte ».

⁽⁶⁾ Corsivo non testuale. Sul diritto del cittadino, desumibile dalla sentenza n. 3 del 1957, « a pretendere dal legislatore la perfetta osservanza di tutte le norme della Costituzione [...], anche di quelle che ineriscono al procedimento legislativo », vedi M. D’ANTONIO, *La competenza della Corte costituzionale nel procedimento di formazione delle leggi*, in « Rass. parl. », 1959, 4, p. 128. In senso conforme S. TOSI, *Modificazioni tacite*

In definitiva, è con le sue prime decisioni che la Corte costituzionale traccia i confini della propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, ad essa attribuita dall'art. 134 Cost., nella quale, secondo la sentenza n. 9 del 1959, « rientra senza dubbio ed anzi *in primo luogo* quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi », orientamento già affermatosi con le sentenze n. 3 e n. 57 del 1957 (7).

della costituzione attraverso il diritto parlamentare, Milano, Giuffrè, 1959, p. 103. *Contra* P. VIRGA, *Sindacato sugli "interna corporis" e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in « Giur. cost. », 1959, p. 1000, nota 27, il quale osserva che « il sistema di giurisdizione costituzionale adottato nel nostro ordinamento non consente di configurare diritti soggettivi perfetti alla costituzionalità delle leggi ».

(7) Nella sentenza n. 57 del 1957 la Corte aveva accertato la corrispondenza della formula della promulgazione con la proclamazione dei risultati delle votazioni svoltesi nell'ambito del Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige, nonché l'esattezza di tale proclamazione. Sulla pronuncia vedi il commento critico di C. ESPOSITO, *Invalidità della legge e di disposizioni di legge. Invalidità della promulgazione e correzione della promulgazione*, in « Giur. cost. », 1957, p. 657 e ss. Per A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1965, p. 425, secondo l'opinione generalmente accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, come dimostra proprio la sentenza costituzionale n. 57 del 1957, non si può escludere dal sindacato della Corte l'iniziativa, l'esame in commissione e la pubblicazione, in quanto non costituenti la legge in senso proprio; tali esclusioni sarebbero evidentemente in contrasto con le finalità perseguite dalla Costituzione nell'art. 134. Inoltre, come osserva M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale*, in « Riv. dir. proc. », 1960, p. 587, l'affermazione implicita della competenza a sindacare il procedimento di formazione della legge è contenuta anche nelle sentenze n. 1 e n. 129 del 1957, nelle quali la Corte, non avendo ravvisato le violazioni denunciate di norme costituzionali relative al procedimento legislativo, aveva evidentemente « presupposta la propria competenza ». Per P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in « Giur. cost. », 1959, pp. 240-241, nelle sentenze nn. 3, 57 e 129 del 1957 « il sindacato sull'*iter* di formazione legislativa era stato affermato quasi per inciso », mentre nella successiva sentenza n. 9 del 1959 « il sindacato si rivolge direttamente ed esplicitamente all'operato del parlamento ». Per P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 163, ciò che ha reso 'storica' la sentenza n. 9 del 1959 rispetto alle pronunce precedenti — rese con riguardo agli atti aventi forza di legge (sentenze n. 3 e n. 129 del 1957) e al procedimento legislativo regionale (sentenza n. 57 dello stesso anno) — è stato « il fatto di intervenire direttamente sul terreno parlamentare. Non è quindi un caso che, dopo di essa, il problema su cui la dottrina si è interrogata non sia più stato

2. *Il vizio formale e la sua sindacabilità nella riflessione dottrinale del periodo statutario.*

Che la Corte debba *in primo luogo* accertare la sussistenza del vizio formale della legge costituisce in effetti un omaggio alla tradizione: anche nel vigore dello Statuto albertino, nonostante il suo carattere flessibile ⁽⁸⁾, non si revocava in dubbio la possibilità per il giudice comune di verificare la legittimità formale della legge, intesa come sua *esistenza* ⁽⁹⁾, pur con il limite dell'inviolabilità degli *interna corporis* parlamentari. Per larga parte della dottrina di quel periodo, il giudice, per constatare l'esistenza di una legge, non avrebbe comunque mai potuto risalire al di là della promulgazione, atto di

constatazione solenne che i tre rami del Legislativo, nel fare quella data legge, si sono conformati alle regole statutarie. Quando il Re promulga una legge, egli dichiara, innanzi tutto, che ciò ch'egli promulga, è una legge: e lo dichiara dopo aver constatato che la medesima è pervenuta in essere regolarmente, senza di che non la avrebbe sanzionata né la promulgherebbe: anzi egli è assistito, in cotesta indagine, dal Ministro guardasigilli, che appone la sua controfirma per mallevare appunto la costituzionalità formale dell'atto regio ⁽¹⁰⁾.

quello dell'*an* del sindacato sugli *interna corporis*, ma del grado di approfondimento di esso ».

⁽⁸⁾ Del resto, solo i vizi materiali, non quelli formali, presuppongono una costituzione rigida, dal momento che, « anche se non sovraordinate gerarchicamente, le regole sulla produzione del diritto legislativo, pure in regime di costituzione flessibile, godono di una loro 'priorità logica' (al pari di tutte le 'norme sulle norme') sulle leggi così prodotte »: G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 215.

⁽⁹⁾ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario e gli atti del legislativo* (sub art. 68), in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Utet, 1909, p. 455, parlano di controllo, da parte del giudice, « sulla costituzionalità *formale*, cioè sulla esistenza della legge ».

⁽¹⁰⁾ Così riassumono la posizione di un'ampia parte della dottrina statutaria RACIOPPI, BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario*, cit., p. 452, i quali sottolineano altresì l'adesione del potere giudiziario a tale orientamento, sostenuto principalmente dalla dottrina giuspubblicistica tedesca, con le sentenze della Corte d'appello di Lucca del 22 febbraio 1889 e della Corte di cassazione di Roma a sezioni unite in data 11 febbraio 1890, entrambe nella causa Firenze contro Dini (p. 453). Osserva G.F. CIAURRO, *Sindacabilità degli "interna corporis"*, in « Studi parlamentari e di politica costituzionale », 1973, 21, pp. 180-181, come il sindacato 'diffuso' in regime statutario fosse limitato al mero

In altri termini

[o]ve potesse risalire al di là della promulgazione, il giudice si troverebbe a dover decidere della sanzione regia, la quale è atto del Legislativo, insindacabile perciò dal Giudiziario; e quanto alla promulgazione, sia che si consideri come atto legislativo o come atto d'imperio del Governo, esso è per sua natura un *giudizio*, e sfugge alla revisione di qualsivoglia altro potere ⁽¹¹⁾.

controllo della sussistenza dei caratteri estrinseci che la legge doveva rivestire perché si potesse considerare tale, in base al sistema normativo allora vigente; e non potesse spingersi oltre: « In pratica, di fronte ad un testo legislativo regolarmente promulgato e pubblicato, l'*inquirere* del giudice sulla sua regolare fattura doveva arrestarsi alle attestazioni della formula di promulgazione sopra l'avvenuto concorso *secundum legem* delle tre manifestazioni di volontà che in quell'ordinamento dovevano convergere perché un atto avesse valore di legge: la deliberazione della Camera dei deputati, la deliberazione del Senato, la sanzione sovrana; e non poteva estendersi alla regolarità del procedimento di formazione di quelle volontà ». Sui precedenti statuari in materia di *interna corporis* vedi G.G. FLORIDIA, *Interna corporis* (1988), in ID., *Scritti minori*, raccolti da F. Sorrentino, Torino, Giappichelli, p. 287 e ss.

⁽¹¹⁾ RACIOPPI, BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario*, cit., p. 453. Da qui la tesi secondo cui la Corte costituzionale non avrebbe in realtà potuto occuparsi di quei vizi formali delle leggi e degli atti aventi forza di legge così gravi da determinarne addirittura l'inesistenza, la quale avrebbe dovuto essere (o meglio, continuare ad essere) accertata dai giudici di merito, tenuti a trarre da tale accertamento tutte le necessarie conseguenze: così C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 272-273. In senso conforme A.M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte costituzionale sul profilo formale delle leggi* (1968), in ID., *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990, p. 607, ritiene che tutti i giudici siano tenuti, *ex officio*, a non applicare la legge inesistente e, ove una siffatta parvenza di legge venisse portata davanti alla Corte costituzionale, quest'ultima « dovrebbe considerarla inidoneo oggetto del proprio giudizio e, constatata e affermata l'inesistenza della legge, dichiarare inammissibile il giudizio promosso innanzi a sé ». Espressione di questo orientamento è la sentenza costituzionale n. 152 del 1982, nella quale si afferma che di fronte a una « parvenza di legge », insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere, « la premessa di una decisione della Corte costituzionale verrebbe [...] a mancare ». Di diverso avviso è F. PIERANDREI, *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. III, Torino, Giappichelli, 1964, p. 220, secondo il quale, « si trattava di stabilire in quali casi i vizi formali fossero così gravi da determinare una 'inesistenza' delle leggi e degli atti aventi forza di legge », e « se poi, a rigore di logica, si fosse giunti a pensare che tutti quei vizi impedissero, alle leggi o agli legislativi, di sorgere in vita, non si sarebbe pervenuti al risultato di privare la Corte del sindacato di 'legittimità costituzionale' dal punto di vista formale, quando la Costituzione non pone alcuna esclusione al proposito? ».

A ben vedere, si tratta di un'opinione coerente con l'idea allora dominante che esistesse un nucleo immodificabile dello Statuto, consistente proprio nel principio secondo cui era necessario l'accordo del Re e delle Camere per legiferare (e, trattandosi di una costituzione flessibile, attraverso la legge *regolarmente formata* si diveniva possibile modificare lo stesso Statuto, o, più spesso, derogarvi) ⁽¹²⁾. Non mancavano, peraltro, orientamenti diversi, secondo cui il vero scopo della promulgazione non era affatto quello di constatare e sentenziare che le Camere avevano approvato *secondo le regole*, ma piuttosto quello di *far conoscere* che, avendo le due Camere già approvato ed il Re sanzionato, quel testo « in cui s'incontrarono le volontà libere dei tre rami del Legislativo » era perciò stesso una legge. Pertanto,

la promulgazione non essendo in se stessa la legge, il magistrato che giudichi su di essa, non toccherebbe punto l'autonomia del Legislativo: anzi difenderebbe questo potere contro le usurpazioni altrui, sindacando un atto dell'Esecutivo che pretenda sostituire la volontà propria a quella del legislatore ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 125, dove si precisa che tale modifica avrebbe potuto avvenire anche in via consuetudinaria, sempre con l'accordo delle Camere e del Re.

⁽¹³⁾ RACIOPPI, BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario*, cit., p. 454. Benché il nuovo ordinamento democratico repubblicano, fondato sulla sovranità popolare, abbia ovviamente eliminato dalle attribuzioni del Capo dello Stato il potere di sanzione, cosicché « la promulgazione, con quella inscindibilmente congiunta nel passato, restava di riflesso profondamente modificata nel suo valore, depurandosi dalla commistione che per l'innanzi subiva con un'attività che si ricostruiva solitamente come espressione della funzione legislativa » (S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 291), in determinate, e assai autorevoli, letture dottrinali relative al sindacato formale di costituzionalità, l'istituto della promulgazione sembrava conservare elementi di continuità con la funzione che aveva svolto nel passato ordinamento. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 630, auspicava, ad esempio, una nuova disciplina della promulgazione (da adottare con legge costituzionale), nella quale « si precisassero gli elementi del procedimento legislativo da attestare nella promulgazione stessa, fornendo così all'interprete un criterio per distinguere ciò che secondo la Costituzione è essenziale per la legge da ciò che invece è imposto solo per la migliore organizzazione del procedimento legislativo senza che la trasgressione dia luogo all'illegittimità della legge ».

Per C. MORTATI, *Sulla sindacabilità delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956 (che peraltro richiamava sul punto C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1934, p. 41 e ss., spec. p. 191, 354 e ss.), la volontà

Ciò di fronte a cui il giudice doveva arrestarsi era invece, secondo questa interpretazione, la

proclamazione del voto definitivo, fatta in ciascuna delle due Camere dal rispettivo Presidente. Deve cioè ricercare la esistenza formale dei due consensi entro la medesima sessione e nell'identico testo, ma non mai giudicare s'essi furono dati ritualmente, s'essi sono sostanzialmente validi, non mai sottoporre a disamina tutto ciò che in ciascuna Camera ha preceduto il voto finale. È infatti la proclamazione definitiva del Presidente [...] quella che, incontrandosi con l'analogha dichiarazione del Presidente dell'altra assemblea, rende giuridicamente possibile la sanzione e quindi anche la promulgazione regia ⁽¹⁴⁾.

dell'ordinamento di far assicurare alcuni elementi del procedimento legislativo a requisiti essenziali per la validità dell'atto acquista rilievo quando venga imposto l'obbligo di inserire la menzione della sussistenza degli elementi stessi nella formula della promulgazione. Ciò serve a delimitare la estensione del sindacato giurisdizionale, che pertanto non può andare oltre l'accertamento, in caso di contestazione, della corrispondenza al vero delle attestazioni contenute nella formula: « In applicazione di tale criterio deve ritenersi che nel diritto italiano l'accertamento giudiziario è da limitare per le leggi ordinarie, all'avvenuta approvazione da parte di ogni Camera, quale che sia stata l'attività esplicata per giungervi, dello stesso testo inserito nell'atto promulgativo, e per le leggi costituzionali, alla duplice votazione dei due rami del parlamento, alla maggioranza raggiunta nella seconda votazione, nonché all'eventuale espletamento della procedura di referendum » (la citazione è riportata da BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., pp. 245-246).

In argomento vedi G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in « Giur. cost. », 1961, p. 865, secondo il quale la promulgazione non è la dichiarazione all'esterno della volontà legislativa: una concezione di questo tipo sarebbe « inevitabilmente fondata sulla partecipazione del Capo dello Stato alla funzione legislativa. Cosa che, esatta quando attraverso la promulgazione si manifestava anche il potere di sanzione, non ha più senso oggi, allorché questo è scomparso ». Anche A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. IX, Torino, Utet, 1963, p. 645, sottolinea che le deliberazioni delle due Camere « sono e restano i soli elementi determinanti del contenuto della legge », mentre la promulgazione « si aggiunge dall'esterno » alla volontà del Parlamento, « senza operare in alcun modo sul suo contenuto ».

⁽¹⁴⁾ RACIOPPI, BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario*, cit., p. 456. G. BISOGNI, *I giuristi e il sindacato giudiziario sul contenuto delle leggi dall'età liberale al fascismo*, in « Quaderni fiorentini », XLIV (2015), p. 425 e nota 5, sottolinea che fu ritenuto ammissibile un controllo sulla validità formale della legge, il quale però, nella sua versione più estrema, si spingeva al massimo al controllo giudiziario solo di alcune norme espresse dallo Statuto, e sempre sulla base di una certificazione rilasciata dal Presidente della Camera, restando inibito qualsiasi accertamento probatorio autonomo.

Restava in ogni caso fuori discussione che le pur numerose disposizioni dello Statuto intese a regolare il procedimento legislativo in seno alle due Assemblee ⁽¹⁵⁾ non implicassero

che il Giudiziario qual tutore di tutti i limiti, debba portar giudizio anche sulla maniera in cui esse norme, sono state osservate a proposito di una data legge: e tale è infatti la opinione espressa varie volte dalle Corti americane, giudicanti sulla costituzionalità formale di una legge. Ma pel nostro paese è da aver presente che lo stesso Statuto all'art. 61 attribuisce a ciascuna Camera la *prerogativa* di determinare liberamente il modo secondo il quale abbia ad esercitare le proprie *funzioni*, e quindi preclude, da questo lato, ogni diritto di sindacabilità da parte del potere giudiziario ⁽¹⁶⁾.

3. *La discontinuità marcata dalla sentenza n. 9 del 1959 (e la sua sostanziale conferma fino alla sentenza n. 120 del 2014).*

Ebbene, non vi è dubbio che la sentenza n. 9 del 1959 abbia determinato una evidente rottura con la tradizione giuridica precedente, riconoscendo al giudice costituzionale la competenza a controllare il procedimento di formazione delle leggi, anche se soltanto alla luce delle norme della Costituzione. E, tuttavia, lo ha fatto in modo piuttosto ambiguo, lasciando irrisolti non pochi e rilevanti problemi di natura costituzionale (insieme ad altri di diritto parlamentare) ⁽¹⁷⁾, il più notevole dei quali è costituito dalla posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti. Affermando, infatti, che nell'interpretazione delle norme poste da una Camera nel proprio regolamento « è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera » medesima, la Corte sembra riproporre quell'idea romana del carattere non giuridico delle norme dei regolamenti parlamentari derivante da tre criteri che rappresentano « aspetti vari di un medesimo principio »:

per difetto, cioè, in essi di novità, quando si raffrontino con l'intero sistema del diritto positivo, cui non possono né derogare né aggiungere; per difetto

⁽¹⁵⁾ Art. 10 (le leggi di finanza devono essere presentate prima alla Camera elettiva); art. 52 (pubblicità delle sedute e ipotesi di seduta segreta); art. 53 (numero legale per le adunanze e per le deliberazioni); art. 54 (numero di voti necessari per le deliberazioni); art. 55 (previo esame delle Giunte e discussione separata per ogni articolo di legge); art. 63 (scrutinio segreto per il voto dei progetti di legge nel loro complesso).

⁽¹⁶⁾ RACIOPPI, BRUNELLI, *Il Potere Giudiziario*, cit., p. 457.

⁽¹⁷⁾ TOSI, *Modificazioni tacite*, cit., p. 115 e ss.

di generalità, nel senso giuridicamente rilevante che a tale parola può riferirsi; e, infine, perché si fondano — carattere decisivo che determina gli altri due — su un potere particolare, che non è il diritto di sovranità statale ⁽¹⁸⁾.

Sembra, cioè, che le norme contenute nei regolamenti parlamentari continuino implicitamente ad essere considerate come *norme interne*, non rilevanti per l'ordinamento complessivo dello Stato, la cui interpretazione e applicazione resta affidata ai congegni di garanzia interni alle Camere (Presidente di Assemblea, Giunta per il regolamento) ⁽¹⁹⁾. Un orientamento che, fra l'altro, prefigura fin da subito una soluzione negativa alla diversa (ma strettamente connessa) questione della sindacabilità autonoma dei regolamenti parlamentari, della loro attitudine, cioè, a costituire oggetto del controllo della Corte in sede di giudizio sulle leggi ⁽²⁰⁾. Risposta negativa

⁽¹⁸⁾ S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, Modena, 1906, p. 247. Osserva F. MODUGNO, *In margine al "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo* (19 marzo 2009), in www.amministrazioneincammino.it, come l'art. 61 dello Statuto albertino implicasse una visione 'internistica' dei regolamenti di Camera e Senato, « per cui ebbe largo consenso la tesi romaniana che mirava a considerare le norme dei regolamenti parlamentari prive di giuridica rilevanza per l'ordinamento generale dello Stato ». Per un'accurata ricostruzione della tesi di Romano vedi S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in *Il regolamento della Camera dei deputati* (pubblicazione edita dal Segretariato generale della Camera dei deputati), Roma, 1968, spec. p. 25 e ss.; M. MANETTI, *Regolamento parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 647-648. Non vi è dubbio, peraltro, che il regolamento parlamentare sia una fonte peculiare, posta all'incrocio, da un lato, con la Costituzione e le leggi ordinarie, e, dall'altro, con un'ampia e rilevante produzione di consuetudini, prassi e convenzioni. È la stessa collocazione istituzionale del Parlamento ad imporre in qualche misura al diritto parlamentare « una necessità di flessibilità, di adattamento, di espansione e di cambiamento di fatto, senza (e comunque, sempre prima di) porre mano al meccanismo di produzione di norme parlamentari »: A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 49.

⁽¹⁹⁾ M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, pp. 152-153, indica il Presidente di Assemblea quale garante del regolamento; le Giunte o le Commissioni per il regolamento; il 'richiamo al regolamento' concesso ad ogni parlamentare con la finalità di garanzia rispetto all'ordine giuridico dell'Assemblea.

⁽²⁰⁾ Nonostante il fatto che questo profilo non sia stato affrontato in modo espresso con la sentenza n. 9 del 1959, vi è chi ritiene che la Corte con tale pronuncia abbia inteso implicitamente escludere una simile evenienza, in particolare attraverso l'affermazione del « decisivo apprezzamento delle Camere » sulla « interpretazione »

che arriverà puntualmente con la sentenza n. 154 del 1985, e che risulta più di recente confermata — pur con talune caute aperture — dalla sentenza n. 120 del 2014, in tema di autodichia. La pronuncia del 1985 esclude i regolamenti parlamentari dagli atti sindacabili dal giudice costituzionale *ex art. 134 Cost.* perché è nella logica della democrazia parlamentare instaurata dalla Costituzione che « alle Camere spettò — e vada perciò riconosciuta — una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex art. 64 Cost.*, prima comma, *Cost.* ». Così argomentando, la Corte costituzionale fa propria l'impostazione espressa nel 1956 da Mortati, secondo il quale dedurre tale insindacabilità dall'indipendenza del Parlamento significava spostare l'angolo visuale dall'*atto* all'*organo* ⁽²¹⁾, cioè, a ben vedere, dal sistema delle fonti alla forma di governo. La sentenza del 2014 precisa invece che il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'*art. 64* « come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta da quella della legge ordinaria », per cui la ragion d'essere *attuale e di diritto positivo* della sua insindacabilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale risiede nel fatto che l'*art. 134 Cost.*, « indicando come sindacabili la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge, non consente di includere tra gli stessi i regolamenti parlamentari ». Questo non impedisce alla Corte di confermare la propria consolidata giurisprudenza in materia, inaugurata appunto con la sentenza n. 154 del 1985 ⁽²²⁾: e tuttavia, se la *ratio* dell'insin-

delle norme regolamentari: così M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in « *Giur. cost.* », 1984, II, p. 1850, nota 1. Per S. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in « *Giur. cost.* », 1971, p. 1516, nota 67, « il problema di fondo della sindacabilità degli *interna corporis acta*, sembra strettamente connesso, come ha avvertito giustamente parte della dottrina, a quello della possibilità che i regolamenti parlamentari siano considerati ad un tempo oggetto e parametro del giudizio di legittimità costituzionale »: così, in particolare, C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, *passim*, e spec. pp. 78, 93 e 110.

(21) BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 245.

(22) Vedi anche le successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993.

dacabilità dei regolamenti parlamentari resta costituita — sul piano sistematico — dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere, « ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. 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 ».

È interessante notare come l'accoglimento esplicito della tesi crisafulliana sul rapporto di competenza dei regolamenti parlamentari nei confronti della legge ordinaria ⁽²³⁾ non comporti affatto la logica conseguenza della piena sindacabilità di tutto il procedimento legislativo, anche sotto il profilo dell'osservanza delle norme dei regolamenti parlamentari. Così, se già Crisafulli poteva ritenere la decisione del 1959 « intrinsecamente contraddittoria », perché, una volta superato (« e giustamente, in un ordinamento a Costituzione rigida, che limita anche il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa ») l'*antico feticcio* dell'insindacabilità degli *interna corporis acta* delle Assemblee parlamentari, si era poi arrestata a metà cammino, ci troviamo oggi di fronte ad una contraddizione ancor più manifesta. Una contraddizione che la sentenza n. 120 del 2014 cerca di superare (peraltro in modo poco convincente) distinguendo tra norme regolamentari (e sub-regolamentari) relative alle vicende e ai rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere, affidate in via esclusiva all'interpretazione delle Camere stesse ⁽²⁴⁾, e norme riguardanti invece i rapporti di lavoro dei dipendenti e i rapporti con i terzi, che, in linea di principio, pur essendo a loro

⁽²³⁾ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1960, p. 805; Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 1978, pp. 324-325. Dello stesso A. vedi anche *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in *La giustizia costituzionale*, a cura di G. Maranini, Firenze, Vallecchi, 1966, p. 83 e ss.

⁽²⁴⁾ Vedi, sul punto, la sentenza n. 78 del 1984. « Né — continua la Corte — la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare » (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).

volta non sindacabili, potrebbero dar luogo ad un conflitto tra poteri, in quanto causa potenziale di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili ⁽²⁵⁾. Anche nell'accoglimento di questo criterio possono peraltro ravvisarsi alcune analogie con la tesi romaniana, che a sua volta differenziava in base ai destinatari le norme dei regolamenti parlamentari (a seconda che esse riguardassero la Camera o il Senato come organi dello Stato, i deputati o i senatori singolarmente considerati o, infine, le persone estranee alle Camere, che con esse potessero venire in qualche modo a contatto, ivi compresi i rapporti d'impiego), precisando che la loro natura interna, cioè irrilevante « riguardo al diritto cui si riferiscono i comuni controlli », è assicurata laddove gli atti posti in essere dalle Camere non oltrepassino i limiti a loro connaturati:

che se questi confini si oltrepassino e, nello stesso tempo, ledano un diritto qualsiasi di un cittadino, esperibile dinanzi i tribunali, allora è chiaro che non può mettersi in campo l'insindacabilità e l'autonomia delle Camere.

Ciò conferma che

i tribunali sono incompetenti a tutelare l'osservanza dei regolamenti parlamentari non già perché ciò sarebbe contrario all'indipendenza delle Camere stesse, ma perché i regolamenti medesimi non fanno parte di quel diritto che essi sono chiamati a garantire; ché, se questo diritto viene da quelli leso, la competenza dei giudici non è arrestata dalla posizione costituzionale degli organi di cui è parola. Così un provvedimento che una Camera eventualmente prendesse a carico di un suo impiegato, se illegale, nonostante la sua conformità al regolamento interno, potrebbe dar luogo a dei rimedi giurisdizionali; così pure una deliberazione sulla gestione economica della Camera medesima, per cui si verificassero gli estremi suddetti; ecc. ⁽²⁶⁾.

Anche nella dottrina degli anni '50 non mancano elaborazioni teoriche parzialmente tributarie della teoria di Santi Romano.

Martines, ad esempio, sostiene la piena giuridicità nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato di una parte soltanto delle norme contenute nei regolamenti parlamentari. Egli suddivide tali norme in tre grandi gruppi: quelle direttamente esecutive di disposizioni costituzionali (*norme di esecuzione*); quelle espressione di un

⁽²⁵⁾ « L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili ».

⁽²⁶⁾ ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti*, cit., p. 249 e nota 59.

potere di supremazia speciale (*norme di supremazia speciale*, che possono essere disciplinari o di polizia interna); le *norme di organizzazione in senso stretto*, derivanti dalla posizione d'indipendenza costituzionale assegnata alle Camere dall'ordinamento giuridico. Alle prime, inclusive di quelle riferentisi ai procedimenti di formazione della legge ⁽²⁷⁾, « si è assegnata la natura di norme giuridiche, in quanto norme tipicamente istituzionali » ⁽²⁸⁾. Tra le norme di supremazia speciale, soltanto quelle disciplinari possono considerarsi giuridiche, per il loro carattere di *esteriorità*, intesa come intersubiettività, posto che influiscono sull'esercizio di diritti pubblici soggettivi, mentre le norme di polizia interna sono considerate, appunto, meramente interne, proprio perché prive di *esteriorità*. Pure le norme di organizzazione in senso stretto sono da qualificarsi come interne, perché mancanti del carattere dell'istituzionalità, in quanto non costitutive dell'ordinamento generale dello Stato ⁽²⁹⁾.

A sua volta, Bon Valsassina distingue due categorie di norme contenute nei regolamenti parlamentari, quelle puramente interne, espressione di interessi specificamente parlamentari ⁽³⁰⁾, e le norme « facenti parte dell'ordinamento generale dello Stato ed *incidenti sulle sfere d'interessi di terzi*, estranei all'istituzione parlamentare » ⁽³¹⁾.

⁽²⁷⁾ Si tratta, in particolare, delle norme materialmente costituzionali, accanto alle quali si collocano quelle meramente esecutive, direttamente ricollegate ad una disposizione costituzionale.

⁽²⁸⁾ T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari* (1952), in Id., *Opere*, Tomo II, *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 141.

⁽²⁹⁾ Ivi, p. 141.

⁽³⁰⁾ La cui esistenza è desumibile « dalla posizione d'indipendenza, d'esenzione da qualsiasi interferenza o controllo di soggetti estranei, in cui l'ordinamento colloca le Camere parlamentari in ordine all'attività dispiegata per il perseguimento di determinati fini » (BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 79).

⁽³¹⁾ *Ibidem* (corsivo non testuale). Sulle classificazioni delle norme contenute nei regolamenti parlamentari proposte da Martines e Bon Valsassina e sul loro legame con la teoria romaniana vedi TRAVERSA, *La natura giuridica*, cit., p. 27 e ss. Contrasta tali partizioni GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., pp. 167-168, secondo il quale quando « si sia aperta una breccia nella concezione 'internistica' delle norme regolamentari delle Camere », quando si sia ammesso « che almeno alcune delle norme dei regolamenti parlamentari determinano conseguenze giuridiche nella sfera dell'ordinamento generale, tutto il sistema di norme poste da codesta fonte deve riconoscersi dotato della medesima natura. Invero una fonte normativa, una stessa fonte, promanante dalla stessa autorità,

Sotto questo aspetto, pertanto, non sembra di poter ravvisare nella pronuncia n. 120 del 2014 un reale cambio di paradigma, e nemmeno l'esplicito riferimento all'eventuale rimedio costituito dal conflitto di attribuzioni tra poteri, come vedremo, appare del tutto inedito ⁽³²⁾.

4. *La crisi della tradizionale insindacabilità del procedimento legislativo nella dottrina degli anni '50: le tesi di Temistocle Martines e di Marino Bon Valsassina.*

La sentenza del 1959, com'è noto, suscitò un ampio e approfondito dibattito, al quale presero parte alcuni dei più autorevoli studiosi del diritto pubblico e costituzionale. Ma, in effetti, alcune importanti novità dottrinali in diversa misura anticipatrici della sindacabilità *ab externo* del procedimento di formazione della legge erano già intervenute prima della pronuncia della Corte costituzionale: mi riferisco, in particolare, alle (pur caute) aperture in materia di Martines e Bon Valsassina (rispettivamente nel 1952 e nel 1955) ⁽³³⁾ e, soprattutto, all'importante volume del 1957 di Galeotti ⁽³⁴⁾, secondo il quale la presenza, nel nuovo ordinamento

estrinsecantesi con un medesimo atto, non può essere *pro parte* propria di un ordinamento e *pro parte* del tutto estranea o indifferente di fronte ad esso ». In senso analogo PIERANDREI, *Attività "interne"*, cit., pp. 224-225, nota 6, ritiene insoddisfacenti le classificazioni prima ricordate, osservando che le norme regolamentari debbono ritenersi 'giuridiche' in quanto prodotte da una fonte subordinata alla Costituzione prevista dallo stesso ordinamento. In particolare, per l'A. è evidente come la potestà che adotta le norme regolamentari sia tenuta a conformarsi ai precetti costituzionali (in particolare, all'art. 64, che ha ad oggetto in generale la potestà regolamentare delle Camere, e all'art. 72, relativo a tale potestà in quanto rivolta ai procedimenti legislativi), i quali le delimitano « in uno o altro senso, in una o altra direzione ».

⁽³²⁾ *Infra*, par. 4.

⁽³³⁾ MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit.; BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit.

⁽³⁴⁾ GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit. Sul dibattito giuspubblicistico nel secondo dopoguerra vedi F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in « Quaderni fiorentini », XXVIII (1999), p. 749 e s., il quale osserva che in quegli anni la dottrina rinnovellava « la classica discussione internazionale (su cui si era soffermata anche l'Assemblea costituente) sulla centralità parlamentare e sul ruolo del Governo nell'ordinamento, ma soprattutto

repubblicano, di un giudice della costituzionalità degli atti legislativi (oltre che dei conflitti tra poteri e tra enti) diviene l'elemento determinante per affermare che « tutta la realtà normativa attinente alla formazione della legge, nelle sue varie figure, è assurda, come d'un tratto, ad una rilevanza pratica che non abbisogna certo d'illustrazione » (35).

Così come, con specifico riguardo alla stessa distinzione concettuale tra vizio di forma e vizio di contenuto della legge, appare di non poco rilievo il ripudio — da parte di taluni degli intervenuti al *Dibattito sulla competenza della Corte costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, pubblicato nella *Giurisprudenza costituzionale* del 1956 (36) — della tesi di origine kelseniana secondo cui il vizio di illegittimità costituzionale sarebbe solamente di carattere formale, in quanto l'invalidità della norma non deriverebbe dal contrasto con la Costituzione, ma dal non essersi seguiti i procedimenti di revisione costituzionale. Per una legge anteriore alla Costituzione rigida, un vizio siffatto non sarebbe mai stato configurabile, in quanto il procedimento legislativo era, al momento della sua emanazione, regolare. Secondo la dottrina italiana prevalente, al contrario, non ogni vizio diventa formale, e pertanto « nell'opinione in esame si cade in un grave errore, allorché si riferisce il vizio non all'atto della cui validità si discute, bensì genericamente all'attività del potere dello Stato dal quale l'atto deriva » (37). È evidente che, se si fosse accolta la tesi criticata (38), tutta la legislazione pre-

sembrava affrontarne i temi con nuova lena. In questa prospettiva deve essere considerato significativo che l'argomento dei regolamenti parlamentari venisse preso in considerazione dal Virga, dal Martines e dal Bon Valsassina, facendolo uscire da un ghetto che aveva sicuri addentellati metodologici » (p. 780).

(35) GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., p. 6. L'osservazione, per la sua importanza, verrà ripresa anche oltre (cfr. *infra*, par. 5).

(36) Alle pagine 261 e ss. Al dibattito presero parte Vezio Crisafulli, Carlo Esposito, Massimo Severo Giannini, Carlo Lavagna, Costantino Mortati e Giuliano Vassalli.

(37) *Dibattito*, cit., p. 265.

(38) La quale, peraltro, « non ha grandi suffragi in Italia, anzi addirittura non risulta sia stata propugnata in modo deciso » (*ibidem*). ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 215-216, sottolineano come la riconduzione dei vizi sostanziali a quelli formali sia conseguenza della « riduzione » del concetto di costituzione a norma sulla produzione del diritto, tipica della visione gradualistica dell'ordinamento giuridico

costituzionale sarebbe sfuggita al sindacato del giudice delle leggi. In realtà, anche se non emerge dai testi costituzionali alcuna distinzione tra vizi di sostanza e di vizi di forma ⁽³⁹⁾, nessun dubbio fu avanzato sul carattere autonomo delle due tipologie di violazione delle disposizioni costituzionali, come dimostrano in modo esplicito la sentenza n. 9 del 1959 e la dottrina che variamente ne commentò i *dicta* e la *ratio decidendi*.

La pronuncia della Corte, come dicevo, fu in qualche misura ‘preparata’ da alcune riflessioni dottrinali innovative (pur con accentuazioni diverse) sul tema della sindacabilità dell’*iter legis*. E le ragioni dell’innovazione vennero individuate sia in considerazioni *di sistema*, sull’evoluzione degli ordinamenti democratici, la trasformazione della rappresentanza politica e dunque del ruolo stesso delle Camere nell’ambito della forma di governo, sia nei caratteri del nuovo regime politico, connotato da una Costituzione rigida e garantita dal sindacato di legittimità della legge affidato ad un giudice *sui generis* e *ad hoc*.

propria di Kelsen. Una concezione « neutrale o indifferente rispetto ai contenuti », che « occulta il problema costituzionale principale e sostanziale del nostro tempo, il tempo in cui alla costituzione si chiede di svolgere innanzitutto il compito d’integrare società divise in quadri di valori di convivenza comuni ». « Il ‘patto costituzionale’, quando l’unità politica minima essenziale è problematica, è prima di tutto un accordo materiale che dà il senso e il limite dell’esercizio delle funzioni politiche. La forma viene dopo la sostanza. [...] Da ciò, la sottolineatura dei valori contenutistici e l’elaborazione di un’autonoma categoria di vizi di costituzionalità materiale ». In tema, vedi già G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 131-132, per una critica dommatica del presunto assorbimento del vizio materiale nella categoria del vizio formale. Per una confutazione della tesi sostenuta da Kelsen sulla riconducibilità di ogni vizio della legge a vizio formale vedi ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., p. 162 e nota 260.

⁽³⁹⁾ Per SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 649, « è da sottolineare innanzitutto, con riferimento ai precetti di natura costituzionale, che l’effetto dell’illegittimità è identico [...] senza che possa farsi distinzione tra vizi di forma (*errores in procedendo*, comprensivi di quelli inerenti alla ripartizione delle competenze, al procedimento, ecc.) e ai vizi di contenuto. Nessuna distinzione risulta infatti dai testi costituzionali ». Anche secondo CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 325-326, « [è] pacifico che l’illegittimità costituzionale rappresenta una nozione unitaria, nessuna distinzione, specificazione o classificazione delle cause che possono determinarla (vale a dire: dei possibili vizi delle leggi o delle loro disposizioni o norme) risultando dal diritto positivo ».

Quanto al primo punto, di particolare rilievo sono le osservazioni di Bon Valsassina sui caratteri della democrazia parlamentare del XX secolo, orfana ormai della classe politica omogenea dell'età liberale, scomparsa a seguito dell'integrazione nello Stato delle masse proletarie, le quali « hanno espresso una rappresentanza ben diversa da quella per cui mezzo l'elettorato colto e censitario aveva dato vita al parlamentarismo classico e le hanno trasmesso la loro eterogeneità strutturale, le profonde divisioni psicologiche e morali, che le travagliano » (40). L'adozione della regola elettorale proporzionale (41) « ha consentito l'ascesa al potere di movimenti che si fondano su divisioni religiose, nazionali, razziali o di classe », mentre all'organizzazione « dilettantesca » degli antichi partiti di opinione « è subentrata la disciplina rigorosa dei moderni partiti di masse, disciplina estesa allo stesso gruppo parlamentare d'ogni singolo partito » (42). In questo mutato ambiente politico-sociale, i regolamenti delle Camere hanno perso « parte del loro significato »:

L'assoluta preponderanza conseguita dalle Camere europee nella vita dello Stato [...] ha reso pressoché superflua la garanzia d'indipendenza insita nell'autoregolamentazione degl'*interna corporis*, che in altri tempi, di fronte ad un potere monarchico forte, fondato sull'esercito e sulla burocrazia che ne dipendevano esclusivamente, poté apparire preziosa. Sparito, insomma, il dualismo caratteristico della monarchia limitata, sembrano dileguare i presupposti, le ragioni stesse d'un'affermazione costituzionalmente garantita dell'indipendenza di Camere parlamentari, che si sono addirittura insinuate dello Stato (43).

E tuttavia

si è visto che nell'evoluzione storica dell'istituzione parlamentare [...] la figura giuridica oggetto di nostra indagine costituisce un dato costante, il cui significato varia, bensì, in funzione delle trasformazioni del parlamentarismo, ma il cui fondamento reale, la cui pratica rilevanza si mantengono nel tempo.

Così, la norma del regolamento interno diviene

(40) BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 28.

(41) Che l'A. (sulla scorta di G. MARANINI, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, in « Studi politici », I (1953), 2, p. 59) considera « strumento di autentica disintegrazione dell'unità dello Stato, premessa della sua rassegnata abdicazione di fronte all'insorgere d'ogni specie d'interessi particolari e frazionari » (p. 28).

(42) BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 29.

(43) Ivi, pp. 30-31.

l'espressione delle finalità, delle funzioni impersonali ed oggettive che si impongono e si organizzano, come nel Paese reale così nel seno della sua collegiale rappresentanza e ne dominano i componenti ridotti, ormai, a strumenti impegnati nel loro servizio. La condizione umana e sociale del presente, nei suoi riverberi politico-parlamentari, ha conferito così alla figura normativa *de qua*, nuova e più circostanziata ragion d'essere, un significato pregnante ch'essa non sempre ha posseduto ⁽⁴⁴⁾.

Ne deriva che la costruzione di Romano continua ad adattarsi perfettamente alla categoria delle norme parlamentari interne, espressione di interessi specificamente parlamentari, concernenti ad esempio la verifica del numero legale, il *procedimento per l'approvazione delle leggi*, i modi di votazione ⁽⁴⁵⁾. In definitiva

[i]l pensiero, che vi sono momenti, nell'*iter* formativo della volontà delle Camere, i quali costituiscono affari meramente interni delle Camere stesse, soggiacciono esclusivamente al loro giudizio e sono sottratti a qualsiasi controllo estraneo, rampolla [...] da una fondamentale distinzione degli interessi propri degli organi parlamentari, ed il cui regolamento giuridico si esaurisce nella loro sfera interna, da quelli *rilevanti nell'ambito generale ed intersubiettivo* e pertanto assoggettati, con le conseguenze inevitabili in ordine all'efficacia ed al sindacato, alla *disciplina pubblicistica generale* ⁽⁴⁶⁾.

Il muro degli *interna corporis* comincia, insomma, a mostrare le prime crepe: se resta infatti escluso, anche in presenza del nuovo

⁽⁴⁴⁾ Ivi, p. 32. L'argomentazione utilizzata da questo A. richiama alla mente le analogie tra l'istituto degli *interna corporis* e quello delle immunità parlamentari, analogie evidenziate da Tosi in un saggio del 1959: « sorto storicamente come strumento di lotta e di garanzia contro il potere politico — che altro è il *délibérons!* di Sieyès? — non diversamente da quello sulle immunità parlamentari, il principio [della insindacabilità degli *interna corporis*] che ha informato al riguardo la dottrina dominante non può non essere ridimensionato alla luce della nuova situazione storica del potere politico. E come l'Orlando lamentava l'aspetto anacronistico e anzi contraddittorio della sopravvivenza delle immunità parlamentari nel moderno Stato di diritto, non diversamente può dirsi degli *interna corporis*. Va peraltro osservato che mentre il concetto dell'insindacabilità degli *interna corporis* « è uno di quelli che vengono tramandati di generazione in generazione come concetti pacifici, senza che mai siano stati sottoposti ad esame critico, né mai siano stati accertati i limiti della definizione » (BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 241), le immunità parlamentari sono prerogative espressamente previste dalla Costituzione, e dunque non superabili (tutt'al più limitabili nella loro estensione in sede interpretativa).

⁽⁴⁵⁾ BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 69.

⁽⁴⁶⁾ Ivi, pp. 87-88 (corsivi non testuali).

istituto del sindacato di costituzionalità accentrato, « qualsiasi controllo sull'osservanza dei regolamenti interni nel procedimento formativo della legge » (47), lo stesso non può dirsi per le disposizioni *esterne* contenute nei regolamenti parlamentari, « poiché ovviamente le loro garanzie si confondono con quelle comuni all'intero ordinamento pubblicistico dello Stato » (48).

Di notevole interesse è la posizione di Martines, il quale pure, come si è visto, propone una distinzione tra le norme contenute nei regolamenti parlamentari, riconoscendo piena giuridicità a quelle direttamente esecutive di norme costituzionali (49). Anch'egli, dopo aver collegato la « nuova rilevanza » giuridica e politica assunta dai regolamenti parlamentari al graduale evolversi delle forme democratiche di governo e all'aumentata mole di lavoro che i Parlamenti sono chiamati a svolgere (50), esclude l'intervento di un'autorità esterna a giudicare dell'applicazione delle norme regolamentari, perché ciò sarebbe ritenuto lesivo dell'indipendenza delle Camere. Tuttavia, a suo avviso, non è certo che il Presidente di Assemblea (il quale « fa osservare il Regolamento ») e la Giunta per il regolamento (alla quale è demandato il parere sulle questioni di interpretazione e la soluzione degli eventuali conflitti di competenza)

possano sempre assicurare (influenzati, come spesso sono, dal vigore polemico della discussione) l'esatta applicazione delle norme medesime: sebbene si riconosca che la soluzione adottata nei regolamenti delle Camere italiane sia, fra quelle possibili, data l'accennata situazioni costituzionale, *forse ancora la migliore* (51).

(47) Ivi, p. 195.

(48) Ivi, pp. 147-148.

(49) Vedi *supra*, spec. nota 28. Tali norme di esecuzione vengono poi distinte, a loro volta, in norme materialmente costituzionali (quelle riferentisi ai procedimenti di formazione della legge) e norme meramente esecutive (quelle che possono ricollegarsi direttamente ad una disposizione costituzionale): MARTINES, *La natura giuridica*, cit., p. 143.

(50) In particolare, « nell'accentuato contrasto, in questo secondo dopoguerra, delle forze politiche, le norme dei regolamenti parlamentari, variamente interpretate, sono spesso invocate, dall'una o dall'altra parte, a sostegno delle proprie ragioni, offrendo non di rado spunto a dibattiti che, dal più ristretto ambito procedurale e parlamentare, si estendono [...] al campo prettamente politico, venendo ad interessare, conseguentemente, larghi strati dell'opinione pubblica »: ivi, pp. 7-8.

(51) Ivi, p. 144 (corsivo non testuale).

5. Segue: *la tesi di Serio Galeotti*.

L'espressione dubitativa che chiude il brano di Martines viene superata, a favore della sindacabilità dell'*iter legis* da parte della Corte costituzionale, da Galeotti:

Se la presenza di un giudice capace di accertare le deviazioni dalla regole è ancora, e pur sempre dal punto di vista tecnico-giuridico, ciò che soprattutto vale, perfezionandola, a rivelare la giuridicità delle regole, oggi con la presenza, finalmente attiva, di un giudice della costituzionalità degli atti legislativi e dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni, *tutta la realtà normativa attinente alla formazione della legge*, nelle sue varie figure ⁽⁵²⁾, è assurda, come d'un tratto, ad una *rilevanza pratica* che non abbisogna certo d'illustrazione ⁽⁵³⁾.

È significativo che l'A. faccia riferimento al tema della « rilevanza pratica », il quale in effetti informa la sua concezione dello sviluppo degli istituti del diritto costituzionale, disciplina che « ha origini comparativamente recenti rispetto alle altre scienze giuridiche, sicché più breve è stato il tempo in cui essa ha potuto svolgersi e maturare l'elaborazione scientifica dei suoi dati » ⁽⁵⁴⁾, e che è destinata a modellarsi attraverso l'incessante lavoro interpretativo della giurisprudenza costituzionale, a sua volta sollecitato dai casi emergenti dalla prassi:

In realtà si tratta [...] del fatto risaputo per cui la giurisprudenza, come dottrina e scienza del diritto, si foggia e si affina sotto il martello delle esigenze pratiche dell'applicazione del diritto. Come la creazione degli istituti della giustizia amministrativa ha fornito stimolo, per così dire irresistibile, allo sviluppo sistematico della teoria degli atti amministrativi, così gli istituti della giustizia costituzionale propongono oggi, e proporranno sempre più domani, una spinta pressoché analoga verso analoghe sistemazioni concettuali nel campo del diritto costituzionale ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ L'espressione « varie figure » si riferisce alla circostanza che il procedimento legislativo, nel nuovo ordinamento costituzionale, attiene secondo l'A. a quattro tipologie di legge: legge costituzionale, legge ordinaria, statuto o legge statutaria regionale, legge regionale (GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 142).

⁽⁵³⁾ Ivi, p. 6 (corsivo non testuale).

⁽⁵⁴⁾ Ivi, p. 4.

⁽⁵⁵⁾ Ivi, pp. 6-7. Anche Esposito, d'altronde, nella notissima monografia del 1934 su *La validità delle leggi*, cit., pur dopo aver sottolineato la mancanza di « disposizioni che esplicitamente statuiscano la annullabilità per vizi della formazione degli organi legislativi collegiali », osservava: « Può sorgere tuttavia qualche dubbio se, nei casi in cui sia conferito un potere di annullamento delle leggi incostituzionali a determinati

L'attenzione si incentra quindi sul « fenomeno giuridico del processo legislativo » e sul « fatto del diritto che assoggetta al vincolo delle sue regole il momento stesso della sua formazione » (56). Diversamente da quanto fatto dalla dottrina italiana anteriore al nuovo ordinamento (57), occorre cogliere il procedimento formativo della legge « nella sua entità di fenomeno unitario ed individuo della realtà giuridica » (58), disciplinato sia dalle norme stabilite dalla Costituzione, che costituiscono la parte fondamentale delle prescrizioni in materia (59), sia dalle norme dei regolamenti parlamentari concernenti l'*iter legis*. Queste ultime

organi statuali (e non già solo a disapplicare leggi nulle), il potere di questi organi non si estenda anche ad annullare leggi con vizi del consenso e perciò anche a controllare gli *interna corporis* » (p. 302, nota 81, corsivo non testuale). Ciò conferma come il principio degli *interna corporis* non assuma per Esposito un valore dogmatico, non costituendo affatto il fondamento teorico dell'esclusione di un controllo esterno sull'attività degli organi deliberanti. Tale fondamento va piuttosto ricercato in una « ispirazione parlamentaristica » di ordine sistematico, volta ad evitare una soggezione delle Camere ad altri poteri dello Stato: così A.A. CERVATI, *Procedimento legislativo e disciplina delle attività parlamentari nel pensiero di Carlo Esposito*, in « Giur. cost. », 1991, p. 1686. Sulla visione di Esposito del diritto costituzionale « come diritto vivente, sottoposto a continue mutazioni, nei modi più imprevedibili ma comunque assai più incisivi di ciò che generalmente si riscontra nei singoli rami dell'ordinamento », vedi L. PALADIN, *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito: le fonti del diritto*, in *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 212-213.

(56) Tema in apparenza quasi utopico, secondo l'A.: « Eppure il diritto del nostro nuovo ordinamento, il quale fondandosi su una costituzione rigida ancorata a giuridiche garanzie della costituzione, pretende di attuare in tutti i momenti dell'azione statale i postulati dello Stato di diritto, ha tanta fiducia nelle sue possibilità e nei suoi mezzi che è proprio questa mèta, questa specie di prodigio, che esso aspira a realizzare » (GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., p. 1).

(57) « Anche le fondamentali ricerche che vennero condotte sull'atto legislativo nella dottrina italiana anteriore al nuovo ordinamento, pur pervenendo a configurare rigorosamente la 'legge' come atto giuridico, ossia come atto pienamente suscettibile, in quanto creazione dell'ordinamento, di essere assoggettato a limiti giuridici, lasciavano tuttavia nel vago dell'incerta giuridicità il fenomeno del farsi dell'atto legislativo, dell'attività che mena all'atto ». Il riferimento era, evidentemente, a Esposito e Mortati (ivi, pp. 4-5). Galeotti sottolineava altresì come anche nella dottrina tedesca di fine Ottocento, che pure affrontò con metodo dommatico le ricostruzioni dell'atto legislativo, il procedimento formativo della legge fosse rimasto in ombra. E in questo caso il riferimento era a Laband e Jellinek (p. 4).

(58) Ivi, p. 4.

(59) Ivi, p. 148.

spiegano la loro rilevanza nell'ordinamento statale come norme di diritto oggettivo, cosicché ad esse appare, nonché possibile, necessario riferirsi per ricostruire la disciplina sistematica del procedimento legislativo ⁽⁶⁰⁾.

Dunque, la *disciplina sistematica del procedimento di formazione della legge* è data, per Galeotti, dall'intreccio tra norme costituzionali e regolamentari, e ciò perché è la Costituzione stessa ad istituire una « riserva » a favore dei regolamenti, « quanto meno nelle materie che attengono alla disciplina dell'esame e dell'approvazione di ogni disegno di legge presentato alle Camere » ⁽⁶¹⁾. Da tutto ciò consegue che dovrebbe ritenersi applicabile anche all'ipotesi di vizio della legge per violazione delle norme regolamentari lo schema del parametro interposto:

dovrebbe sostenersi che la violazione delle norme regolamentari di cui è fatto richiamo nell'art. 72 Cost. dia luogo ad un'ipotesi di illegittimità costituzionale dell'atto legislativo ⁽⁶²⁾.

Anche se il problema qui si complica in quello

di stretta interpretazione della fonte regolamentare delle Camere, volto a stabilire quali norme del regolamento siano veramente cogenti e quali sostanzialmente dispensive ⁽⁶³⁾.

⁽⁶⁰⁾ Ivi, p. 164.

⁽⁶¹⁾ Ivi, p. 154.

⁽⁶²⁾ Ivi, pp. 169-170, nota 63. In particolare, l'A. propone un'analogia con la legge regionale che violi lo statuto o i principi fondamentali stabiliti dalle leggi-cornice statali, che diviene per questo costituzionalmente illegittima, osservando che « il richiamo fatto dall'art. 72 Cost. ai regolamenti parlamentari è assai più preciso, specifico, puntuale di quelli fatti, negli artt. 117 e 123 Cost., alla legge statale e allo statuto regionale ». Egli fa altresì riferimento al richiamo, operato dall'art. 10 Cost., alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, la cui violazione dà luogo a sua volta all'illegittimità della legge. Come è noto, la categoria parametrica delle cc.dd. norme interposte si deve alla coeva riflessione di C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della « manifesta infondatezza »*, Milano, Giuffrè, 1957.

⁽⁶³⁾ GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., pp. 169-170, nota 63. Il problema è in parte coincidente con quello della stessa delimitazione del procedimento legislativo, dell'identificazione del suo nucleo indefettibile, alla cui determinazione concorrono (secondo la concezione di Galeotti) anche le norme regolamentari, laddove siano attuative di quelle costituzionali. Tra le previsioni costituzionali, egli ritiene fondamentali: [1] le norme concernenti le attribuzioni delle competenze, delle capacità, o poteri e diritti ai soggetti abilitati a concorrere nel procedimento legislativo; [2] le norme

Si tratta, dunque, di una posizione innovativa, avversata in modo esplicito da Mortati nel suo commento all'ordinanza di rimes-

concernenti la struttura fondamentale della sequenza procedurale, fissandosi l'ordine delle attività da ritenersi immancabili: così, all'iniziativa (art. 71) segue l'esame e l'approvazione da parte di ciascuna Camera (art. 72); dopo di ciò segue, nella fase integrativa dell'efficacia della legge, il momento del controllo (per la legge statale ordinaria, in particolare l'art. 74), indi la promulgazione e infine la pubblicazione (art. 73); [3] le altre norme che sanciscono requisiti o modalità con cui deve essere compiuto taluno degli atti procedurali: così, ad esempio, l'art. 72, per quelle relative all'esame e alla deliberazione di ciascuna Camera (pp. 148-149). Molti anni più tardi, occupandosi del (diverso) problema della proponibilità dei regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità delle leggi *ex art. 134*, primo comma, Cost., cui si dichiarava contrario, Galeotti aveva modo di integrare e rettificare la posizione sostenuta nel suo volume del 1957 « per quella parte in cui, nelle nostre precedenti considerazioni in argomento, permanevano elementi di dubitatività e incompletezza: trattasi dei profili attinenti alla *delimitazione* delle materie in cui è prevista costituzionalmente la 'riserva del regolamento parlamentare' [...]. La integrazione e la rettifica attiene, in sintesi, solo a questo profilo, nondimeno essenziale: la riserva costituzionale del regolamento parlamentare non assiste e garantisce, onnicomprensivamente, tutte le norme poste nell'esercizio della potestà regolamentare delle Camere, ma solo quelle attinenti alle *materie* per le quali, direttamente o indirettamente, tale riserva sia stabilita o comunque deducibile dalla costituzione »: S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari, come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. 2, *Scritti di diritto costituzionale e altro*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 224, nota 3.

Per ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 626, il nucleo centrale di formazione della legge è « il formarsi dell'atto legislativo in senso stretto, il fondersi in atto collettivo delle deliberazioni delle due Camere (formalmente espresse dai loro Presidenti), il manifestarsi delle leggi nella promulgazione e pubblicazione ». CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza*, cit., p. 792, sottolinea che ai regolamenti parlamentari è riservata, nei limiti dell'art. 72 Cost., la disciplina delle « modalità di esame, discussione ed approvazione dei disegni di legge ». Assai articolato è il ragionamento di A. PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari delle assemblee parlamentari nel procedimento legislativo*, in « *Foro it.* », V-3, 1969, c. 40, secondo il quale alla determinazione del procedimento legislativo vero e proprio contribuiscono una pluralità di fatti ed atti giuridici, coordinati in una successione temporale, ma indipendenti l'uno dall'altro quanto alla determinazione volontaria: « Tra questi atti troviamo ciascuna singola approvazione definitiva che sia richiesta, troviamo gli atti integrativi dell'efficacia (promulgazione, pubblicazione, ecc.), ma non troviamo il messaggio del presidente della camera [...], né gli atti di iniziativa, né le deliberazioni preliminari ». Infine, ad avviso di A.A. CERVATI, *Art. 72*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *La formazione delle leggi*, I, 1, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1985, p. 118, l'art. 72 Cost. indica espressamente, con riguardo al procedimento legislativo parlamentare,

sione del Tribunale di Bergamo che avrebbe dato origine alla sentenza n. 9 del 1959 ⁽⁶⁴⁾. Essa, tuttavia, nel momento stesso in cui pone il problema del diverso grado di cogenza delle norme regolamentari, a seconda del loro legame più o meno intenso e vincolato con le disposizioni costituzionali sul 'nucleo duro' del procedimento di formazione della legge, esclude ogni automatismo interpretativo, ed apre la strada a una verifica caso per caso della deviazione procedurale in questione e delle sue possibili conseguenze ⁽⁶⁵⁾.

alcune esigenze ineliminabili: « il ruolo delle commissioni, il riconoscimento alle minoranze e al governo della potestà di richiedere il rinvio all'assemblea plenaria, la determinazione del modo secondo il quale si deve procedere all'approvazione dei disegni di legge, le ipotesi di riserva di legge d'assemblea ».

⁽⁶⁴⁾ C. MORTATI, *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in « Giur. cost. », 1958, p. 357, dopo aver sottolineato che i principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti cui fa rinvio l'art. 10 Cost. vengono ad assumere la stessa funzione, di condizionamento e di limite per l'attività legislativa, propria delle disposizioni costituzionali, precisa: « Risulta chiaro dall'anzidetto come dall'art. 10 non si possa ricavare alcun argomento analogico idoneo a determinare la qualifica da attribuire (sempre con riguardo alla loro utilizzazione al fine del controllo di costituzionalità della legge) al richiamo che la costituzione fa ai regolamenti parlamentari, contrariamente a quanto in proposito pensa il Galeotti ». Anche con riguardo alla violazione dell'art. 117 Cost., Mortati propone una interpretazione diversa da quella di Galeotti: tale disposizione costituzionale, a suo avviso, « opera direttamente una ripartizione di competenza normativa per la disciplina delle stesse materie fra due fonti distinte, ed è pertanto ovvio che ogni esorbitanza dell'una dalla sfera ad essa rigidamente assegnata debba importare necessariamente una diretta violazione dell'articolo stesso ». Pertanto, in questa ipotesi, « [i]l sindacato dell'organo di controllo della costituzionalità delle leggi è rivolto a garantire la linea di confine tracciata dalla Costituzione fra le attività normative dei due enti costituzionali, e cioè quel rapporto di separazione e di coordinazione fra questi ultimi che forma uno dei contrassegni fondamentali del tipo di Stato » (p. 358).

⁽⁶⁵⁾ In questo senso è argomentata la posizione di PIZZORUSSO, *Le deliberazioni preliminari*, cit., c. 41, il quale propone una nuova formulazione della dottrina dei limiti del controllo di 'costituzionalità formale', la quale « non abbia in comune con la vecchia teoria dell'insindacabilità degli *interna corporis* il ricorso a vietati argomenti fondati sull'autorità del parlamento o su pretese ragioni di ordine tradizionale, ma si fondi unicamente su precisi dati normativi e su esigenze logico-giuridiche rigorosamente accertabili ». Così, egli indica come nullità relative o sanabili quelle inerenti all'attività di iniziativa, alle deliberazioni preliminari ed alle attività necessarie per portare a conoscenza di chi di dovere l'atto conclusivo di ciascun sub-procedimento, ancorché previste dalla Costituzione; sono invece da ritenersi suscettibili di controllo *ab externo* le delibere di approvazione definitiva, di cui si potranno sindacare quei vizi che riguardano il

È dunque in questo contesto di mutamento delle coordinate culturali consolidate in materia di *interna corporis* parlamentari che occorre situare la decisione del 1959.

6. *La necessaria contestualizzazione, storica e politica, della sentenza n. 9 del 1959.*

Nella sentenza n. 9 del 1959 vengono sciolti per la prima volta una serie di rilevanti nodi di diritto costituzionale e parlamentare: 1) si afferma la competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità del procedimento di formazione della legge alla luce delle previsioni costituzionali (laddove, cioè, il vizio di forma sia originato da una violazione *diretta* della Costituzione); correlativamente, 2) si esclude che le norme contenute nei regolamenti parlamentari possano fungere da parametro nelle ipotesi di vizio formale (negandosi, cioè, la riconducibilità della violazione del regolamento parlamentare allo schema della norma interposta, adottato invece nella sentenza n. 3 del 1957 sull'eccesso di delega); 3) si pongono alcune premesse relative ai mezzi di prova e ai poteri istruttori utilizzabili dal giudice costituzionale per ricostruire l'*iter* di approvazione della legge, ai fini del controllo sul vizio formale *costituzionale*, con particolare riferimento al valore probatorio del messaggio presidenziale con cui si dà notizia dell'approvazione del testo legislativo; infine, 4) si ritiene corretta (pur con alcune precisazioni) la prassi parlamentare del coordinamento del testo del disegno di legge da

rispetto delle modalità di composizione dell'organo e sulla maggioranza richiesta per le varie votazioni, l'osservanza delle regole che consentono l'eventuale approvazione in commissione anziché in assemblea o l'esistenza della effettiva spontanea manifestazione, nelle forme prescritte (anche per quanto riguarda il tipo di votazione), della volontà di un numero di membri del collegio che rappresentino la maggioranza richiesta. « In relazione a queste attività, dovrà esaminarsi però caso per caso se i vizi ravvisabili siano eventualmente sanati per l'inattività di chi avrebbe potuto denunciarli o per altri motivi ». Con ogni probabilità, fu proprio per il timore di soluzioni di tipo 'casistico', che Esposito restò ancorato, in tema di sindacabilità dei vizi del procedimento legislativo, a concezioni più tradizionali: « Gli orientamenti che attualmente risultano prevalenti appaiono ispirati sempre più a quella logica del caso per caso che è la più lontana dalla rigorosa coerenza sistematica che ispira le conclusioni di Esposito » (CERVATI, *Procedimento legislativo*, cit., p. 1684).

parte della Presidenza (senza che il testo medesimo venga poi ripresentato alla Camera o alla Commissione competente per una nuova votazione finale) ⁽⁶⁶⁾.

Vedremo come il seguito dottrinale di questa pronuncia si caratterizzò essenzialmente per la riflessione sul destino degli *interna corporis* delle Camere, e per la critica (o la condivisione) del rifiuto del paradigma della norma interposta. Prima, tuttavia, di affrontare questi profili specifici, è necessario soffermarsi sul significato di ordine sistematico che la sentenza assunse nella prima fase della giurisprudenza costituzionale, in quel lasso di tempo di poco più di un decennio durante il quale la Corte ebbe modo di delimitare i confini della propria competenza nell'ambito del sindacato sulla legge. E lo fece nella piena consapevolezza della novità — e dunque della difficoltà — del proprio ruolo, come del resto testimoniato sia dalle posizioni contrarie all'esistenza stessa di un giudice costituzionale autorevolmente espresse nel dibattito costituente sia dalle

⁽⁶⁶⁾ La Corte afferma che nella propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi *ex art.* 134 Cost. rientra in primo luogo quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi e precisa che, quando la controversia sulla legittimità costituzionale sorge per la denunciata difformità fra i testi approvati dalla due Camere, essa può accertare se il testo, che il Presidente di una Camera nel suo messaggio di trasmissione dichiara essere stato approvato, sia effettivamente conforme al testo approvato dalla stessa Camera. Tale messaggio, che costituisce una formalità necessariamente inerente al procedimento di formazione della legge, non ha effetti meramente 'interni' alla Camera, essendone destinatario un altro organo costituzionale al quale si dà notizia di un fatto (l'approvazione della legge), che ha un'essenziale rilevanza giuridica nell'ambito dell'*iter legis*. Pertanto, esso non preclude alla Corte l'esercizio dei suoi poteri, così come la posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica assoluta insindacabilità. Infine, la prassi del coordinamento, in quanto risponde ad esigenze di funzionamento di un organo collegiale, non può ritenersi contraria alla Costituzione, ma implica, tuttavia, che il testo coordinato possa non essere sottoposto ad una nuova votazione finale soltanto ove abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente. Si tratta, dunque, di una prassi che non preclude l'esercizio, da parte della Corte costituzionale, del potere di controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge, attraverso l'accertamento caso per caso se la formulazione data al testo coordinato si sia mantenuta nei limiti entro i quali il coordinamento medesimo era stato autorizzato. Su tutto ciò cfr. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato*, cit., p. 1481.

problematiche vicende relative all'istituzione in concreto e all'avvio dell'attività della Corte costituzionale, ben otto anni dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale ⁽⁶⁷⁾. Di grande significato, a questo riguardo, la sentenza n. 13 del 1960, nella quale la Corte ragiona della propria collocazione all'interno del sistema costituzionale, escludendo di poter « essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano », tante sono, e tanto profonde, le differenze tra il compito ad essa affidato « senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali ». Quella esercitata dalla Corte, infatti, è « essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni ». La sua decisione, « concernendo la norma in sé, concorre non tanto alla interpretazione e all'attuazione, quanto all'accertamento della validità delle norme dell'ordinamento e, quando ne dichiara la illegittimità costituzionale, ha, com'è noto, efficacia *erga omnes* ».

La peculiarità della funzione doveva necessariamente implicare un 'conflitto' sulla competenza: ne è dimostrazione la prima sentenza costituzionale (n. 1 del 1956), nel cui dispositivo la Corte « [a]fferma la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi

(67) Per un'analisi delle radici ideologiche e culturali del nostro sistema di giustizia costituzionale vedi G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1981. Sulle complesse vicende relative all'istituzione e all'insediamento della Corte costituzionale vedi U. DE SIERVO, *L'istituzione della Corte costituzionale in Italia: dall'Assemblea costituente ai primi anni di attività della Corte*, in *La giustizia costituzionale fra memoria e prospettive. A cinquant'anni dalla pubblicazione della prima sentenza della Corte costituzionale*, a cura di P. Carnevale e C. Colapietro, Torino, Giappichelli, 2008, p. 49 e ss. Per una ricostruzione delle dinamiche del giudizio di costituzionalità nell'esperienza italiana vedi, ora, E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2012. Sulla più risalente giurisprudenza costituzionale, volta a radicare la Corte nel sistema anche attraverso un allargamento dei canali di accesso al suo giudizio, e sulle evoluzioni successive, vedi, da ultimo, A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in « Quad. cost. », 2016, p. 139 e ss.

forza di legge anche se anteriori all'entrata in vigore della Costituzione », con ciò contrastando la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato ⁽⁶⁸⁾, secondo il quale il nuovo istituto dell'«illegittimità costituzionale» avrebbe dovuto riguardare soltanto le leggi posteriori alla Costituzione e non anche quelle anteriori, « perché le norme precettive della Costituzione — secondo l'Avvocatura — importano abrogazione delle leggi anteriori che siano con esse incompatibili e la relativa dichiarazione è di competenza esclusiva del giudice ordinario; mentre le norme costituzionali di carattere programmatico non importano difetto di legittimità di nessuna delle leggi vigenti anteriori alla Costituzione ». È inutile sottolineare la natura fondativa di questa decisione, che ha consentito alla Corte costituzionale un'opera di 'bonifica' di molti degli aspetti più illiberali e discriminatori della legislazione pre-costituzionale ⁽⁶⁹⁾. Essa va peraltro considerata in connessione con altre pronunce, che, valutate nel loro complesso, hanno determinato un'indubbia estensione dei poteri della Corte, soprattutto rispetto alle tendenze più restrittive presenti nella dottrina legata alla tradizione e piuttosto diffidente rispetto all' 'innesto' del nuovo organo costituzionale, e della sua inedita funzione, nell'ordinamento.

Ho già ricordato la sentenza n. 3 del 1957, con la quale la Corte si è pronunciata nel senso che l'eccesso di delega, « traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo », determina una *violazione indiretta* degli artt. 70, 76 e 77

(68) Come previsto dagli artt. 20 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

(69) Sulla « portata storica universalmente nota » della decisione n. 1 del 1956 vedi C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tipografia Veneziana, 1984, pp. 131-132, ad avviso del quale, se si considera l'oggettivo sistema di relazioni tra fonti che si era venuto ad instaurare con l'entrata in funzione di un sindacato accentrato, « l'operazione compiuta dalla Corte con quella prima sentenza, confermata da pronunzie successive, assume proporzioni gigantesche. Lucidamente consapevole di quale fosse il suo titolo di legittimazione, essa [...] proponeva la Costituzione come punto di riferimento di aspettative anche eterogenee, e se stessa come polo istituzionale di aggregazione del pluralismo ideologico; polo istituzionale — si noti —: come tale legittimante l'intero sistema delle istituzioni, Parlamento incluso (e già questa osservazione basterebbe a far apparire oziosa ogni polemica contro la Corte costituzionale che prescindesse da una valutazione complessiva del suo ruolo, dai contenuti di sostanza della sua giurisprudenza, e fosse animata da opzioni teoriche *a priori*) ».

Cost., respingendo la tesi secondo cui i decreti delegati viziati per contrasto con le leggi deleganti si sarebbero ‘degradati’ a semplici atti amministrativi, sindacabili da parte dei giudici comuni ⁽⁷⁰⁾. Essi conservano invece forza di legge, e solo la Corte può dichiararne l’illegittimità: «soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi».

A sua volta, anche la sentenza n. 9 del 1959 contiene un’affermazione di competenza: la prima questione presa in esame, *in ordine logico*, è proprio quella che «involge la competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale di una legge per quanto concerne il procedimento della sua formazione» ⁽⁷¹⁾. E la risposta al quesito è netta e immediata: «Nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dall’art. 134 Cost., rientra senza dubbio, ed anzi in primo luogo, quella di controllare l’osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi: in tal senso si è già affermato l’orientamento della Corte

⁽⁷⁰⁾ Su tale tesi vedi ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 242-243, ove si ricorda la posizione di E. TOSATO, *La legge di delegazione*, Padova, Cedam, 1931, p. 188, secondo cui gli atti normativi del governo «assumono forza di legge solo in quanto [...] rientrano [...] nei limiti della delegazione». Ma per la Corte «[s]arebbe in contrasto col principio organizzativo posto a base della formazione delle leggi, negare per le leggi delegate, aventi anche esse carattere generale e che pur possono essere mancanti di elementi essenziali, sia la tutela costituzionale posta per le leggi del potere legislativo, sia la possibilità di una decisione con efficacia *erga omnes* (art. 136 Cost.)».

⁽⁷¹⁾ Il riferimento è alla questione proposta dall’ordinanza del Tribunale di Bergamo, che, oltre alle questioni già contenute in due ordinanze della Corte di cassazione (illegittimità della legge impugnata per violazione del principio della irretroattività delle norme tributarie e per difformità fra i testi approvati dalle due Camere), ne aveva proposto una ulteriore per violazione dell’art. 72, primo comma, Cost. e dell’art. 40 del regolamento della Camera dei deputati, essendosi seguito il procedimento di approvazione attraverso le Commissioni della Camera e non il procedimento di approvazione in Assemblea, per una legge di natura tributaria. La Corte costituzionale respinge la tesi, prospettata nell’ordinanza, secondo cui l’art. 72 Cost., deferendo al regolamento della Camera di stabilire in quali casi e forme un disegno di legge può essere assegnato a Commissioni in sede legislativa, avrebbe posto una norma in bianco, con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento avrebbero assunto il valore di norme costituzionali.

(sentenze n. 3 e 57 del 1957) ». Tale competenza, tuttavia, è limitata ai casi in cui nel procedimento formativo della legge si determini una *violazione diretta* del parametro costituzionale (nei quali si configura « una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è di competenza della Corte »), mentre sulla violazione di norme contenute nel regolamento parlamentare « resta decisivo l'apprrezzamento della Camera ». Dunque, questa particolare ipotesi è estranea ai casi di incostituzionalità per violazione di norme interposte, i quali hanno la caratteristica (e lo scopo) di allargare « i confini della giurisdizione costituzionale estendendola a situazioni normative che, altrimenti, resterebbero senza 'copertura' costituzionale o ricadrebbero in ambiti giurisdizionali altrui » (72).

Così, mentre vi fu in dottrina chi parlò del « crollo di un antico feticcio », quello dell'insindacabilità degli *interna corporis* parlamentari, sottolineando come la Corte avesse « risolto implicitamente, in senso positivo, un problema preliminare: quello della propria *competenza* » (73), e chi, con accenti assai critici, stigmatizzò l'« immotivata negazione » di un principio profondamente radicato nella tradizione (74), non furono pochi i commentatori che ravvisarono

(72) ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 237. Sulla « progressiva estensione dell'ambito dei competenza » della Corte costituzionale nei suoi primi anni di attività, anche attraverso le sentenze qui ricordate (oltre che con la sentenza n. 38 del 1957, con la quale essa assorbiva la giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana, dichiarando di porsi — in nome dell'unità dello Stato — « come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni »), vedi *Discorso del Prof. Livio Paladin in occasione dei trent'anni della Corte costituzionale. Presidente Livio Paladin* (Palazzo della Consulta, 5 giugno 1986), in www.cortecostituzionale.it.

(73) BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 242 (corsivo non testuale), il quale nota, sotto il profilo terminologico, come l'espressione « *interna corporis* » non appaia neppure nella motivazione della sentenza.

(74) ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 625. La sentenza della Corte, pur non avendo dimostrato che quella tradizione fosse contraria al nuovo ordinamento costituzionale, aveva tuttavia « dimostrato coi fatti » che essa era ormai finita e poteva essere negata: « La nessuna reazione o emozione in Parlamento o nel Paese [...] costituisce la miglior prova della esattezza del deciso e che la prerogativa della insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed era morta di morte naturale ». In effetti, va detto che lo stesso Esposito riconosceva il mutamento della 'posizione' delle Camere parlamentari italiane nel nuovo ordinamento costituzionale, in

nell'atteggiamento del giudice costituzionale una certa « timidezza » (75), una qualche « incertezza di orientamento » e un « ritengo eccessivo » (76) nella soluzione del quesito propostogli.

Si tratta di una critica condivisibile: non vi è dubbio che la decisione segnò un « ridimensionamento (ma non annullamento) degli *'interna corporis'* » (77), un superamento incompleto dell'« antico feticcio » (78), ma è altrettanto indubbio come ciò si possa spiegare considerando che la Corte costituzionale godeva, allora, « di una *'istituzionalizzazione'* ancora assai parziale, specie se posta in rapporto alle Assemblee parlamentari, che si erano potute invece appoggiare, facendo leva sulla continuità con il Parlamento statutario, su una tradizione ultrasecolare » (79). Come ebbe limpidamente

conseguenza delle diverse specie di leggi (ordinarie e costituzionali), da approvare con diverso procedimento. Così come gli stessi metodi di approvazione delle leggi ordinarie sono vari, in corrispondenza del loro contenuto (*ex art. 72, quarto comma, Cost.*). In considerazione di ciò, poteva in effetti sorgere il dubbio « se, *ai fini di accertamento della legittimità del metodo scelto* (se non del modo della sua concreta applicazione), non fosse stata riconosciuta all'organo deputato a controllare la costituzionalità delle leggi, potestà di penetrare nelle Camere ». Certamente, il dubbio poteva essere superato « dicendo che il controllo della costituzionalità della scelta di un procedimento (scelta certificata dai Presidenti del collegio) non implica controllo formale sul procedimento interno delle Camere ma solo controllo sostantivo sulla costituzionalità di una delibera delle Camere relativa al procedimento. Tuttavia, offrendo il testo costituzionale motivi di dubbio, il principio della incontrollabilità degli *interna corporis* sarebbe stato affermato piuttosto *in forza di una tradizione non contraddetta dal testo costituzionale che in forza di una imposizione di questo* » (pp. 624-625) (corsivo non testuale).

(75) CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte costituzionale*, cit., p. 107.

(76) V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale nel procedimento di formazione delle leggi*, in « Rass. parl. », 1959, p. 131.

(77) S. TOSI, *La competenza della Corte costituzionale nel procedimento di formazione delle leggi*, ivi, p. 138.

(78) ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 217, secondo i quali la distinzione, operata dalla Corte costituzionale, tra le due classi di vizi formali « non ha un chiaro fondamento costituzionale » (p. 216).

(79) N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, pp. 142-143. Del medesimo A. vedi *La difficile "tenuta" del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella,

ad osservare Sandulli, « non si può dimenticare che con quella sentenza (che fu definita storica), adottata a meno di tre anni dall'inizio della sua attività — e cioè quando la sua forza politica e sociale non aveva ancora avuto modo di consolidarsi —, la Corte ebbe a dare un'altissima prova di coraggio e di fermezza nel rifiutare lo sbarramento della dottrina degli *interna corporis*, oppostale, oltre che, decisamente, dall'assemblea legislativa interessata, anche dal più autorevole orientamento scientifico (Esposito), allora tuttavia ancorato alle tesi tradizionali. Ciò può spiegare se con quella sentenza la Corte non abbia poi osato di portare alle ultime conseguenze la prova di coraggio »⁽⁸⁰⁾.

Il riferimento di Sandulli allo « sbarramento » opposto alla Corte dall'Assemblea legislativa concerne l'episodio verificatosi a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 48 del 1958, con cui la Corte aveva disposto che il giudice relatore Perassi assumesse informazioni presso la Camera dei Deputati sulla procedura seguita per l'approvazione della legge impugnata (essendo stato contestato dall'Avvocatura dello Stato e da una delle parti che i resoconti stenografici prodotti in giudizio avessero valore ufficiale). Al giudice relatore fu risposto ufficialmente dal Presidente della Camera Giovanni Leone, per il tramite del Segretario generale, che non era possibile ottenere copia dei processi verbali delle sedute delle Commissioni riunite e della Camera, trattandosi di 'atti interni'; fu altresì precisato che i resoconti stenografici avevano carattere meramente informativo, e che il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio con il quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera o al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera. In seguito, il Presidente Leone inviò al Presidente della Corte una lettera, datata 30 settembre 1958, con la quale comunicava che il

Bologna, il Mulino, 2012, p. 241, dove si osserva, con riguardo alla sentenza del 1959, che la Corte volle evitare « di dover [...] esaminare e giudicare dell'effettivo andamento dell'*iter legis*, in nome di un parametro allora dall'incerto *status* tra le fonti del diritto, per giunta — almeno alla Camera [...] — non ancora pienamente adeguato alla Carta costituzionale repubblicana ».

⁽⁸⁰⁾ SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato*, cit., p. 612.

testo dei resoconti delle sedute delle Commissioni riproduceva fedelmente la svolgimento dei loro lavori.

Un atteggiamento di sostanziale chiusura, che « risentiva della anacronistica e sorpassata concezione della cosiddetta 'sovranità parlamentare', dalla quale direttamente deriva quello che è stato giustamente chiamato 'l'antico feticcio' della insindacabilità degli *interna corporis* » (81). La Corte, in tale occasione, diede « prova di estremo equilibrio (stavo per dire, *pazienza*): le sarebbe stato facile, sol che lo avesse voluto, invocare i poteri istruttori conferitile dall'art. 13 della legge n. 87 del 1953 e conferitile con la formula più ampia ('anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi') » (82). Non arrivò a tanto, ma fu tuttavia assai decisa nell'affermare la propria libertà di valutare i contenuti della documentazione dei lavori parlamentari, anche verificando l'esattezza delle enunciazioni contenute nel messaggio presidenziale, con ciò mostrando, in questa controversa e fluida materia, un « ardimento notevole » (83). Ardimento che mostrò anche dieci anni dopo, con la sentenza n. 134 del 1969, negando di nuovo ogni efficacia di prova privilegiata agli atti parlamentari, e in particolare al contenuto dei processi verbali e dei messaggi, e confermando l'ampiezza dei propri poteri di accertamento della regolarità dell'*iter* di formazione delle leggi:

[...] questa Corte può e deve valersi di tutti gli elementi utili per ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento, e in primo luogo, perciò, della varie pubblicazioni (parzialmente e lacunosamente disciplinate nei regolamenti parlamentari) destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi, interpretandone secondo i comuni canoni logici il significato e l'esatta portata. Processi verbali, resoconti sommari e stenografici, messaggi dei presidenti delle assemblee legislative, sono altrettanti mezzi di prova, particolarmente autorevoli, a nessuno dei quali però è riconosciuta efficacia privilegiata. Giacché, se così fosse, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una 'verità legale' incontrovertibile, anziché al giudice della costituzionalità delle leggi (84).

(81) CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte costituzionale*, cit. p. 107.

(82) *Ibidem*.

(83) GUELI, *La competenza*, cit., p. 132.

(84) Per TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato*, cit., p. 1481, leggendo la sentenza n. 134 del 1969 si ha la netta sensazione che la Corte non abbia inteso « minimamente alterare » il « difficile e precario equilibrio » raggiunto nella pronuncia di dieci anni prima. L'A., tuttavia, valorizza le « garanzie di obiettività » che presidono

Veniva così fissato, attraverso queste prime importanti decisioni, il quadro dei rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento, con riguardo al procedimento legislativo. Un quadro che non sembra essere cambiato nei decenni successivi, ma che potrebbe oggi rivelarsi non soddisfacente, sia alla luce dei mutamenti già intervenuti (con il passaggio dal sistema elettorale di tipo proporzionale a sistemi di tipo maggioritario, la conseguente attenuazione del ruolo di terzietà del Presidente di Assemblea, le evoluzioni della funzione del Capo dello Stato) ⁽⁸⁵⁾ sia di quelli che sembrano profilarsi all'orizzonte con la revisione costituzionale in corso, dal momento che la diversificazione e la complessità dei procedimenti legislativi — nell'ambito di un bicameralismo non più paritario — potrà comportare un aumento significativo dei casi di denuncia delle leggi per vizi formali ⁽⁸⁶⁾.

alla formazione del processo verbale, il quale dovrebbe considerarsi — diversamente da quanto ritenuto dal giudice costituzionale — « l'atto che fa fede piena, che documenta in modo incontrovertibile all'interno delle assemblee il tenore delle deliberazioni e degli atti delle Camere » (pp. 1491-1492), e ritiene altresì che una più opportuna situazione di certezza potrebbe essere raggiunta « restituendo al messaggio la sua originaria funzione di unico, e perciò stesso incontrovertibile, strumento di esternazione del risultato di un certo tipo di procedimento e di assoluta garanzia di conformità del testo in esso contenuto a quello risultante dall'approvazione della Camera considerata, al termine di quel procedimento » (pp. 1502-1503). MANZELLA, *Il parlamento*, cit., pp. 55-56, sulla base delle garanzie « interne » (redazione ad opera di funzionari parlamentari, sovrain-tendenza dei deputati e senatori segretari) e della garanzia « esterna » (possibilità per ogni parlamentare, al momento della lettura, di farvi inserire una rettifica), osserva che il processo verbale « campeggia [...] tra gli atti parlamentari, come quello dotato della piena efficacia probatoria ». Anche se si tratta di un valore non assoluto, potendo essere superato attraverso l'attestazione in esso stesso contenuta di un dissenso sulla regolarità delle operazioni. « Quando però questo dissenso non traspare dal processo verbale e dalla fase di sua approvazione, il suo valore di prova consiste nel fatto che non può essere messa in discussione la regolarità della procedura parlamentare almeno sulla base del parametro regolamentare ».

⁽⁸⁵⁾ LUPO, *I tradimenti delle "promesse"*, cit., p. 142. Vedi anche MANETTI, *La lunga marcia*, cit., p. 838 e s.

⁽⁸⁶⁾ Il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione, e in attesa di conferma referendaria (Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione), prevede, infatti, tre tipologie di procedimento di formazione della legge: bicamerale paritario, monocamerale, monocamerale con ruolo rinforzato del Senato. In

7. *Le ambiguità della sentenza n. 9 del 1959 e la lungimiranza della dottrina: Carlo Esposito e Costantino Mortati.*

Del resto, Esposito sottolineò immediatamente alcune oscurità logiche presenti nella motivazione della sentenza n. 9 del 1959, prefigurando con grande lucidità le incertezze che ne sarebbero sorte e ipotizzando alcune possibili soluzioni, anche *de jure con-*
dendo. Certamente, egli prendeva le mosse da una sostanziale contrarietà al superamento della dottrina degli *interna corporis*: in un saggio del 1957 aveva affermato che la disciplina dei procedimenti parlamentari « solo in via generica e lacunosa [...] trova posto nel testo costituzionale, ma per il resto essa, oggi come in passato, è rimessa ai regolamenti, alla prassi e agli usi parlamentari », e ciò trae origine « dalla volontà di rispettare, conforme a *storia*, a *tradizione* e a *natura*, guarentigie e prerogative del Parlamento »⁽⁸⁷⁾. Dal momento che l'istituzione parlamentare in Italia ha sempre goduto, e continua a godere, delle potestà di *autoorganizzazione*, *autodisciplina dei procedimenti* e *autocontrollo sugli svolgimenti dei procedimenti* all'interno del collegio, il significato « delle poche disposizioni relative ai procedimenti parlamentari che si leggono nel nostro testo costituzionale » va determinato *alla luce della prassi parlamentare e delle integrazioni in usi e regolamenti del Parlamento*. Dunque, alle norme costituzionali inerenti all'organizzazione interna delle Camere e ai procedimenti che vi si svolgono — *in primis* quello di formazione della legge — va riconosciuta « *efficacia elastica e direttiva* »⁽⁸⁸⁾. Insomma, la Costituzione, per Esposito, non intende disciplinare direttamente, sia pure in parte, il procedimento legislativo, ma « vuole fissare principi e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo [...] con forza di regolamento, e non di legge e tanto meno di legge costituzionale »⁽⁸⁹⁾.

argomento vedi R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in « Rivista AIC », 2015, 3, p. 16 e ss. Vedi anche G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in « Rass. parl. », 2015, 4, p. 765 e ss.

⁽⁸⁷⁾ C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in « Giur. cost. », 1957, p. 1330 (corsivo non testuale).

⁽⁸⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁹⁾ Ivi, p. 1332.

Mortati, a sua volta, commentando l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Bergamo sul punto del « carattere costituzionale in senso sostanziale che sarebbe da attribuire alle norme sul procedimento legislativo, anche se contenute nei regolamenti, per il rinvio che la Costituzione fa a questi »⁽⁹⁰⁾, parlava di motivazione « errata nelle premesse e negli svolgimenti »⁽⁹¹⁾. Poiché la questione posta alla Corte riguardava il rapporto tra Assemblea e Commissione (trattandosi di un'ipotesi di riserva di assemblea prevista soltanto nel regolamento parlamentare, 'aggiunta' — per così dire — a quelle stabilite dall'ultimo comma dell'art. 72 Cost.), Mortati negava ogni analogia con lo schema della norma interposta accolto con la sentenza n. 3 del 1957 in materia di invalidità dei decreti legislativi delegati per contrasto con la legge di delega. In quel caso, infatti, il fondamento del sindacato da parte del giudice costituzionale doveva « desumersi dall'esigenza di garantire il rispetto dell'ordine dei poteri fra legislativo ed esecutivo », mentre nella fattispecie considerata « commissioni ed assemblea non rivestono la figura di distinti soggetti costituzionali, essendo le prime solo articolazioni interne della seconda, e la Costituzione né stabilisce sfere distinte di competenze, né regola i loro rapporti [...] ». Pertanto, le norme regolamentari dettate al riguardo non possono assurgere a criterio di valutazione della costituzionalità delle leggi formate in commissione, appunto perché la loro eventuale violazione non tocca l'ordine dei poteri costituzionali: « Si tratta della distribuzione di una competenza, affidata unitariamente ad un unico organo, il Parlamento, e distribuita da questo nel suo interno secondo criteri assolutamente discrezionali »⁽⁹²⁾.

Fu proprio questa, in definitiva, la ricostruzione accolta dalla Corte. E, quanto ad Esposito, egli prese atto con realismo della scomparsa per « morte naturale » del tradizionale principio degli *interna corporis*⁽⁹³⁾, pur mostrandosi assai critico nei riguardi della decisione del 1959, fondata, a suo avviso, su « tre asserzioni da

(90) Si tratta dell'ordinanza 8-15 gennaio 1958, già ricordata *supra*, par. 5 e nota 64.

(91) MORTATI, *Efficacia delle norme*, cit., p. 355.

(92) Ivi, p. 358.

(93) *Supra*, nota 74.

dimostrare »: 1) che le norme costituzionali sul procedimento legislativo non abbiano carattere meramente *direttivo* per gli organi legislativi; 2) che la posizione costituzionale delle Camere italiane sia mutata rispetto a quella che era in passato e che Parlamenti e Congressi hanno in ordinamenti stranieri, pure a costituzione rigida e con controllo giurisdizionale di legittimità delle leggi; 3) che alla Corte sia attribuito il potere di accertare una « verità legale » dei lavori delle Camere diversa da quella attestata solennemente nei messaggi dei Presidenti di Assemblea ⁽⁹⁴⁾.

Inoltre, sottolineata l'incertezza della Corte su alcune delicate questioni (come la riconosciuta ammissibilità della prassi del 'coordinamento formale' del testo approvato, solo « misteriosamente conciliabile » con la tesi che le regole costituzionali sulla formazione delle leggi entro le Camere siano imposte a pena di illegittimità ⁽⁹⁵⁾) e la scelta, non priva di ambiguità, di non portare il principio accolto a tutte le sue conseguenze, osservava che le difficoltà incontrate dal giudice costituzionale erano tali e tante da rendere auspicabile che il legislatore intervenisse, offrendo « criteri sicuri per l'esercizio del controllo e che insomma una *legge costituzionale*, a vantaggio della certezza del diritto, sancisse i criteri e i limiti del controllo giurisdizionale dei vizi del procedimento legislativo » ⁽⁹⁶⁾.

Allo stesso modo, i dubbi non risolti circa i mezzi di prova utilizzabili dalla Corte per il controllo sul vizio formale, con particolare riferimento ai messaggi dei Presidenti delle Camere, lo inducevano ad affermare che in un Paese di diritto scritto « sarebbe opportuno che il *legislatore costituzionale* colmasse la lacuna dei testi legislativi (se non dell'ordinamento) e sancisse espressamente come e con quale efficacia i lavori delle Camere possono o debbono essere documentati ufficialmente » ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁴⁾ ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., pp. 622-623.

⁽⁹⁵⁾ Ivi, p. 628.

⁽⁹⁶⁾ Ivi, p. 630 (corsivo non testuale). E ciò, benché lo stesso A. riconoscesse la potenziale ampiezza dei poteri istruttori attribuiti alla Corte costituzionale dagli artt. 13 e 22 della legge n. 87 del 1953, sui quali cfr. anche VIRGA, *Sindacato sugli "interna corporis"*, cit., p. 1001, nonché quanto osservato, *supra*, par. 6.

⁽⁹⁷⁾ ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., p. 634 (corsivo non testuale).

È evidente la sfiducia nella possibilità che questo tipo di problemi potessero, nel tempo, trovare ragionevoli soluzioni nell'evoluzione interpretativa della giurisprudenza costituzionale; il che non stupisce, in una cultura giuridica ancora fedele all'idea che in un ordinamento « di diritto scritto » sia determinante l'intervento chiarificatore delle legge (nel caso di specie, della legge costituzionale) e che si trova a misurarsi con una situazione inedita, la presenza di un sindacato di costituzionalità di tipo accentrato, di cui non è facile prevedere gli sviluppi.

D'altro canto, la tesi secondo cui le norme costituzionali sul procedimento legislativo sono da considerarsi come *norme direttive*, disciplinanti l'*attività* delle Camere e dei loro membri, senza effetti sulla validità dell'atto che pure di detta attività rappresenta il risultato finale ⁽⁹⁸⁾, si insinuerà nella giurisprudenza costituzionale successiva, al punto che si è addirittura arrivati a parlare, per alcune decisioni, di « ritrattazione » della pronuncia del 1959. Ciò sarebbe avvenuto, in particolare, con la sentenza n. 78 del 1984, con cui la Corte ha negato a se stessa il potere di interpretare le disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo in modo difforme dal significato da esse assunto nei regolamenti parlamentari, e persino di scegliere uno dei due significati fatti propri dalle Assemblee ⁽⁹⁹⁾. E, ancora, con la sentenza n. 391 del 1995, in cui si afferma, sia pure in termini sibillini, che « i regolamenti, sulla base del rinvio contenuto nell'art. 72, comma 2, Cost., possono creare *ad libitum* 'procedimenti speciali' nei quali l'approvazione delle leggi (in concreto, di una legge di conversione del decreto legge) avvenga con unica

⁽⁹⁸⁾ Così riassume la tesi espositiva CRISAFULLI, *Le funzioni della Corte costituzionale*, cit., p. 108, il quale osserva criticamente che, non avendo tale distinzione alcun sicuro fondamento nel diritto positivo, diventa in realtà « impossibile escludere la sindacabilità delle leggi per violazione dei regolamenti parlamentari, ai quali fa espresso rinvio l'art. 72 Cost., quando la si ammette invece per la censura di violazione di ogni altra norma non costituzionale, che sia richiamata dai testi costituzionali, persino (a nostro avviso, giustamente) per contrasto con criteri e principi metagiuridici, eventualmente richiamati essi pure da norme costituzionali quali presupposti e condizioni di validità di determinate leggi ».

⁽⁹⁹⁾ Si trattava del problema del computo degli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni parlamentari, connesso all'art. 64, terzo comma, Cost. e diversamente regolato nelle due Camere.

votazione finale, e non anche articolo per articolo » ⁽¹⁰⁰⁾. Ciò a conferma del carattere non del tutto lineare delle argomentazioni addotte dalla Corte in quella primigenia decisione, che lasciava margini per sviluppi successivi anche parzialmente difformi e più consoni ad una visione tradizionale degli *interna corporis* ⁽¹⁰¹⁾.

Ma tutta la lungimiranza del pensiero di Esposito emerge soprattutto laddove sottolineava come le regole rilevanti « per il deliberare entro le Camere », se trasgredite, pur non potendo dar luogo ad invalidità dell'atto o della delibera, possano tuttavia determinare « *lesioni di diritti e di competenze di collettività, di organi o di enti* (cui spetti per es. la iniziativa legislativa, o di esprimere pareri nel procedimento legislativo) », diritti e competenze tutelabili contro attentati e lesioni con la *elevazione del conflitto tra poteri*. Proprio per questo si spingeva a proporre una modifica dell'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 ⁽¹⁰²⁾, in modo da escludere che il giudizio sul conflitto potesse portare, oltre che all'accertamento della competenza contestata, anche all'annullamento del procedimento legislativo nel quale essa sia stata negata ⁽¹⁰³⁾.

⁽¹⁰⁰⁾ MANETTI, *La lunga marcia*, cit., p. 840 e s. In senso analogo, con riferimento alla medesima sentenza del 1995, LUPO, *I tradimenti delle "promesse"*, cit., p. 151 e s. *Contra* L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 372-373, ad avviso del quale la sentenza n. 78 del 1984 « si è limitata a ragionare di margini interpretativi, all'interno dei quali i regolamenti possono spaziare, ma non ha mai fatto intendere che il potere interpretativo della Corte si espliciti solo in mancanza delle disposizioni regolamentari, e ha anzi argomentato nel senso contrario, quando si è sforzata di provare che l'articolo 48 del regolamento della Camera non contraddice il terzo comma dell'art. 64 Cost., relativamente alla necessaria presenza della 'maggioranza [...] dei componenti' ciascuna assemblea ».

⁽¹⁰¹⁾ Lo stesso BARILE, *Il crollo di un antico feticcio*, cit., p. 240, d'altra parte, annotando la sentenza n. 9 del 1959, sottolineava come essa avesse affermato « solo in astratto » l'ammissibilità del sindacato sul procedimento di formazione della legge, e come da ciò nascessero « motivi di insoddisfazione anche per lo studioso ».

⁽¹⁰²⁾ Secondo il quale « La Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza lo annulla ».

⁽¹⁰³⁾ ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità*, cit., p. 1332, nota 12. Ma vedi, già in precedenza, BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 169, che ipotizza per la Corte costituzionale « la possibilità d'un parziale controllo sul rispetto da parte delle Camere dei limiti che l'ordinamento traccia alla loro facoltà regolamentare », alludendo proprio al giudizio sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Concorda sul

Molti anni dopo, del resto, Livio Paladin avrebbe affermato che

[...] è generale l'avviso che i regolamenti parlamentari siano comunque sindacabili nella forma del *conflitto tra poteri dello Stato*, ogniquale volta un altro potere contesti alle Camere l'usurpazione o la lesione delle proprie attribuzioni, quand'anche perpetrate mediante le disposizioni regolamentari. Non si devono estrapolare dalla sentenza n. 154 del 1985 spezzoni di frase, come quello in cui la Corte considera 'precluso ogni sindacato' sui regolamenti medesimi. La preclusione va riferita — come sempre — al tema del giudizio, riguardante l'applicabilità del primo alinea dell'art. 134 Cost., senza ripercuotersi per nulla sui conflitti previsti nel capoverso successivo: la stessa Corte, del resto, lo ha chiaramente fatto intendere nell'ordinanza n. 444 del 1993, là dove si precisa che il 'sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari' non rientra 'nella competenza del giudice delle leggi' ⁽¹⁰⁴⁾.

Come si è visto ⁽¹⁰⁵⁾, nella più recente sentenza in materia di autodichia delle Camere — la n. 120 del 2014 — si legge che l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili. Ebbene, il rispetto dei diritti fondamentali è affidato « alla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale », e la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è appunto quella del conflitto tra poteri dello Stato ⁽¹⁰⁶⁾. Una via, come si vede, indicata — seppur entro limiti precisi e stringenti — anche dalla dottrina più risalente, e che potrebbe in futuro finalmente evolvere verso la sindacabilità del regolamento parlamentare (e della sua interpretazione-applicazione, con particolare riferimento proprio ai vizi *in proce-*

punto GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., p. 167, nota 58, secondo il quale non varrebbe « invocare in contrario la discussa teoria degli '*interna corporis*', giacché, anche per il diritto inglese, donde ci proviene l'istituto, e che più gelosamente conserva il principio della indipendenza ed insindacabilità delle attività e degli atti delle assemblee parlamentari, la competenza a giudicare dei confini del '*Privilege*' parlamentare è rivendicata anche se non senza incertezze ed entro limiti modesti delle Corti della *common law* ».

⁽¹⁰⁴⁾ PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 373.

⁽¹⁰⁵⁾ *Supra*, par. 1.

⁽¹⁰⁶⁾ Già nel 1996 PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 374, osservava che la giurisprudenza costituzionale « lascia ancora spazio all'ipotesi che la stessa autodichia venga rimessa in gioco, sempre che i giudici comuni imbrocchino la strada del conflitto avverso le assemblee parlamentari ».

deno della legge) quando esso incida sui diritti o poteri costituzionalmente spettanti ai membri delle Camere ⁽¹⁰⁷⁾, in particolare quando si tratti di illegittima limitazione dei poteri delle minoranze parlamentari ⁽¹⁰⁸⁾. Tutti possibili (e auspicabili) sviluppi, favoriti

⁽¹⁰⁷⁾ « È quest'ultimo l'ambito che la dottrina ha sempre considerato vitale per avvalorare la superiorità della Costituzione sulle manifestazioni dell'autonomia parlamentare, suggerendo la più ampia applicazione del conflitto tra poteri »: così M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)* (ottobre 2014), in *Osservatorio costituzionale* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 7, che osserva inoltre come per la Corte il conflitto di attribuzione sia l'unica sede idonea a riconoscere, o negare, in concreto, la cognizione del giudice in materia di prerogative parlamentari (come dimostra, ad esempio, la copiosa giurisprudenza sui conflitti *ex art. 68*, primo comma, Cost.). Per il giudice costituzionale, infatti, il conflitto fra il giudice e le Camere deve essere esplicitato « in una sede dove il primo sia (a differenza che nel giudizio incidentale) ridotto a parte, esattamente come le seconde. A ciò si aggiunge la ben nota flessibilità offerta dal giudizio sui conflitti, in ragione sia del sindacato di ammissibilità, riservato e revocabile, sia dell'utilizzabilità delle fonti consuetudinarie [...]. In tal modo — conclude Manetti — la Corte fa propria una tesi dottrinale risalente e diffusa, che rendendo omaggio alla superiorità della Costituzione ritiene indispensabile assoggettare i regolamenti parlamentari (almeno) al conflitto tra poteri dello Stato » (pp. 4-5). Anche A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)* (10.05.2014), in *Consulta online* (www.giurcost.org), p. 2, sottolinea come la decisione del 2014 insinui « un cuneo nella monolitica costruzione teorica ereditata dalla tradizione e con pervicacia a tutt'oggi fatta propria; e il cuneo è dato proprio dal richiamo ai diritti costituzionali dei soggetti lesi da norme parlamentari e dal conseguente riconoscimento della via alternativamente, pianamente percorribile al fine di dar loro appagamento: quella del ricorso in sede di conflitti tra poteri. Una via [...] da tempo indicata in dottrina e che aveva fatto timidamente capolino in qualche anteriore pronunzia della stessa Corte (perlomeno, così intesa da attenti annotatori), ma che solo oggi riceve una chiara ed esaustiva raffigurazione teorica ».

⁽¹⁰⁸⁾ In argomento rinvio a G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi, Torino, Giappichelli, 2000, p. 193 e s. Vedi anche R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in « Osservatoriosullefonti.it », 2012, fasc. 2, p. 12, il quale ritiene, giustamente, che se la Corte sanzionasse, in sede di conflitto, la violazione di norme regolamentari (ma anche di prassi, consuetudini, ecc.) sul procedimento legislativo, ritenendo che la difformità tra la previsione regolamentare astratta (o la prassi, la norma consuetudinaria, ecc.) e la condotta seguita nel caso concreto costituisca un sintomo dell'eccesso di potere regolamentare, si avrebbe un risultato praticamente identico alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi per vizi formali. Infatti, « l'annullamento dell'atto o fatto

anche dalle riflessioni di una parte autorevole della dottrina che, già nella prima fase del periodo repubblicano, si era posta il problema della collocazione del diritto parlamentare (e delle sue fonti) nel nuovo contesto costituzionale, con la consapevolezza che l'argine della tradizione avrebbe presto iniziato a cedere.

procedimentale mediante il quale è stata prodotta la violazione travolgerebbe, in tutto o in parte, le disposizioni legislative approvate attraverso quel procedimento; a condizione, naturalmente, che l'eccesso di potere abbia inciso negativamente su attribuzioni di livello costituzionale altrimenti prive di tutela », in coerenza con la concezione del conflitto come istituto di chiusura del sistema costituzionale (su cui vedi R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996).