

IL REGOLAMENTO
DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI

PROCESSED UNDER THE
ACCESS TO INFORMATION ACT

PROCESSE
Sous l'égide de la
Loi sur l'accès à l'information

PROCESSED UNDER THE ACCESS TO INFORMATION ACT

CAPO I

IL DIRITTO PARLAMENTARE
NEL QUADRO DEL DIRITTO PUBBLICO

di Guglielmo Negri

CAPO I.

IL DIRITTO PARLAMENTARE NEL QUADRO DEL DIRITTO PUBBLICO

SOMMARIO: 1. Diritto parlamentare e procedura parlamentare. — 2. Carattere politico dei rapporti giuridici oggetto del diritto parlamentare. — 3. Diritto e regime parlamentare. — 4. Il diritto parlamentare e la sua influenza sull'assetto costituzionale. — 5. Diritto parlamentare e diritto costituzionale.

1. — Il problema dell'inquadramento del diritto parlamentare nell'ambito del diritto pubblico — ciò che costituisce oggetto immediato di trattazione — presuppone la soluzione di altra preliminare problematica, quella concernente l'autonomia di quel ramo del diritto, sia sotto il profilo della universalità dei valori scientifici a cui esso è affidato, sia sotto il profilo della specificità dell'oggetto e dei contenuti. Aspetti, questi, che, almeno allo stato attuale della dottrina in Italia, non possono certamente darsi per chiariti, donde, infatti, discende la problematicità che con essi viene qui a collegarsi.

L'arretratezza degli studi di diritto parlamentare, rilevata ancora di recente da un'autorevole prospettiva operativa oltre che scientifica (1), deve essere riconnessa ad una serie di fattori storici, storico-politici e storico-giuridici. Non sembra dubbio, ad esempio, che il lungo periodo di torpore e di snaturamento degli istituti di rappresentanza parlamentare coincidente con l'esperienza di regime fascista abbia influito negativamente sullo sviluppo autonomo degli studi parlamentari in generale, che pure aveva avuto qualche interessante segno prodromico nei primi decenni del secolo; così come non sembra dubbio, anche per quanto si verrà dicendo, che gli influssi teorici della dogmatica tedesca e le esigenze pratiche connesse all'attuazione del principio della totale codificazione del diritto, abbiano largamente condizionato l'autonoma sistemazione del diritto parlamentare, le cui fattispecie sono, infatti, ben lontane dall'esaurirsi in una tematica rigidamente giuridica.

(1) COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano*, in « Montecitorio », nn. 5-6, 1965, pag. 5.

D'altra parte, l'incidenza politica e costituzionale e quindi l'autonomia rilevanza giuridica del « fenomeno » parlamentare, proprio per la forma, per così dire, « ottriata » o d'importazione fra le moderne istituzioni politiche italiane come di altri ordinamenti del continente europeo, non ha mancato di determinare largamente le stesse forme di regolamentazione del fenomeno, nel senso che, riuscendo in massima irriducibile in formule giuridiche la sostanza politica e funzionale dell'istituto parlamentare, frutto di una sedimentazione materiale protrattasi per secoli nell'Isola britannica ed espressione dei valori ideali ben più remoti e diffusi, l'esigenza dominante della regolamentazione venne inizialmente soddisfatta e successivamente assecondata attraverso la particolarizzazione descrittiva e vincolante delle procedure parlamentari, contestuale, del resto, a quanto si compiva in rispetto ad altri rami del diritto sostanziale (2).

Tutto ciò, se spiega la connessione esistente e comunque ipotizzata tra la qualificazione giuridica dei regolamenti parlamentari e l'autonoma collocazione del diritto parlamentare nell'ambito del diritto pubblico, coglie altresì la necessità di non identificare il diritto parlamentare medesimo con la cosiddetta « procedura parlamentare », coordinamento organico delle diverse procedure e procedimenti parlamentari, la cui stessa esposizione sistematica, nella misura in cui è possibile nel più ampio concerto del diritto parlamentare, sembra, anzi, confluire in una affermazione di sostanziale autonomia di questo.

In sostanza, se un tentativo dev'essere fatto di considerare autonomamente il diritto parlamentare, esso non può avere ad oggetto soltanto quel complesso di regole assai differenti tra loro che compongono la procedura parlamentare e che trovano una comune qualificante nella loro « strumentalità », sia rispetto all'esigenza pratica che l'attività delle assemblee parlamentari venga ordinatamente condotta ad una manifestazione di volontà legislativa o politica delle medesime, sia, secondo quanto precisato dal Burdeau (3), rispetto all'esigenza garantista che, più o meno sostanzialmente, è presente in ogni ordinamento costituzionale e che esprime la necessità di ancorare, per quanto possibile, le determinazioni politiche delle Camere parlamentari ai valori fondamentali dell'ordinamento (ad esempio il rispetto delle opinioni concretato nella tutela delle minoranze), ed oltre le istanze di giustizia e di correttezza che muovono di-

(2) Per alcune interessanti considerazioni su questo punto, parzialmente confluenti con quanto sostenuto nel testo, v. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in « Rassegna Parlamentare », 1959.

(3) BURDEAU, *Méthodes de la science politique*, Paris 1959, pag. 440; v. anche MOHRHOFF, *Parlamento*, in « Novissimo Digesto Italiano », par. 5.

rettamente e spontaneamente dalla comunità. Da questo punto di vista, è stato osservato, il perfezionamento e la ulteriore articolazione formale delle norme procedurali nell'ambito della regolamentazione parlamentare sono considerati, nel tipo di ordinamento codificato ed al pari di qualsiasi codificazione processuale, segno di avanzamento complessivo della civiltà giuridica; ma si deve, peraltro, ribadire che proprio il carattere essenzialmente politico delle attività, dei rapporti e delle funzioni parlamentari, impedisce di concludere le fattispecie sostantive di diritto parlamentare nelle norme procedurali. Queste ultime, del resto, manifestano la loro peculiarità rispetto ad altre del medesimo tipo (le norme di diritto processuale civile) proprio nella loro relativa elasticità, ancorate come sono più a principi etico-politici che a cogenti norme superiori, nonché variamente utilizzate nelle singole tematiche e nei diversi contesti politici generali, rispetto alla cui operatività parlamentare fungono soltanto da limite esterno.

2. – Una ricostruzione qualificativa del diritto parlamentare quale si viene svolgendo, su un piano cioè largamente sperimentale per la carenza di consolidati indirizzi, può ricevere ausilio da esemplificazioni analogiche, una delle quali può, infatti, essere rinvenuta nel diritto amministrativo, la cui autonoma collocazione nell'ambito del diritto pubblico è stata anch'essa, a suo tempo, abbastanza problematica. Ebbene, non sfugge ad alcuno come, con riferimento particolare al diritto amministrativo italiano, gli atti dell'amministrazione contenenti dichiarazioni di volontà si concretizzano in massima attraverso un « procedimento », la cui pratica enucleazione e prima teorizzazione si inquadrano nel vasto movimento giuridico-politico che accompagna la formazione dello Stato di diritto e che si vorrebbe attualmente vieppiù perfezionare soprattutto per quanto attiene alle valutazioni tecniche che in esso possono confluire (4). Ma, pur con il suo carattere limitativo della attività amministrativa e, in definitiva, garantista dei privati interessi giuridicamente tutelabili, il procedimento non identifica il diritto amministrativo, che invece si caratterizza sostantivamente e positivamente attorno alla « discrezionalità » dell'amministrazione, ossia rispetto al *quid* verso il quale la procedura tende ad affermare ed a perfezionare le proprie attitudini limitatrici.

Come prima indicazione dell'indagine, non sembra, dunque, difficile individuare quale carattere sostantivo del diritto parlamentare, in ana-

(4) Si veda, in particolare, la proposta di legge Lucifredi, recante « *Norme generali sulla azione amministrativa* » (Camera dei Deputati, IV Legislatura, atto n. 81).

logia con quanto presentato dalla discrezionalità per il diritto amministrativo, la « politicità » dei rapporti e delle fattispecie che in esso tendono a confluire in quanto più o meno direttamente riferibili all'istituto parlamentare ed alla sua configurazione funzionale interna e rispetto agli altri istituti ed elementi del sistema politico-costituzionale, mentre la procedura parlamentare costituisce soltanto una parte, per quel che si è detto, strumentale di quel diritto. E così come la discrezionalità amministrativa, criterio quanto meno metagiuridico, non ripugna al diritto, che anzi ne fa oggetto e motivo di una propria settorializzazione autonoma, la caratterizzazione politica del fatto parlamentare non impedisce che esso sia preso ad oggetto di sistemazione giuridica, restando ovviamente aperto il problema – proprio anche al diritto costituzionale – dell'ampiezza in cui la normativa può essere formalizzata in precise norme regolamentari a fronte di numerosi rapporti e fattispecie parlamentari che inducono all'ulteriore qualificazione del diritto parlamentare, complessivamente e sostantivamente considerato, come diritto istituzionalmente legato alla materialità.

Ma se tutto ciò può, forse, concludere sulla non coincidenza tra diritto parlamentare e procedura parlamentare, in contrasto con alcune tendenze espositive abbastanza diffuse, e sul maggiore spettro obbiettivo del primo, non può invece bastare, per la persistente mancanza appunto di una definizione positiva dell'obbiettivo di quello, per una indicazione di autonomia scientifica e sistematica.

Certamente sfugge ai limiti del tema in trattazione la esposizione dei valori storici ed ideali che, per la loro stessa portata in connessione con l'istituto parlamentare, legittimano quanto meno l'ipotesi di autonomia scientifica del diritto parlamentare: così è appena da ricordare che le forme parlamentari, fin dalle prime espressioni in antichissime civiltà, altro non sono se non la traslazione sul piano delle istituzioni politiche del metodo del confronto concettuale come via obbligata per la sintesi, metodo a sua volta determinato dai valori individuali e di libertà che infatti sono il fondamento della intera civiltà politica o, come altri ha scritto, del « costituzionalismo occidentale » (5). Né su questa base può sorprendere che alle origini di quella che viene considerata la matrice del parlamentarismo moderno, l'esperienza inglese, sia dato di rinvenire un sicuro influsso del cristianesimo, sotto il profilo della traslazione in In-

(5) Si confr. C. H. McLWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, ed. it., Venezia 1958; *Il pensiero politico occidentale dai Greci al tardo Medioevo*, ed. it., Venezia 1959.

ghilterra, poco prima della convocazione delle rappresentanze articolate degli « stati », delle forme di governo monastiche, che i domenicani avevano mutuato direttamente dall'assioma conciliare della partecipazione in forma rappresentativa della comunità dei cristiani alle decisioni di interesse generale (6).

3. - Queste ed altre considerazioni sono esplicative - si diceva - delle motivazioni universali e storicamente autonome rispetto anche alla complessiva civiltà politica occidentale, degli istituti e delle forme parlamentari e quindi anche, in principio, dei rapporti che ad essi ineriscono. Ma, per altro verso, proprio la coincidenza di certi valori del parlamentarismo con quelli dello sviluppo politico dell'Occidente e, ancor più, l'accennato riferimento alla esperienza parlamentare inglese dell'attributo di matrice non solo del moderno istituto parlamentare, portatore della rappresentanza politica senza la mediazione del mandato giuridico vincolante, bensì, per tramiti storici diversi, di tutte le principali forme di governo in atto nell'area occidentale, hanno contribuito a creare una serie di equivoci tipologici e di sistematica scientifica; talché, per quanto in questa sede particolarmente interessa, si è a suo tempo configurato un concetto di « regime parlamentare », rispondente più ad una sorta di idealizzazione dell'esperienza britannica e del suo rendimento storico che ad una realtà istituzionale avente concrete caratteristiche e collocazione cronologica, rispetto al quale ideologismo hanno trovato confronto, spesso polemico, le varie « forme di governo parlamentare », realizzate nel continente europeo al seguito della Rivoluzione francese e delle altre rivoluzioni nazionali (7). Su questa base, come ancora di recente notava Vittorio Emanuele Orlando (8), anche le tematiche politico-giuridiche proprie dell'istituto parlamentare, in quanto attinenti ad esempio alla configurazione delle assemblee come autonomo corpo sociale ed alla ricerca di una altrettanto autonoma loro funzionalità interna e nella complessa ricerca dell'equilibrio tra gli organi di governo, vennero assorbite interamente dalla trattatistica di diritto costituzionale, nettamente influenzata, fin dai suoi inizi, dagli schemi formalistici e dogmatici e che negli anni fra le due guerre mondiali doveva trovare il modo di sperimentare in concrete forme costituzionali le proprie elaborazioni; mentre del tutto

(6) BARKER, *The Dominican Order and Convocation. A Study in the Growth of Representation in the Church during the thirteenth century*, Oxford 1913.

(7) Cfr. MORTATI, *Corso di lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, 1958-59, Roma 1959, pag. 126 e segg.

(8) V. E. ORLANDO, in « Introduzione » a MOHRHOFF, *Giurisprudenza parlamentare*, Roma 1950.

naturalmente, gli aspetti più propriamente tecnico-giuridici del diritto parlamentare, ossia del diritto maturato nelle assemblee e per esse, dopo essere stati irrigiditi negli strumenti regolamentari, venivano sistemati nella « procedura parlamentare », dimensione processuale e non sostanziale del diritto parlamentare.

Sono appunto queste le ragioni storiche a cui si accennava e che vengono altrove partitamente analizzate, per le quali l'autonomia del diritto parlamentare nell'ambito del diritto pubblico dev'essere ricercata essenzialmente nella sua differenziazione dal diritto costituzionale, nella misura almeno in cui l'istituto parlamentare e la sua fenomenologia sono oggetto di quest'ultimo ramo del diritto.

Come pure si accennava, la base per una definizione contenutistica del diritto parlamentare è offerta da una dottrina, quella del Miceli (9), svolta contestualmente alle tematiche costituzionali a fronte delle quali tendeva proprio a differenziarsi, una dottrina a cui ancora l'Orlando sembra riferire l'inizio della elaborazione di diritto parlamentare in Italia.

La elaborazione del Miceli, consegnata significativamente ad un « trattato », è volta esplicitamente ad identificare una zona o sezione del diritto pubblico interno, sintetizzata nella definizione seguente: « quel complesso di rapporti politico-giuridici, i quali si sviluppano all'interno di un'assemblea politica o fra le assemblee politiche esistenti in uno Stato e fra di esse e gli altri pubblici poteri; quindi le norme che definiscono tali rapporti e li regolano, nonché la scienza che li studia ».

Com'è facile ricavare dalla definizione, essa si preoccupa di conciliare la rilevanza dei concreti rapporti parlamentari, dei « fatti » parlamentari cristallizzati nei « precedenti » – come a suo tempo aveva puntualizzato l'Erskine May, sforzandosi di isolare per questa via il diritto parlamentare dal diritto costituzionale (10) – con l'esigenza di una esposizione « normativistica », quale del resto è resa indispensabile dalle forme regolamentari delle procedure parlamentari, essendo tuttavia ed in ogni caso i « rapporti » nella loro realtà essenzialmente politica il momento iniziale della osservazione scientifica, rispetto ai quali la previsione normativa non può pretendersi che sia immediatamente e totalmente rinvenuta nelle norme regolamentari, ma dev'essere ricercata in un più largo complesso di fonti, costituenti insieme l'ordinamento parlamentare: gli usi, le consuetudini ed i singoli precedenti, a cui il carattere di « corpo

(9) MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano 1910.

(10) ERSKINE MAY, *Practical Treatise of the Laws, Privileges Proceedings and Usage of Parliament*, London 1924, 13^a ed. e nella più recente edizione del 1965.

sociale » delle assemblee e la immediatezza politica delle loro funzioni consigliano di aggiungere la valutazione di altra normativa, rilevante essenzialmente sul piano socio-politico, qual'è principalmente la « correttezza parlamentare ».

Se soltanto si consideri che la dottrina del Miceli veniva elaborata nella visione di una organizzazione e di una funzionalità parlamentare fondata ancora, essenzialmente, sui partiti d'opinione e sul giuoco delle influenze, è facile intendere come quella dottrina, così attenta alla realtà politica dei fatti e degli istituti parlamentari anche come criterio di differenziazione autonoma di sé medesima, possa trovare autorevole conferma di applicabilità in una struttura parlamentare, qual'è l'attuale, in cui i rapporti interni ed esterni a ciascuna assemblea, anche quelli più rigidamente definiti sul piano giuridico e procedurale, attingono la loro sostanza alla dinamica delle parti politiche organizzate, che riflettono nella sede parlamentare, anzi per il tramite di essa e molto al di là della pur fondamentale funzione strutturale dei « gruppi », la rigida ripartizione in gruppi organizzati della comunità statale.

4. – In sintesi, il senso più profondo dell'autonomia del diritto parlamentare qualificato dal carattere essenzialmente politico dei rapporti che ad esso ineriscono, sembra doversi ricercare nel fatto che, ferma restando la finalità limitatrice e garantista delle norme procedurali, la complessa normativa materiale che ad esso si riferisce ed ancor più i concreti rapporti politici che esso contempla e che a quest'ultima concretamente reagiscono, consentono all'ordinamento parlamentare, principalmente attraverso i rapporti politici « esterni » – tra le assemblee e gli altri organi e poteri dello Stato ovvero tra le assemblee, i loro organi interni, i loro singoli membri e le formazioni ed i gruppi politici comunitari – di influire complessivamente e al di là delle forme sull'intero ordinamento dello Stato ed in particolare sulle sue strutture e funzioni costituzionali.

Su questa strada sembra chiaramente avviata la dottrina giuspubblicistica italiana contemporanea, che, a parte alcuni significativi accenti, già richiamati, dell'ultimo V. E. Orlando, ha preso ad identificare e sistemare le « modificazioni tacite » (11) che provengono al diritto costituzionale attraverso il diritto parlamentare ed a tentare una definizione metodologica di quest'ultimo su una base « giurisprudenziale », singlar-

(11) Tosi, *Modificazioni tacite alla Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959.

mente corrispondente non solo al carattere largamente « casistico » dei rapporti parlamentari (significati massimamente dal valore dei precedenti e della prassi), ma anche ad una tendenziale qualificazione in tal senso di tutto l'ordinamento costituzionale, al seguito di importanti innovazioni introdotte sul ceppo del governo parlamentare dal Costituente italiano del 1948 (12).

E se una delle menzionate dottrine ha voluto mostrare prudenza nell'affermare che il diritto parlamentare, maturo per un'autonomia didattica e metodologica, può tuttavia rimanere parte del diritto costituzionale (13), ciò deve essere valutato nella considerazione, che pure vien fatta, per cui la scienza costituzionale italiana, sotto la spinta delle teorizzazioni di scuola sulla « costituzione materiale » e di diffuse esperienze di altri climi culturali, va riscattandosi dal rigore formale negatore di ogni rapporto tra istituzione e fatto politico e fattispecie costituzionale, per rivolgere appunto l'attenzione a quella vasta fenomenologia politica che variamente condiziona lo stesso significato del diritto costituzionale. Non è azzardato ritenere, proprio sulla base di quanto realizzato in altri Paesi, che siffatto processo evolutivo potrà portare ad una nuova sistematica generale del diritto pubblico, in cui accanto ad una valutazione meramente giuridica dei fatti costituzionali, semmai arricchita dagli elementi processuali che derivano dalla cennata componente giurisprudenziale, sia possibile differenziare compiutamente, evidenziando i valori autonomistici latenti, altre discipline, fra le quali il diritto parlamentare sembra in grado di poter confermare stabilmente quanto è qui assunto in una non facile ipotesi ricostruttiva.

5. - Se, dunque, si volesse concludere (ma il discorso, proprio per quanto or ora detto, è tuttora aperto) su l'autonoma collocazione del diritto parlamentare nel diritto pubblico, accanto al diritto costituzionale, tale autonomia dovrebbe ritenersi, oltre che legittima sul piano dei contenuti universali che sempre devono connotare l'espressione scientifica, anche riconosciuta sul piano didattico e metodologico, restando ancora parzialmente insoluto proprio il quadro dei rapporti col diritto costituzionale, determinati obiettivamente dall'essere l'istituto parlamentare legato strettamente a numerose previsioni della Costituzione e delle leggi elettorali. E' ciò sembra discendere più da una nuova ricerca definitoria di quest'ultimo che da una carenza di contenuti autonomi del diritto par-

(12) Cfr. MOHRHOFF, *Giurisprudenza parlamentare*, cit.

(13) TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1962, pag. 5.

lamentare. Tali rapporti vengono figurativamente definiti nell'essere il diritto parlamentare una sorta di « clinica costituzionale » (14), nel senso che nell'alveo parlamentare, sede della rappresentanza politica e punto d'incontro e di crisi per le nuove possibili soluzioni al perenne problema dei rapporti tra comunità e organizzazione di governo e dell'equilibrio interno di quest'ultima, la statica costituzionale può essere confrontata con la dinamica dei fatti politici, dal che può derivare l'individuazione del dato patologico del sistema, ma anche, per restare nella metafora, la terapia del medesimo: ciò ovviamente, restando ancorato, per sua stessa definizione e denominazione, il diritto parlamentare allo schema oggettivo della qualificazione giuridica secondo tipologie particolari all'ordinamento parlamentare, dei fatti e dei rapporti parlamentari nella loro più lata accezione.

In altre parole, serve massimamente alla enucleazione autonomatica del diritto parlamentare nei confronti del diritto costituzionale nella sua tradizionale accezione, il concetto di « regime », obbiettivazione o proiezione del processo di ricostruzione della costituzione materiale. Ossia nello studio del regime politico dal punto di osservazione degli istituti di rappresentanza politica, il diritto parlamentare sembra poter pienamente riscattare le conseguenze negative per la sua maturazione scientifica nel continente europeo ed in Italia in particolare, conseguenze che, come in precedenza accennato, erano state determinate dagli equivoci polemici sul « regime parlamentare ». Si può anzi rilevare, da questo punto di vista, che il diritto parlamentare possa meglio evidenziare la sua autonomia utilizzando ampiamente la propria vocazione comparativistica, quale ad esso deriva direttamente dalla storia degli istituti parlamentari. Ed è da aggiungere che, se nei suddetti « regimi parlamentari » il ramo del diritto in questione trova ragioni di preminenza, oltre che di esistenza, esso ancora può in principio ritenersi, ovunque, il sistema formale della rappresentanza politica cui corrisponde una reale articolazione delle formazioni e delle espressioni comunitarie, influente sostanzialmente, al di là della stessa norma costituzionale, sulla dinamica di governo.

Lo studio autonomo del diritto parlamentare nell'ambito del diritto pubblico si pone non soltanto per le sue autonome caratterizzazioni di principio, ma anche perché l'approfondimento dei temi diversi da esso proposti, ed in particolare di taluni fondamentali aspetti tecnico-giuridici

(14) Tosi, *Lezioni*, cit., pag. 7.

sembrano indicare l'esistenza di correlazioni e differenziazioni con altri rami del diritto, segnatamente il diritto costituzionale, più di quanto non indichino con esso identità di rapporti materiali e di fattispecie normative formali.

D'altra parte, la constatata rilevanza, reale e potenziale, sul terreno pratico e quindi materiale di una particolare qualificazione, rispetto all'ordinamento costituzionale, delle norme regolamentari e degli atti interni alle assemblee parlamentari, sembra consigliare un riferimento autonomo alle istituzioni parlamentari ed al relativo ordinamento di fatti, atti e rapporti che siano con esse in diretta connessione, costituendo come oggetto iniziale di un autonomo inquadramento scientifico del diritto parlamentare quell'ipotesi di « modificazioni tacite alla Costituzione » operate per il suo tramite, ipotesi che sembra essere il motivo di più immediato ed attuale interesse di tale studio.

[GUGLIELMO NEGRI]