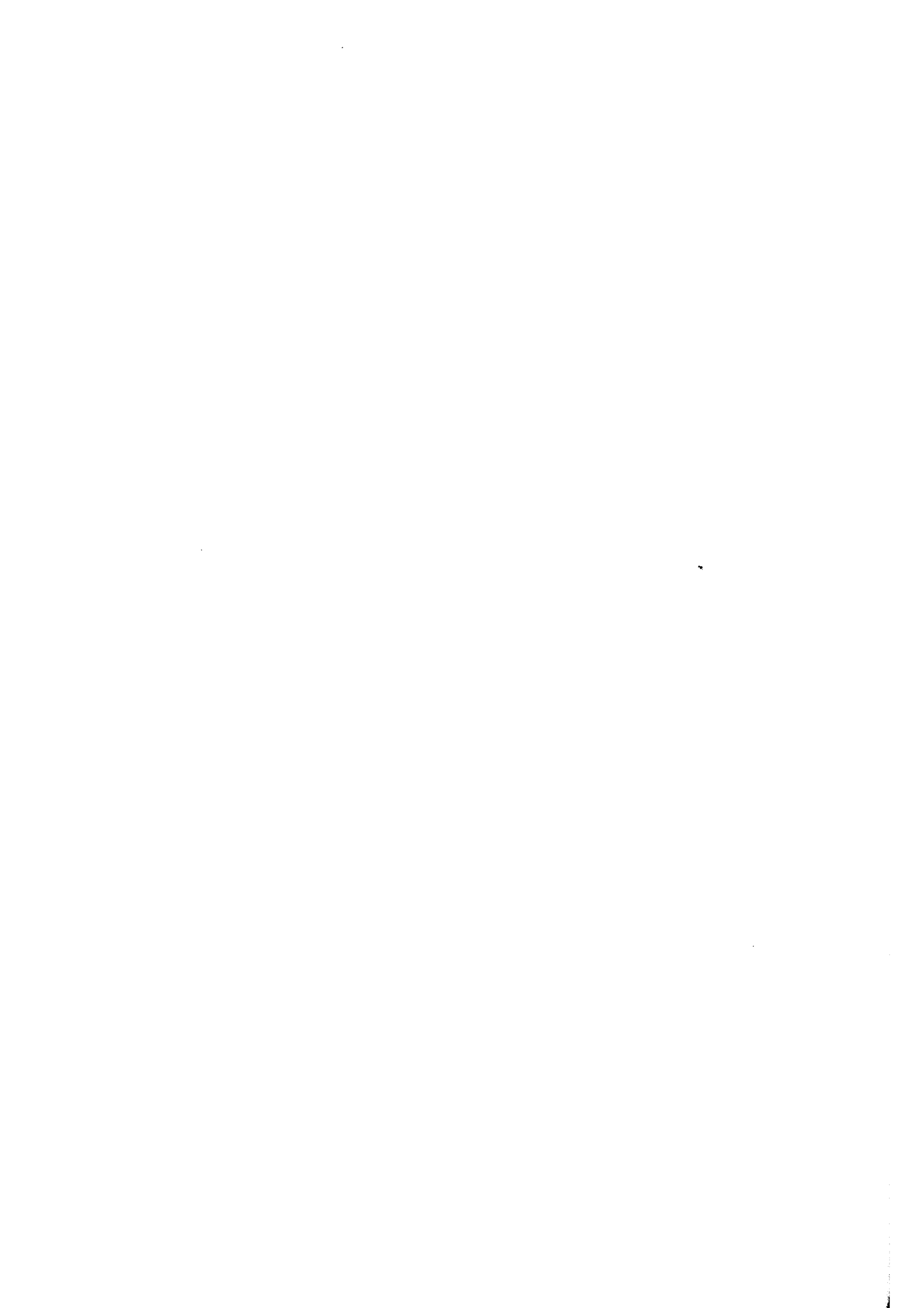


CAPO II

LA NATURA GIURIDICA DELLE NORME
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di Silvio Traversa



CAPO II.

LA NATURA GIURIDICA DELLE NORME DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

SOMMARIO: 1. Disciplina costituzionale della autonomia regolamentare delle Camere e sua problematica. — 2. La teoria che nega la giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari e quella che l'afferma nel quadro della concezione istituzionistica del diritto e della pluralità degli ordinamenti giuridici. — 3. Critica della teoria dell'unicità del fondamento giuridico delle norme regolamentari e loro validità nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato. — 4. Distinzione delle norme regolamentari in interne ed esterne e conseguenze sulla loro natura giuridica. — 5. La più recente dottrina e giurisprudenza in merito alla natura delle norme dei regolamenti parlamentari e al loro eventuale sindacato di costituzionalità.

1. — Il tema della natura delle norme che disciplinano l'attività dei singoli parlamenti ha formato oggetto di attenta disamina in oltre un secolo di ricerche giuridiche da parte di giuspubblicisti italiani e stranieri. Tali studi, pur se hanno contribuito, in modo notevole, a chiarire i termini dei problemi, non si può dire, tuttavia, che abbiano definito in modo del tutto soddisfacente certe realtà poiché le contrastanti soluzioni prospettate, anche se acute e mosse da un notevole intento definitorio, rendono ancora tale materia non scevra da dubbi e incertezze. Sembra opportuno richiamare fin da ora le norme fondamentali che hanno riconosciuto il potere regolamentare delle Camere.

L'articolo 61 dello Statuto albertino prevedeva: « Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni ».

L'articolo 64 della Costituzione repubblicana recita:

« Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

« Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

« Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

« I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono ».

E infine l'articolo 72 prevede:

« Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

« Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

« Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

« La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi ».

I problemi posti direttamente o indirettamente da queste statuizioni costituzionali sono di vario tipo e spesso si condizionano tra loro.

Così, per quanto riguarda il fondamento della potestà regolamentare, e cioè il principio che giustifica l'assunzione di queste norme, alquanto problematica ne appare l'individuazione. Se, infatti, si sostiene che tale fondamento è da ricondursi al riconoscimento operato dalla Costituzione, questo viene ad assumere un carattere sostanziale che, almeno per l'innanzi, gli era contestato. La norma costituzionale, cioè, non avrebbe il carattere di un riconoscimento formale, non sarebbe mera-

mente ricognitiva di un potere che le Camere avrebbero anche in assenza di essa, ma assumerebbe valore costitutivo, attributivo di quel certo potere.

L'espressione « adotta il proprio regolamento » sta forse a significare che le Camere hanno un obbligo di provvedere a darsi un regolamento o non indica piuttosto una mera facoltà? E qualora dall'espressione si ricavasse l'esistenza di un obbligo o di un dovere per le Camere di provvedere in quella certa direzione, sarebbe configurabile un soggetto titolare del relativo diritto? E tale diritto, anche a prescindere dall'individuazione dell'eventuale soggetto titolare, sarebbe azionabile e da chi?

E ancora, l'obbligo di fare troverebbe una sanzione per la sua violazione? Dovrebbe questa individuarsi nella mera facoltà del corpo elettorale di non rieleggere quei certi rappresentanti o non potrebbe, invece, configurarsi anche la possibilità, per il Capo dello Stato, di sciogliere l'Assemblea che non vi ottemperasse?

Così pure l'espressione « ciascuna Camera » è rivolta al Senato ed alla Camera come istituzioni, come organi in sè e per sè a prescindere, cioè, dai soggetti che in un certo momento le compongono, o non invece ad ogni « nuova » Assemblea quale risulta costituita dopo ogni consultazione elettorale?

Il termine « regolamento », poi, ha un suo preciso significato giuridico nel contesto della disposizione che lo prevede e dell'intera carta costituzionale, sta cioè ad indicare un certo fenomeno, con certi contenuti e ad esclusione di altri, un determinato tipo di disciplina giuridica, o non ha invece carattere generico, atecnico, capace di qualsiasi tipo di regolamentazione giuridica? L'uso del termine « regolamento » sta forse ad indicare la volontà di consacrare una certa tradizione storica che il nostro Parlamento, fin dalla sua origine, ha derivato da quello francese? Si è cioè voluto contrapporre il metodo di disciplina dell'attività parlamentare basata sul « regolamento » inteso come complesso di norme codificate, al sistema britannico degli *standing orders* cioè di singole norme, prevalentemente procedurali, ricavabili dalle precedenti decisioni adottate nel tempo dall'Assemblea di fronte a casi singoli, talché l'articolo 64 della Costituzione vieterebbe, in principio, un diritto parlamentare di tipo consuetudinario?

A questi interrogativi, direttamente desumibili dalla lettera dell'articolo 64 della Costituzione, altri, di ben più ampio respiro e collegati ai principî che informano il nostro sistema costituzionale, possono porsene.

Così, ad esempio, se le norme dei regolamenti parlamentari siano giuridiche e concorrano a formare l'ordinamento giuridico dello Stato o non siano, invece, norme ad esclusiva rilevanza interna.

E in quale rapporto questa fonte normativa – tipica o atipica e *sui generis* che voglia definirsi – si ponga con le altre; se sia gerarchicamente subordinata o pari ordinata alla legge formale; se sia con quest'ultima in un rapporto di concorrenza o di separazione. Inoltre se possa individuarsi una materia parlamentare la cui disciplina la Costituzione ha riservato in modo esclusivo al regolamento parlamentare, così come per alcune materie (a puro titolo d'esempio, quella dell'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali, articolo 23; e quella dell'organizzazione dei pubblici uffici, articolo 97) l'ha riservata alla legge formale; se questa materia riservata sia tutta quella disciplinata concretamente nei regolamenti parlamentari; se, nell'ambito della « materia parlamentare » possano individuarsi talune materie per le quali la riserva opera in modo più stringente o sulle quali, comunque, possa desumersi un obbligo per le Camere di disciplinarle nella forma del regolamento parlamentare senza alcuna discrezionalità sull'*an*. Quest'ultima possibilità, ad esempio, potrebbe desumersi dalla diversa dizione usata dagli articoli 64 (« Ciascuna Camera *adotta il proprio regolamento...* ») e 72 della Costituzione (« Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, *secondo le norme del suo regolamento, esaminato...* »; « *Il regolamento stabilisce* procedimenti abbreviati... »; « *Può altresì* (il regolamento) *stabilire* in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni... ») il primo dei quali si limita a prevedere genericamente l'adozione di un regolamento da parte di ciascuna Assemblea con la sola condizione della maggioranza assoluta dei suoi componenti, mentre il secondo indica positivamente che il regolamento deve avere certi contenuti e stabilire determinati procedimenti.

E, ancora più in generale, quale sia l'efficacia di questi atti normativi; se essi, a prescindere da eventuali rapporti di gerarchia con la legge formale, possano considerarsi in certa guisa equiparati alla legge e cioè atti aventi forza o valore di legge, così da consentire su di essi, a norma dell'articolo 134 della Costituzione, un autonomo sindacato della Corte costituzionale.

Questi ed altri i problemi che si pongono allo studioso nell'affacciarsi all'ambito peculiare della normativa parlamentare. Esula, del resto, dallo scopo di queste pagine tentare di dare una risposta agli interrogativi posti, cercando una soluzione organica che, tenendo conto della

esperienza storica e della sommaria disciplina costituzionale, sia in grado di superare determinate perplessità avanzate. Ci sembra sufficiente, in questa sede, aver richiamato e sottolineato certi problemi dal momento che questa indagine mira a fornire una panoramica sullo sviluppo dottrinario che il tema della materia giuridica dei regolamenti parlamentari ha avuto.

Si deve subito rilevare che il problema, squisitamente teorico, della natura giuridica delle norme costituenti i regolamenti parlamentari assume ormai una specifica rilevanza anche sul terreno pratico, in connessione con la rigidità dell'ordinamento costituzionale nonché con l'instaurato sindacato di legittimità costituzionale degli atti legislativi, ciò che, con ogni evidenza, chiama in causa non solo i contenuti dell'attività legislativa delle Camere, ma anche le forme, i tempi e le procedure del suo espletamento.

Non dimenticando infatti, in una valutazione del tutto approssimativa, che i regolamenti delle Camere parlamentari, essendo rivolti al miglior funzionamento delle assemblee, possono, atteggiando in un modo o in un altro la funzione legislativa e quella di controllo politico, influire direttamente sull'ordine politico dello Stato, si osserva in particolare che si pone praticamente il problema della coerenza delle forme regolamentari e della loro concreta interpretazione all'interno di ciascuna Camera, con le forme e i contenuti costituzionali.

Prima di enucleare le posizioni di maggior rilievo assunte dalla dottrina in merito al fondamento ed alla natura delle norme regolamentari del Parlamento (per il che si rinvia ai successivi paragrafi) appare opportuno fin d'ora, salvo ulteriori approfondimenti, ricordare sinteticamente l'evoluzione delle teoriche sui regolamenti parlamentari con particolare riguardo al fondamento di quel potere.

Se si volesse sintetizzare in modo del tutto esteriore e descrittivo tale conclusione potrebbe dirsi che da un lato si è andata contestando l'unitarietà del fondamento e della natura delle norme dei regolamenti parlamentari (teorica questa largamente diffusa nella giuspubblicistica tedesca e di cui è autorevole esponente l'Haagen) addivenendosi a differenziazioni qualitative delle norme medesime, dall'altro che si è venuto affermando, in modo sempre più esteso, il carattere pienamente giuridico di gran parte di esse.

Su questa evoluzione hanno largamente influito taluni importanti avanzamenti compiuti dalla scienza giuridica o comunque pienamente maturati nel secolo in corso: la teoria organica delle funzioni statali, la teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, il concetto di ma-

teria costituzionale, elaborazioni tutte in cui è facile rinvenire l'apporto degli studi italiani, da Santi Romano a Ranelletti, da Zanobini a Mortati, ad Esposito, autori che, infatti, non hanno mancato di dare particolari accentuazioni al tema dei regolamenti parlamentari.

Quanto al fondamento del potere regolamentare delle Camere, esso è stato ricondotto, volta a volta, ad una delega contenuta nella Costituzione (1), alla cosiddetta autonomia nelle sue varie articolazioni (2), al potere di supremazia speciale (3) ed alla consuetudine (4).

2. - Il tema della natura giuridica dei regolamenti parlamentari fu particolarmente avvertito da Santi Romano che a più riprese ebbe ad occuparsene pervenendo a differenti conclusioni. In un primo tempo, nello studio citato *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, il grande costituzionalista negò recisamente che le norme dei regolamenti parlamentari potessero essere configurate come norme giuridiche; mentre successivamente, dopo aver elaborato la teoria istituzionistica del diritto con il conseguente pluralismo giuridico (5), giunse ad affermare, coerentemente con le premesse dommatiche di quella teoria, la piena giuridicità delle norme dei regolamenti parlamentari in quanto costituenti l'istituzione Camera.

A) Il Romano contesta le teorie che riconducono le norme dei regolamenti parlamentari alle leggi, sia in senso formale, sia in senso sostanziale, ai regolamenti esecutivi o alle ordinanze in genere ed alla autonomia.

(1) RANELLETTI, *La consuetudine come fonte di diritto pubblico interno*, in « Riv. Dir. pubbl. », 1913, il quale qualifica come « delegati » i regolamenti parlamentari precisando però, che trattasi di delegazione « solo di facoltà regolamentare, cioè di potestà legislativa in senso materiale ».

(2) LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5ª edizione, Tübingen 1911; KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, il quale ritiene che l'organizzazione e la procedura parlamentare sono regolate in modo originario con uno statuto autonomo del Parlamento; HAAGEN, *Die rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung*, Berlin 1929, per il quale i regolamenti parlamentari sono espressione di una autonomia impropria delle Camere; CODACCI PISANELLI, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano 1946.

(3) ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in « Archivio giuridico », vol. LXXV, 1906, ora in *Scritti minori*, Milano 1950, vol. I, pagg. 213-258, e per alcune norme anche il MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia 1953.

(4) HATSCHKEK, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, Berlin 1926, che qualifica le norme dei regolamenti parlamentari come regole convenzionali che hanno efficacia all'interno di ciascun Camera solo se convalidate da un lungo uso.

(5) ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, in « Annali delle Università Toscane », Pisa 1917-1918; 2ª edizione, Firenze 1945.

I motivi addotti per giustificare l'accostamento dei regolamenti parlamentari alle leggi formali e cioè, essenzialmente, la delegazione legislativa collettiva dei tre organi costituenti il potere legislativo, operata dall'articolo 61 dello Statuto e la circostanza che i regolamenti parlamentari si sottraggono a controlli e sindacati cui sono sottoposti gli atti che non sono leggi o non ne hanno l'efficacia sicché la piena indipendenza di cui godono le Camere è concepita come riflesso della sovranità propria della potestà legislativa, vengono ritenuti erronei dal Romano per le seguenti considerazioni: da un lato perché l'insindacabilità da controlli esterni non dipende dal valore assoluto, legislativo degli atti, ma sia dalla posizione di organi costituzionali autonomi sia anche perché trattasi di manifestazioni di volontà giuridicamente irrilevanti rispetto alla sfera di diritto cui i controlli ordinari fanno capo; dall'altro perché non può concepirsi una delegazione fatta come regola da una legge generale dappoiché è peculiare di essa di esaurirsi volta per volta con l'esercizio delle facoltà che ne derivano, laddove la facoltà regolamentare delle Camere è ordinaria, permanente ed istituzionale.

Il chiaro autore contesta che i regolamenti parlamentari possano equipararsi ai regolamenti esecutivi o alle ordinanze in genere rilevando che pur essendovi tra le due categorie alcune note comuni (coincidono nello scopo di rendere possibile l'applicazione e l'esecuzione della legge nei cui limiti hanno efficacia), ciò non significa che abbiano lo stesso grado di specificità, tanto più che le categorie di regolamenti amministrativi sono così numerose che occorrerebbe, prima, specificarle.

Ritiene, inoltre, senza senso ed inesatto comprendere i regolamenti delle Camere nella figura della cosiddetta autonomia con il quale la dottrina più diffusa intende una volontà diretta a stabilire norme giuridiche diverse da quelle dello Stato, in quanto le Camere sono considerate organi dello Stato.

Ma il problema fondamentale, anzi pregiudiziale agli altri è quello « se le disposizioni dei regolamenti delle Camere possono considerarsi, come sembra che, il più delle volte implicitamente, tal'altra esplicitamente, ritenga la dottrina comune, delle vere e proprie norme giuridiche, avuto riguardo sia al loro contenuto sia alla loro efficacia ».

Il Romano delinea la differenza tra *diritti di sovranità*, esercitabili *erga omnes* ed appartenenti alla categoria dei diritti assoluti, e *diritti di supremazia speciale* (che alle volte si fanno erroneamente rientrare nei primi) che si presentano « con un carattere più o meno spiccato di relatività, nel senso che esistono e possono farsi valere, non verso la generalità dei sudditi né verso categorie indeterminate di persone, ma verso

subietti che vengono in considerazione come singoli e in virtù di uno speciale rapporto in cui questi si trovano ». Questi diritti di supremazia speciale sono veri e propri diritti, centri autonomi di facoltà subordinate e non frammenti di poteri maggiori. E i rapporti che si stringono fra lo Stato e le persone che entrano a far parte della sua organizzazione sono da distinguersi dai veri e propri rapporti di sovranità. « Lo Stato ha dei poteri speciali di supremazia su tali subietti, che, viceversa, hanno degli obblighi di subordinazione, ma si tratta di una supremazia e, correlativamente, di una subordinazione, che non possono confondersi con la sovranità e la sudditanza in senso specifico ». Non solo, ma anche le relazioni intercedenti tra lo Stato e i suoi organi si immedesimano in rapporti che non sono di sovranità: tali rapporti hanno tuttavia carattere giuridico e la mancanza di personalità dei suoi organi non è di ostacolo all'esistenza di relazioni giuridiche.

Il Romano individua tre tipi di rapporti giuridici che possono riguardare:

- 1) la Camera dei deputati o il Senato, comprensivamente, considerati nella loro rispettiva entità di organi dello Stato;
- 2) i deputati o i senatori singolarmente considerati;
- 3) le persone estranee alle Camere, che con esse possono venire in qualche contatto.

In ordine ai primi, poiché i regolamenti parlamentari hanno carattere puramente interno, possono concernere solo una parte di essi; non già quelli tra una Camera ed altri organi dello Stato, ma solo quelli tra una sua parte o sezione o fra diverse sue parti o sezioni. Siffatti rapporti possono svolgersi o su un terreno di eguaglianza (ad esempio tra un ufficio e l'altro) ovvero implicano una supremazia ed una correlativa subordinazione (ad esempio, contrapposizione della maggioranza alla minoranza, dell'ufficio di Presidenza al resto della Camera) ma è da escludersi che siano relazioni di sovranità: « si tratta di poteri organici, che rappresentano dei momenti della vita interiore dello Stato, e sovranità non vi può essere se non quando tal vita si esplica al di fuori ».

In relazione al secondo punto il Romano distingue due ordini sostanzialmente diversi di rapporti giuridici: *a)* per una parte di essi, quelli che afferiscono ai diritti e ai doveri di chi appartiene ad una delle Camere, non vi è dubbio che siano in immediata dipendenza con la sovranità statale (condizioni necessarie per assumere la funzione, prerogative, ecc.); *b)* per un'altra parte, lo Stato si limita ad attribuire alle Camere un diritto di supremazia sui loro singoli membri. Questo potere è sì attribuito in base ad un principio di sovranità, ma le speciali fa-

coltà che ne derivano sono da riconnettersi non alla sovranità ma al potere medesimo, sicché « la Camera facendo uso di tale supremazia, non appare rivestita della sovranità, ma di un diritto particolare che si esplica, naturalmente, nei limiti dalla prima segnati, ma che non si confonde con essa ». Si tratta del diritto di darsi una propria organizzazione interna che si esplica non nei confronti di tutte le persone che potranno essere chiamate a rivestire la qualifica di parlamentare, ma soltanto di quelle che già appartengono alle Camere, con ciò non escludendo, tuttavia, che esso potrà esercitarsi, anche nello stesso modo, su coloro che in futuro le comporranno. I deputati e i senatori, cioè, entrano in uno speciale stato di soggezione cui fa riscontro un potere organico nell'organo statale, la cui volontà si manifesta e consegue i suoi effetti non con la forza del comando proveniente dalla generale sovranità dello Stato, ma con l'efficacia, da quest'ultima permessa, inerente allo speciale vincolo che il loro ufficio implica, efficacia che ha suoi propri caratteri. Così le trasgressioni di un dovere imposto al parlamentare dal principio di sovranità, potrebbero, ove non ci fosse l'immunità, esplicitare i suoi effetti, ad esempio penali, anche quando l'ufficio fosse cessato, mentre l'efficacia dei comandi o divieti derivanti dallo speciale diritto di supremazia cessa con la cessazione dell'ufficio dal quale deriva.

In ordine alla terza categoria il Romano delinea due tipi di rapporti, entrambi riconducibili al potere di supremazia speciale: *a)* quelli che si stringono fra le Camere e le persone, che pur non appartenendo ad esse, cooperano in vario modo alle funzioni esercitate dalle Camere medesime o costituiscono l'oggetto per cui tali funzioni sono esercitate (rapporti di tipo stabile come quelli con i propri dipendenti; e ancora quelli con i ministri, con i difensori, testimoni, protestatari che prendono parte al procedimento per la verifica delle elezioni); *b)* quelli che possono stabilirsi fra le Camere ed altre persone che con esse possono venire in un contatto accidentale (ad esempio il pubblico che assiste alle sedute).

Dimostrato che le Camere oltre le facoltà derivanti dal diritto di sovranità possiedono speciali diritti distinti da quelle, il Romano esamina se a tale distinzione ne corrisponda una correlativa riguardo agli atti che rappresentano le manifestazioni di tali diritti. Ora rispetto alla legislazione – e in tal modo vien data critica risposta anche a coloro che riconducono i regolamenti parlamentari alla legislazione in senso sostanziale – il principio che essa non può concepirsi altrimenti che come estrinsecazione del diritto di sovranità è indiscusso. « Il problema dunque se i regolamenti parlamentari debbano comprendersi nella categoria degli atti

dello Stato che costituiscono delle norme giuridiche, dipende dall'altro, se essi si fondano sulla sovranità statale, se di questa rappresentano delle manifestazioni o se, almeno, ne traggono la loro efficacia ».

Al problema così posto il chiaro autore dichiara che non può non risponderci in modo negativo come è facile constatare passando in rassegna il contenuto delle disposizioni dei regolamenti parlamentari che non si riferiscono che a quei diritti particolari di pura organizzazione e di supremazia (uffici, loro attività, impiegati, ordine da parte del pubblico, disciplina dei deputati e senatori) di cui si è fatto cenno e che rappresentano un semplice esercizio dello speciale diritto riconosciuto alle Camere, un uso di facoltà in esse comprese.

Ed il Romano così conclude: « sembra che il carattere di norme giuridiche debba escludersi nei regolamenti parlamentari per tre criteri che, del resto, sono soltanto in apparenza diversi, e non rappresentano in sostanza che aspetti vari di un medesimo principio: pel difetto, cioè, in essi di novità, quando si raffrontino con l'intero sistema del diritto positivo, cui non possono né derogare né aggiungere; pel difetto 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 ».

B) Il problema della pluralità degli ordinamenti giuridici è stato acutamente trattato dal Romano nella monografia sull'ordinamento giuridico innanzi citata. La teoria istituzionistica, della quale il pluralismo costituisce necessario corollario, pone, nella formulazione del Romano, sotto un profilo del tutto nuovo la problematica sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari. L'equazione, necessaria ed assoluta, fra i concetti di ordinamento giuridico e di istituzione (« ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico ») costituisce la premessa della nuova impostazione.

Nell'ultimo paragrafo del citato *Ordinamento giuridico* il Romano, ricordato che le relazioni fra i vari ordinamenti giuridici sono state stabilite in sé e per sé, cioè come sfere giuridiche distinte l'una dall'altra, rileva peraltro che molte istituzioni « sono comprese in altre e da queste assolutamente dominate, in modo che il loro ordinamento giuridico è da considerare come parte dell'ordinamento delle prime ». E con questo il Romano ritiene superati i criteri adottati in precedenza, della distinzione tra le *norme esterne*, che « regolerebbero la posizione e i rapporti dell'ente e dei suoi sudditi, l'uno di fronte agli altri, nonché di questi tra loro », e le *norme interne*, che « sarebbero rivolte dall'ente a sé medesimo e ai propri organi ». E analogamente ritiene assorbito

l'altro criterio della distinzione tra le norme esterne concernenti i poteri di supremazia generali, di cui l'ente è titolare, e le norme interne relative ai suoi poteri di supremazia speciali.

Occorre quindi distinguere fra istituzioni di struttura assai complessa – quale è precipuamente, ma non unicamente, lo Stato – e istituzioni più semplici che sono i vari organi e istituti che lo compongono; vi sono poi anche istituzioni intermedie. E, per analizzare le istituzioni che più ci interessano, relative alla costruzione dello Stato, la struttura prospettata dal Romano si può così delineare:

a) istituzioni che potremmo dire di primo grado, e cioè i singoli organi e istituzioni dello Stato: le Camere, i Ministeri e in genere ciascun ufficio pubblico; scuole, biblioteche, musei ecc.;

b) istituzioni che potremmo dire di secondo grado, e cioè complessi di organi e istituzioni « fra loro coordinati, subordinati e ridotti a unità », come ciascuno dei tre poteri dello Stato: il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, i quali poi, « assieme sommati », costituiscono quella maggiore istituzione che è l'intera organizzazione statale;

c) e in terzo grado l'istituzione massima, che è lo Stato, la quale « comprende in sé tutte le istituzioni minori che si sono accennate e, quindi, oltre la sua organizzazione propriamente detta, gli altri elementi di cui esso consta », territorio, cittadinanza, carattere giuridico delle relazioni tra lo Stato e i suoi organi.

In conclusione per il Romano l'istituzione è un « ente », con « esistenza obiettiva e concreta », e con « individualità immateriale » ma « esteriore e visibile », cui ineriscono tre caratteri fondamentali: 1) la « socialità », nel senso che è un ente o corpo « sociale »; 2) la « suità », nel senso che è un « ente chiuso » avente « propria individualità »; 3) l'« unità », nel senso che è un ente « fermo e permanente » e « non perde la sua identità pel mutarsi dei singoli suoi elementi » (persone, patrimonio ecc.).

L'istituzione in tanto esiste, « in quanto è creata e mantenuta in vita dal diritto »: anzi, essa « è la prima, originaria ed essenziale manifestazione del diritto ». Posto che il diritto si concreta nell'istituzione, « il diritto è il principio vitale di ogni istituzione », e reciprocamente « l'istituzione è sempre un regime giuridico ». Sistemi di diritto, istituzioni, organizzazioni, sono tutte, per il Romano, espressioni sinonime.

Non è dubbio che, secondo la concezione pluralistica del Romano, le due Camere si collocano come istituzioni, fra loro distinte, e distinte

dalla istituzione generale e complessiva che è lo Stato. Di fronte allo ordinamento generale dello Stato, l'ordinamento giuridico di ciascuna Camera è un « ordinamento interno », cioè « l'ordinamento di una istituzione compresa in un'altra maggiore ». Quindi si distinguono poteri, diritti e obblighi « generali » fondati sull'ordinamento generale dello Stato; e diritti, poteri e obblighi « speciali » fondati sull'ordinamento della singola istituzione, considerata in sé, isolatamente.

Nell'ambito degli ordinamenti interni, poi, il Romano nota l'esistenza di due specie di ordinamenti: il primo è quello posto dall'istituzione « comprensiva » (lo Stato), non per sé, ma per l'istituzione minore « subordinata » (nel nostro caso, per ciascuna Camera); il secondo è quello posto dall'istituzione « minore » da sé, per sé. All'ordinamento interno posto dallo Stato appartengono le norme concernenti i cosiddetti *interna corporis* delle Camere, mentre nell'ordinamento interno di ciascuna Camera rientrano i regolamenti parlamentari. « I primi sono ordinamenti interni, avuto riguardo alla sfera per cui valgono, che è quella di un'istituzione compresa nella maggiore, ma non avuto riguardo alla fonte da cui emanano, che è l'istituzione maggiore. I secondi sono ordinamenti interni, sia per la sfera in cui hanno efficacia sia per la loro fonte ».

Pertanto i regolamenti parlamentari formano l'« ordinamento interno di ciascuna Camera ». Essi, dice il Romano, « pur essendo la loro emanazione contemplata dal diritto generale dello Stato, non fanno corpo con questo, non si uniscono con le leggi e i regolamenti generali a costituire l'ordinamento dello Stato medesimo considerato come l'istituzione unica e complessiva ». E d'altra parte non si può negare che i regolamenti parlamentari, considerati in sé stessi siano dei veri e propri ordinamenti giuridici.

In sostanza, delle due posizioni antitetiche – l'una che afferma, l'altra che nega la natura giuridica dei regolamenti parlamentari – il Romano pensa che sono « vere entrambe, ma ciascuna in senso relativo » e invece « prese in senso assoluto, sono entrambe erranee ».

3. – Il Martines (6) pur tenendo nella massima considerazione i risultati cui era pervenuto il Romano, accogliendo molti dei suoi presupposti, tuttavia se ne discosta in un duplice senso: da un lato contesta

(6) MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia 1953.

l'unicità del fondamento giuridico delle norme regolamentari (7); dall'altro dimostra la piena giuridicità anche nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato di parte delle norme costituenti i regolamenti parlamentari.

L'autore, premesso che l'emanazione di norme regolamentari da parte delle Assemblee legislative rientra nel più lato fenomeno della produzione normativa, ed affermata la qualità di organi dello Stato delle Assemblee parlamentari con la conseguenza che le loro manifestazioni di volontà sono da imputarsi allo Stato, passa ad esaminare il fondamento giuridico della potestà regolamentare delle Camere, deducendone l'impossibilità di rinvenire un unico fondamento alla base di tutte le norme regolamentari. Queste vengono da lui suddivise (a parte la distinzione tra norme emanate dall'intera Assemblea e norme emanate da alcune istituzioni della Camera) in tre grandi gruppi: a) norme che hanno diretto riferimento in una disposizione del testo costituzionale; b) norme che regolano i rapporti tra le Camere e i loro membri e fra le Camere e coloro che con esse vengono comunque in rapporto; c) norme che provvedono alla organizzazione interna della Camera ».

Il Martines riconduce quindi ognuna di queste categorie ad un diverso fondamento giuridico e precisamente, nell'ordine, alle norme costituzionali (norme esecutive), al potere di supremazia speciale (norme di supremazia speciale) e al potere di cui gode ogni ente collegiale di organizzare i propri uffici (norme di organizzazione).

In particolare, per quanto riguarda le norme esecutive che trovano il loro fondamento direttamente nelle disposizioni costituzionali che di esse costituiscono il presupposto giuridico è da rilevare che alcuni autori (Balladore Pallieri, Pergolesi, Tesaurò) richiamandosi alla dottrina francese (Duguit, Esmein et Nezdard, Cannac, Prelot ecc.) hanno addirittura

(7) Circa il diverso valore giuridico delle norme dei regolamenti parlamentari v. in particolare anche LONGI e STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, pag. 60 e 61, Milano 1953. Gli autori attribuiscono una diversa natura giuridica alle norme regolamentari a seconda del rapporto che le lega ai corrispondenti precetti costituzionali, distinguendo le prime come adeguamento formale o specificazione dei secondi quando la prescrizione giuridica è esaurita in questi ultimi e, al contrario, di applicazione giuridica, quando le norme regolamentari costituiscono la condizione indispensabile per il funzionamento dell'istituto regolamentato. Secondo gli autori, le Commissioni in sede deliberante rappresentano un esempio tipico di istituto costituzionale implicante una normativa di applicazione, come ad esempio le Regioni, il referendum o la Corte costituzionale: salvo che, nel caso delle Commissioni, la Costituzione ha demandato ai Regolamenti parlamentari e non alla legge la relativa applicazione. Pertanto, in questo caso, la natura giuridica delle norme parlamentari è evidente.

ritenuto che i regolamenti parlamentari nel loro complesso siano tipici regolamenti di esecuzione della Costituzione e come tali vanno annoverati tra le fonti del diritto costituzionale. Tale orientamento estensivo non è naturalmente seguito dal Martines che, come si è visto, individua nella Costituzione il fondamento giuridico delle sole norme da lui qualificate di esecuzione e che comprendono oltre quelle meramente esecutive, anche quelle che disciplinano il procedimento di formazione della legge.

Sulla base della tripartizione surricordata, il Martines affronta il problema della natura giuridica delle singole norme. Naturalmente per procedere a tale indagine egli premette la definizione di norma giuridica accogliendo quella data dal Romano, secondo cui sono giuridiche quelle norme che essendo elementi integranti di una istituzione, possono dirsi istituzionali; e, più specificamente norma giuridica è « una prescrizione o determinazione preventiva che concorre a costituire l'ordinamento giuridico ». Pertanto una norma sarà giuridica rispetto all'ordinamento statale quando essa concorrerà a costituire tale ordinamento. Da ciò si deduce che tutte le norme che si riferiscono alle Camere per stabilirne la formazione ed il funzionamento sarebbero da considerare norme giuridiche in quanto concorrenti a costituire l'ordinamento dello Stato di cui sono organi.

Tale ampia formulazione, tuttavia, viene precisata e limitata dal Martines il quale afferma parzialmente la giuridicità delle norme regolamentari e cioè solo per alcune categorie di esse. Infatti, mentre nessuna difficoltà incontra nel riconoscere tale natura alle norme di esecuzione (sia quelle che disciplinano il procedimento di formazione della legge, sia quelle meramente esecutive di disposizioni costituzionali) e, tra quelle di supremazia speciale, alle norme disciplinari, per quanto concerne invece le norme di polizia interna e tutte quelle di organizzazione nega sempre ai fini dell'ordinamento statale – la loro natura giuridica.

Tale diversa ricostruzione della natura giuridica delle due categorie di norme fondate sul potere di supremazia speciale – le norme disciplinari e le norme di polizia interna – è giustificata dal Martines soprattutto con le seguenti considerazioni: da un lato le sanzioni disciplinari non possono non essere previste da norme giuridiche in quanto intervengono a « limitare un diritto » dei membri delle Camere; dall'altro le norme dette di polizia interna (le quali si indirizzano al pubblico ammesso nelle tribune o negli uffici delle Camere) per essere qualificate giuridiche dovrebbero implicare il riconoscimento al pubblico ammesso nelle tribune

di un diritto soggettivo a non essere arbitrariamente allontanato, diritto desumibile dal principio costituzionale che stabilisce la pubblicità delle sedute e di cui le norme di polizia interna sarebbero limitatrici, il che non può essere accolto sia perché la pubblicità è assicurata anche con altri strumenti (resoconti e processo verbale) sia perché avendo l'articolo 64 della Costituzione attribuito al Parlamento il potere di adunarsi in seduta segreta, la pubblicità delle sedute viene a dipendere esclusivamente dal potere discrezionale delle Camere.

Più in generale, poi, il Martines per negare la natura giuridica di alcune categorie di norme regolamentari (quelle di polizia interna e di organizzazione) trae argomento dalla distinzione tra norma « interna » e norma « esterna », elaborata principalmente dallo Zanobini e dal Karadgè-Iskrow e secondo la quale norma interna di diritto pubblico dovrebbe definirsi quella « fondata su un potere di supremazia speciale, con il quale lo Stato o altra pubblica istituzione non assume alcuna obbligazione verso terzi né crea diritti soggettivi a loro favore ».

Il Martines però si discosta da tale definizione in considerazione del fatto che ci sono delle « norme emanate in virtù di un potere di supremazia speciale, le quali hanno il carattere della giuridicità quando assumono un determinato contenuto » – è il caso delle norme disciplinari – e pertanto, non ritenendo sufficiente « il criterio della fonte di emanazione », è d'avviso che « per differenziare la norma esterna dall'interna, occorra riferirsi a quello che costituisce il contenuto del precetto; non esaminare, cioè, « da chi » la norma è stata emanata, bensì « per qual fine » essa è stata emanata, qual'è la funzione da essa... esplicata ». In base a tale criterio, quindi, egli definisce la norma interna di diritto pubblico caratterizzandola sotto « l'aspetto positivo », per il fine cui è rivolta e cioè « provvedere all'organizzazione dell'ente che l'ha emanata » e per la validità e l'efficacia di cui è fornita e cioè « solo all'interno dell'ente del cui ordinamento fa parte »; e sotto « l'aspetto negativo », per la sua improduttività di effetti giuridici « per i soggetti che fanno parte dell'ente o che con esso vengono, comunque, in rapporto », e per l'impossibilità che la sua violazione sia dedotta « innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria » ovvero sia « causa di responsabilità per l'ente in cui essa vive ». Rilevato quindi come tali norme siano prive della giuridicità per « l'ordinamento statale », tiene però a precisare – inserendosi così nella teoria istituzionistica – che « nell'ambito degli ordinamenti particolari esse perdono, evidentemente, la qualità di norme interne e sono pur sempre norme istituzionali rispetto agli ordinamenti delle Assemblee e, come tali, nei limiti di efficacia or ora segnati, sono norme giuridiche ».

4. – Il Bon Valsassina (8) non si discosta sostanzialmente, per quanto riguarda la natura giuridica delle norme regolamentari dalle posizioni del Martines. Anch'egli nega la possibilità e di ricondurre ad un unico fondamento il complesso potere regolamentare delle Camere e di considerare unitariamente la natura giuridica delle norme attraverso le quali quel potere concretamente si esplica: tuttavia, anziché procedere alla nota tripartizione delle norme costituenti i regolamenti parlamentari e del relativo fondamento, distinguendo nell'ambito di esse quelle giuridiche per l'ordinamento dello Stato e quelle giuridiche per la sola istituzione camerale, divide pregiudizialmente le norme regolamentari in due categorie: la prima costituita dalle norme esterne, la seconda dalle norme interne, includendo in quest'ultima le sole norme relative all'autorganizzazione e all'autodisciplina di interessi propri dell'istituzione parlamentare.

L'autore per stabilire la nozione di regolamento parlamentare, nozione indispensabile e per valutare la natura delle norme in esso contenute e per fissare il fondamento del potere regolamentare, lo pone a confronto con figure e fenomeni giuridici cui viene paragonato o accostato, concludendo per l'impossibilità di identificare o comunque ricondurre il regolamento delle Assemblee parlamentari alla legge (sia formale, sia sostanziale), alla delega legislativa, alla delega costituzionale, alle norme autonome, alle norme di correttezza costituzionale e alle norme consuetudinarie.

Per quanto riguarda i rapporti tra i regolamenti parlamentari e le norme interne, il Bon rileva come non sia possibile esaurire i primi nelle seconde, in quanto è indubbia la presenza nei regolamenti anche di norme esterne giuridiche per l'ordinamento generale ed intersubiettivo dello Stato. Né ritiene esatto porre il rapporto di supremazia speciale a fondamento comune di tutte le norme interne, trattandosi di concetto utilmente riferibile a quella sola categoria di disposizioni – che non esaurisce certo l'ordinamento particolare – la quale si rivolge a destinatari individuati da un loro speciale stato di soggezione e non, per esempio, alle numerose norme organizzative e strumentali che si trovano nei regolamenti parlamentari. Vero è che non nel rapporto di supremazia speciale risiede il fondamento giuridico dell'ordinamento particolare, ma l'esistenza di questo ne è presupposta.

La presenza nei regolamenti di norme esterne induce il Bon a configurare il regolamento parlamentare, in aderenza alla costruzione proposta dal Mohl, nel senso del « regolamento giuridico ». E la nozione

(8) BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova 1955.

di regolamento parlamentare, a suo giudizio, non può cogliersi ove si faccia « riferimento esclusivo alle norme interne » – di cui sono nota essenziale « la non appartenenza all'ordinamento generale dello Stato, bensì all'ordinamento particolare dell'istituzione nel cui seno esse vigono, e la non incidenza su sfere di interessi estranei all'istituzione » – ovvero alle « disposizioni esterne » le cui caratteristiche fondamentali sono « da un lato la loro natura di manifestazioni immediate della sovranità, dall'altro l'inferiorità giuridica, quali fonti di diritto, rispetto alle leggi ». Il Bon Valsassina, dunque, riconduce tutta la normazione parlamentare ad entrambe le categorie normative.

In particolare appare interessante rilevare come il Bon, per giustificare la rilevanza giuridica nell'ordinamento generale dello Stato delle norme esterne – alla stregua sempre dell'impostazione pluralistica del Romano, la quale rinviene nella normazione regolamentare delle Camere un ordinamento giuridico – ricorra al criterio del « rinvio formale o non ricettizio ». Questo deve intendersi non quale « attribuzione di potere normativo ad una volontà estranea all'ordinamento; né quale assorbimento, ad opera della volontà rinviante delle norme di un diverso ordinamento in quello proprio, bensì quale designazione di una fattispecie cui si ricollegano nuovi effetti giuridici. Ciò che, di per sé, nell'ambito dell'ordinamento rinviante, era sprovvisto di forza normativa e non poteva considerarsi altrimenti che come ipotesi o schema di fatto, vi acquista un significato, ed alla presenza dei suoi elementi costitutivi si ricollegano conseguenze giuridiche, cònsone bensì all'intento di chi pose la norma interna, ma nuovi rispetto a quelli che originariamente le erano propri ».

Sempre con riferimento alla nota distinzione tra norme interne e norme esterne, il Bon delinea il fondamento del potere regolamentare che ritiene non potersi impostare e risolvere in maniera affatto distinta e diversa per ciascuna delle ricordate categorie.

Così il « fondamento delle norme interne » dei regolamenti parlamentari risiede in quella « infelicemente definita " autonomia " » di cui sono presupposto « la constatazione che sussistono interessi speciali propri del Parlamento » e « la volontà dell'ordinamento di escludere inframmettenze esterne nella formazione degli atti delle Camere » e di cui si ha conferma anche nella nota teoria detta degli *interna corporis*. Il Bon afferma che nell'ambito della normazione interna, con cui le Camere danno vita al loro particolare ordinamento, possono individuarsi due gruppi di norme, l'uno costituito dalle « disposizioni attraverso le quali il collegio si autoorganizza », l'altro costituito dalle norme che « in virtù d'un rapporto di supremazia speciale, regolano la condotta dei soggetti facenti

parte di quella organizzazione o ch'entrano con essa in particolari rapporti ». Sostiene inoltre la piena giuridicità di tali norme – naturalmente nell'ambito dell'istituzione Camera e non con riferimento all'ordinamento generale dello Stato in quanto si tratta di norme interne – criticando le argomentazioni di coloro che le ritengono carenti dei requisiti della generalità, della novità, dell'imperatività, della coercibilità e persino della intersubiettività.

Per quanto riguarda poi il « fondamento giuridico della potestà regolamentare esterna » delle Camere, il Bon rileva la opportunità di aderire a quegli indirizzi dottrinali che fondano la potestà regolamentare in genere su una attribuzione fatta dalla Costituzione o dalla legge, respingendo la posizione, già dominante, e facente capo al Gneist, che vede nella facoltà regolamentare uno sviluppo del potere discrezionale. Naturalmente qui siamo alla presenza di regolamenti non basati su una delegazione legislativa, ma su una competenza attribuita dalla Costituzione e che « spettano ad un dato organo in forza dell'ordinamento generale delle competenze... e ne sono attribuzione propria, originaria ». Essi potrebbero dirsi giustificati dal principio di autonomia ove però si intendesse il termine « quale manifestazione della particolare competenza che l'ordinamento garantisce a certi organi ed istituti, nello statuire su certi rapporti, rispetto ad altri organi od istituti ».

Pertanto « si può tranquillamente stabilire che, malgrado la dizione letterale (regolamenti interni) delle disposizioni costituzionali riferentisi all'argomento la portata del principio espressovi trascende in genere la mera facoltà di autorganizzarsi, e di dar norma a situazioni interne, mentre comporta quella d'invadere la sfera giuridica dei terzi con precetti giuridicamente vincolanti ».

Questa attuazione del principio di autonomia sembra eccedere la tradizionale astratta determinazione delle competenze delle Assemblee, ma risulta dalla prassi, storicamente impostasi, e dovunque diffusa: vi è una certa inadeguatezza della « lettera delle disposizioni costituzionali » alla effettiva volontà dell'ordinamento; e poiché non può esistere un permanente e « completo divorzio tra la vita e il diritto », bisogna ritenere sia avvenuta una « trasformazione costituzionale tacita ». Il Bon pone quindi il fondamento della potestà regolamentare esterna delle Assemblee legislative « in una particolare attribuzione di competenza, che ha la sua ragion d'essere nella posizione costituzionale dei singoli rami del Parlamento, nella funzione che essi esplicano nel sistema e che deve ritenersi, implicitamente ma sicuramente, espressa negli scarni articoli dei testi riferentisi ai regolamenti parlamentari ».

5. — Si è già fatto cenno (9) al rilievo pratico notevolissimo che il problema della natura delle norme dei regolamenti parlamentari ha assunto in connessione con l'instaurato sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

Esamineremo ora, in relazione alle più recenti posizioni della dottrina, se i regolamenti parlamentari possano essere considerati atti aventi forza di legge e come tali suscettibili di autonomo sindacato, sotto il profilo della conformità a costituzione, da parte della Corte Costituzionale; valuteremo, poi, attraverso la giurisprudenza della Corte, l'atteggiamento di quest'ultima sia in merito al problema della natura delle norme costituenti i regolamenti parlamentari, sia in merito al connesso problema del sindacato diretto o indiretto su tali norme.

Il Mortati (10) dimostra, in via generale, come sia « poco aderente alla realtà l'opinione che pretende di determinare la posizione del regolamento nel vigente sistema delle fonti del diritto considerandola secondaria perché sempre e necessariamente subordinata alla legge, diversa nella sua sostanza da questa, priva come sarebbe della forza ad essa propria ed insuscettibile per conseguenza di ricevere un trattamento diverso da quello degli atti amministrativi particolari ». Egli rileva la difformità di questo schema con la realtà la quale offre esempi di regolamenti che apportano « vere e proprie deroghe puntuali a leggi formali » ovvero ne sospendono l'efficacia, assumendo a volte « la funzione di disciplinare *ex novo* intere materie o parti di materie, per le quali la Costituzione non impone l'interposizione della legge, e questa si astenga dall'intervenire ». L'illustre autore ritiene quindi « che in tali casi il regolamento operi non diversamente da una fonte primaria, in quanto effettua restrizioni o, più genericamente, modifiche di sfere di autonomia, ponendosi quale fonte diretta ed esclusiva di nuovi doveri, diritti, interessi legittimi ».

Nei regolamenti di questo tipo egli riconduce la categoria dei regolamenti cosiddetti « indipendenti » (la cui caratteristica consiste nel fatto che sono emessi in materie per le quali manca una normazione da parte di fonti primarie) che vengono distinti in due gruppi a seconda che la mancanza di normazione primaria derivi: a) dalla volontà della Costituzione che ha sottratto al legislatore l'intervento in date materie (a questo gruppo erano ricondotti, vigente lo Statuto albertino, i cosiddetti « regolamenti di prerogativa » espressioni di una vera riserva di rego-

(9) V. paragrafo I, pag. 11.

(10) MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano 1964, *passim* e soprattutto pagg. 78, 93 e 110.

lamento); b) dalla omissione da parte del legislatore ordinario di emanare le norme che sarebbe stato in suo potere emettere (in questo secondo gruppo sono fatti rientrare i regolamenti cosiddetti « autonomi » aventi la funzione di integrare, sviluppare, coordinare le parti del sistema non regolate da legge).

Nel primo gruppo dei regolamenti riservati il Mortati include « quelli connessi all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti autarchici territoriali minori, nonché all'altra pertinente alle associazioni sindacali... a prescindere poi dai regolamenti emanati da organi costituzionali per la disciplina della sfera di competenza esclusiva loro rilasciata dalla Costituzione » (in altra analoga categoria di atti normativi con forza di legge, poi, riservati dalla Costituzione alla competenza del Governo, potrebbero farsi rientrare le norme di attuazione delle regioni ad autonomia speciale).

L'autore dopo aver ricordato « come la dottrina, messa di fronte al fenomeno dell'estensione del potere regolamentare, quando non ne ha negato la costituzionalità ha seguito due vie: o di contestare che al regolamento, quale che sia il suo contenuto, possa mai attribuirsi forza di legge, oppure di ammettere che in qualche caso questa venga assunta, senza però che a tale forza si aggiunga anche il valore, cioè lo speciale trattamento riservato alla legge formale », indica i due ordini di esigenze che, nel nostro ordinamento, dovrebbero indurre a sottoporre i regolamenti allo stesso sindacato di costituzionalità delle leggi e cioè « l'uniformità dell'interpretazione della Costituzione e la migliore tutela giurisdizionale nei confronti delle manifestazioni di attività normativa che incidano sulle situazioni soggettive dei singoli o di enti ».

In senso analogo, ma limitatamente ai regolamenti parlamentari, si esprime il Crisafulli (11) secondo il quale si dovrebbe riconoscere forza di legge anche ai regolamenti parlamentari che sono certamente atti normativi che operano in una sfera di competenza esclusiva, riservata alle Camere da norme costituzionali (12), e che sono subordinate esclusivamente alla legge. Il Crisafulli ritiene trattarsi di una « fonte che, regolando lo svolgimento del procedimento legislativo, ha per questa parte almeno un'efficacia anche esterna rispetto all'organo da cui emana. Il regolamento parlamentare viene in tal modo ad avere una posizione analoga a quella della legge ordinaria; ciascuna di queste due fonti ha un

(11) CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale: la Corte Costituzionale*, Corso di lezioni tenute nell'Ateneo Romano nell'anno accademico 1966-67, pagg. 13, 74 e 75.

(12) Cfr. in senso analogo S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957, pag. 154 e segg.

proprio campo di competenza, ed in questo campo nessuna di esse è subordinata all'altra. Deve quindi ritenersi che, qualora tali regolamenti violino la Costituzione, siano sindacabili dalla Corte Costituzionale ».

Quanto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale essa offre soltanto elementi indiretti sul problema della natura giuridica delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, elementi desumibili da quelle sentenze nelle quali la Corte si è occupata delle norme regolamentari dei consigli regionali delle regioni ad autonomia speciale.

Così, ad esempio, nella sentenza 30 giugno 1964, n. 66 (13), discutendosi se all'Assemblea regionale siciliana spetti la giurisdizione sui rapporti d'impiego dei propri dipendenti, analogamente a quanto previsto dai regolamenti delle Camere per i propri dipendenti, la Corte ha affermato che « come all'Assemblea regionale siciliana non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare ad essa conferito dall'articolo 4 dello Statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall'articolo 64 della Costituzione »; e ancora « che il sistema costituzionale non ha inteso attribuire all'Assemblea regionale quelle stesse prerogative che spettano al Parlamento ».

Così nella sentenza 12 marzo 1965, n. 14, dal fatto che la Corte abbia ritenute idonee, ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzioni, le norme del regolamento del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, può desumersi, per tale tipo di norme, che la Corte, da un lato abbia accolto la tesi della natura non meramente interna di esse, dall'altro che abbia rigettato quella che le considera atti con forza di legge (14).

Sul problema della natura giuridica delle norme costituenti i regolamenti parlamentari, possiamo riassuntivamente dire che l'orientamento della Corte Costituzionale, quale si deduce dalle citate sentenze e da altre delle quali, per altro verso, ci occuperemo poi, è in questo senso: 1) si esclude il carattere meramente interno di tali norme che le renderebbe assolutamente inidonee a produrre effetti giuridicamente rilevanti nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato; 2) si esclude altresì

(13) Per taluni atteggiamenti critici nei confronti delle motivazioni della Corte, cfr. G. GROTIANELLI DE' SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*; S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in « Giurisprudenza costituzionale » del 1964, rispettivamente pag. 692 e 700.

(14) Cfr. in questo senso, in « Giurisprudenza costituzionale » del 1965, rispettivamente pag. 145 e 153, L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*; S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*.

che i regolamenti parlamentari abbiano il carattere di atti aventi forza di legge e questo non soltanto (e naturalmente in via analogica) per aver ritenuto atto idoneo a concretare un conflitto d'attribuzioni il regolamento del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, ma anche perché in altro caso (15) la Corte ha dichiarato non già l'autonoma sindacabilità, sotto il profilo della legittimità costituzionale, di una norma regolamentare, ma solo la possibilità di invalidare, per contrasto con la Costituzione, quella legge o quell'atto avente forza di legge il cui procedimento di formazione (prescindendo dalle norme regolamentari che lo disciplinano sull'interpretazione delle quali « è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera ») risultasse in contrasto con le norme della Costituzione che lo regolano.

Sul tema della sindacabilità dei vizi del procedimento di formazione della legge la Corte ha preso posizione già con la sentenza 26 gennaio 1957, n. 3, sia pure astrattamente ed incidentalmente trattandosi di questione relativa a leggi delegate, affermando che « sono suscettibili di sindacato costituzionale da parte della Corte sia le violazioni di norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, sia le violazioni delle norme strumentali per il processo formativo delle leggi nelle sue varie specie (artt. 70, 76 e 77 Cost.) ». Così con la sentenza 17 aprile 1957, n. 57, la Corte dichiara viziata da illegittimità costituzionale la legge regionale del Trentino-Alto Adige 16 novembre 1956, n. 18, perché, tra gli altri motivi, non era stata sottoposta nel suo intero testo a votazione finale da parte del Consiglio regionale nella sua unità.

Ma la sentenza che desta maggior interesse per le affermazioni in essa contenute è quella 3 marzo 1959, n. 9, nella quale la Corte ribadendo il suo precedente atteggiamento ha affermato che in una controversia sulla legittimità costituzionale di una legge per denunciata difformità tra i testi approvati dalle due Camere, la Corte Costituzionale ha la potestà di accertare se il testo, che il Presidente di una Camera nel suo messaggio di trasmissione attesta essere stato approvato, sia effettivamente conforme al testo approvato dalla stessa Camera, e se l'esercizio del potere di coordinamento di cui sia stata investita la Presidenza della Camera (che non è, come tale, da ritenere costituzionalmente illegittimo) sia stato contenuto nei limiti dell'autorizzazione.

Tale sentenza che ha fatto dire a taluno che fosse crollato l'antico feticcio dell'insindacabilità degli *interna corporis* (16) è stata ampiamente

(15) V. sentenza 3 marzo 1959, n. 9.

(16) P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in « Giurisprudenza costituzionale » 1959, pag. 240.

criticata in dottrina perché, come ha rilevato l'Esposito (17) la Corte per affermare quanto ha affermato, avrebbe dovuto dimostrare: a) che le norme della Costituzione, in quanto formulate in Costituzione rigida siano norme rigide, rivolte alla legge e non mai al legislatore per guidarne il comportamento, non sono solo direttive, ma canoni di valutazione della legittimità di una legge; b) che la posizione delle Camere è oggi diversa dal passato; c) che la Corte può eliminare la verità legale accertata dal messaggio perché ha competenza a sostituire alla verità legale quella da essa accertata (tra l'altro di diverso avviso sembra essere stata la Corte nella sentenza 10 aprile 1962, n. 32, in cui ha attribuito valore di prova legale al testo pubblicato nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, senza menzionare affatto il messaggio del Presidente della Camera). Non solo, ma la Corte Costituzionale « con la sua immotivata negazione del principio, non ha certo dimostrato che quella tradizione fosse contraria al nuovo ordinamento costituzionale e perciò da eliminare, ma ha dimostrato coi fatti... che quella tradizione era ormai finita e perciò poteva essere negata ». Il sindacato sul procedimento di formazione della legge nei termini accolti dalla Corte Costituzionale è stato criticato anche dal Cosentino (18) per il quale esso « trova un limite invalicabile, da un lato, nella situazione di fatto della non ufficialità degli atti parlamentari... dall'altro nella facoltà delle Camere di tenere sedute segrete ».

Quanto al problema se i regolamenti parlamentari possano costituire il parametro sul quale deve basarsi il giudizio di costituzionalità può dirsi che tanto la dottrina, quanto come si è visto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale (19) sono in linea di larga massima orientate in senso negativo.

Il Crisafulli, tuttavia, ritiene (20) che la Corte Costituzionale « può sindacare l'interno procedimento legislativo non soltanto – come la stessa Corte ha affermato – alla stregua delle norme costituzionali, ma anche

(17) V. *La Corte Costituzionale in Parlamento*, in « Giurisprudenza costituzionale » 1959, pag. 622.

(18) Cfr. *La competenza della Corte Costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in « Rassegna parlamentare », 1959, n. 4, pag. 112.

(19) In senso contrario, peraltro, vedi in giurisprudenza l'ordinanza 8 gennaio 1958 del Tribunale di Bergamo – riportata in « Giurisprudenza costituzionale », 1958, pag. 179 e 53 – questione prima, n. 3, in cui si deduce l'illegittimità costituzionale dell'intera legge 28 marzo 1956, n. 168, sostenendosi che la legge doveva essere approvata in Assemblea e non in Commissione, « perché il Regolamento della Camera (articolo 40) esclude dal procedimento di approvazione attraverso le Commissioni, le leggi di carattere tributario ».

(20) V. *op. cit.* pag. 91 e segg.

sulla base dei regolamenti interni di ciascuna Camera ». A fondamento di questa soluzione il chiaro autore porta due ordini di argomenti. Il primo, di carattere generale, consistente nel fatto che ai regolamenti parlamentari la Costituzione attribuisce una forza particolare, prescrivendo per la sua approvazione la maggioranza assoluta e sarebbe assurdo consentire che esso possa essere violato o disatteso caso per caso da qualunque maggioranza occasionale. Il secondo, basato sul fatto che « se è vero che del parametro di costituzionalità fanno parte anche quelle norme cui la Costituzione espressamente rinvia, in quanto v'è l'eventualità di una violazione mediata della norma costituzionale che opera il rinvio, non sussiste alcun dubbio che questo sia anche il caso dei regolamenti parlamentari ».

[SILVIO TRAVERSA]