



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dottorato di Ricerca  
in

Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale

XXVI° Ciclo

Tesi di Dottorato

**PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E FORMA DI GOVERNO  
NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE ITALIANA**

Tutor:  
Chiar.mo Prof. Federico Sorrentino

Candidato:  
Dott. Michele Francaviglia  
Matr. 1055633

Anno Accademico 2013-2014

*Ancora ai miei Genitori*

*“Certamente occorre una certa forza d’animo per affermare che una legge è invalida, ma non è esatto che il giudice (quasi per sua natura) manchi di coraggio”.*  
(C. Esposito)

*“Vero maestro è colui che genera e promuove la consapevole diversità.”* ( B. Berenson)

## Indice sommario:

Premessa. Cenni metodologici e piano di ricerca.

1. Il procedimento legislativo nella teoria generale del diritto e nel diritto pubblico generale.

1.1 Alle origini del concetto di 'procedimento giuridico'. Il contributo della scienza amministrativistica della prima metà del '900.

1.2. 'Formazione successiva' della fattispecie e procedimento giuridico.

1.3. Le 'procedure parlamentari' in generale: principi e funzione.

1.4. Il 'procedimento legislativo' come autonoma categoria concettuale nella teoria generale del diritto: il contributo di Serio Galeotti.

1.5. Critica della dottrina esaminata: la nozione di 'procedimento legislativo' e quella di 'legge in senso tecnico o formale'.

1.6. Il concetto di 'procedimento legislativo' nell'attuale sistema delle fonti.

2. Il procedimento legislativo nel disegno dell'Assemblea costituente italiana e la sua evoluzione alla luce della forma di governo.

2.1. Il dibattito sui principi del procedimento legislativo in Assemblea costituente.

2.2 Le 'scelte' formalizzate nella Costituzione.

2.2.1. Considerazioni generali sulla 'genesì' della disciplina costituzionale del procedimento legislativo.

2.2.2. La disciplina costituzionale delle singole procedure legislative alla luce della teoria del procedimento.

2.3. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo e la sua evoluzione in relazione alla forma di governo.

2.3.1. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalla prima legislatura alla riforma del 1971.

2.3.2. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalle riforme degli anni '80 e '90 al quadro attuale.

### 3. Il valore dei regolamenti parlamentari.

3.1. La posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto italiano.

3.2. La sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

3.3. I c.d. *vizi in procedendo* della legge ordinaria e la giurisprudenza della Corte costituzionale.

### 4. Il rapporto tra forma di governo parlamentare e procedimento legislativo alla luce del principio democratico.

4.1. Cenni introduttivi: il rapporto tra forme di Stato e forme di governo.

4.2. Le procedure parlamentari nel rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico.

4.3. Il dibattito nella dottrina tedesca del primo novecento: parlamento, democrazia e rappresentanza.

4.4. Il dibattito nella dottrina italiana del primo novecento: il parlamento e i regolamenti parlamentari nello Statuto albertino.

4.5. Il dibattito italiano, nel primo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione, sul rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico.

4.6. (segue) Il dibattito italiano nel secondo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione.

4.7. Osservazioni conclusive.

Bibliografia

Ringraziamenti

Premessa. Cenni metodologici e piano di ricerca.

Il presente lavoro giunge al termine di un periodo di studio di tre anni, lungo i quali molti sono stati i ripensamenti in ordine all'organizzazione delle questioni in esso trattate. Una tesi, è il caso di dire, 'travagliata'. Tale incertezza è derivata non solo dall'ampiezza, quasi sconfinata, della letteratura scientifica che, nell'arco di più di un secolo, si è occupata dei temi qui affrontati, ma anche dalla straordinaria complessità delle problematiche ad essi connesse.

Il procedimento legislativo, la natura dei regolamenti parlamentari e la loro posizione nel sistema delle fonti, la natura dell'ordinamento parlamentare, le connessioni di tutti questi elementi con la forma di governo italiana, rappresentano una mole di informazioni difficilmente 'governabile', la quale ha imposto a chi scrive una selezione di alcuni profili a preferenza di altri.

Il fascino di questi temi ha, però, prevalso sulla difficoltà di darne una lettura onnicomprensiva, che, forse, potrà essere raggiunta in un arco di tempo ben più ampio del triennio di dottorato.

Il piano di ricerca elaborato nel presente studio e le questioni in esso affrontate costituiscono, dunque, solo il primo passo di un percorso intellettuale che colui che scrive spera di avere le forze e - soprattutto - le capacità di portare avanti negli anni a venire.

L'esigenza primaria, da subito avvertita nel porre le principali coordinate tematiche di questa tesi, è stata quella di chiarire la portata del concetto di 'procedimento giuridico', cercando di ricostruirne l'evoluzione storico-dottrinarie: un concetto teorico (*rectius*: un

istituto), quest'ultimo, sorto nell'ambito di approfondite analisi riguardanti alcuni fenomeni centrali nella nostra esperienza giuridica (quali la conclusione di un contratto, l'adozione di un provvedimento amministrativo o la formazione di una legge); analisi, è bene osservare, che partivano tutte dall'esame puntuale del diritto positivo e del sistema che quest'ultimo delineava.

Una volta chiarito tale 'concetto-base', ci si è posti il problema di ricostruire il concetto di 'procedimento legislativo' e di indagarne, alla luce delle vigenti disposizioni costituzionali, le sue peculiarità strutturali.

Per fare ciò, il passo successivo è stato, quindi, quello di ricostruire l'evoluzione dell'*iter legis* (e della relativa disciplina costituzionale e regolamentare) dal dibattito in Assemblea costituente sino all'odierna conformazione. Tale analisi ha da subito messo in luce lo stretto rapporto intercorrente fra l'evoluzione della disciplina - soprattutto di natura regolamentare - del procedimento legislativo e i concreti assetti della forma di governo parlamentare italiana.

Chiarita tale ultima relazione, l'indagine non poteva, allora, non proseguire interrogandosi sulla natura e il valore delle norme regolamentari riguardanti il procedimento legislativo. In questa sede si è, dunque, tornati a riflettere sull'antica ed "elegante" (per dirla con Santi Romano) *quaestio juris* riguardante la sindacabilità costituzionale dei regolamenti parlamentari, alla luce del nesso intercorrente tra procedimento legislativo e forma di governo parlamentare.

Questo rapporto, infine, ne ha, inevitabilmente, richiamato un altro, vale a dire quello tra forma di governo e forma di Stato. Nel capitolo conclusivo della presente indagine si è, infatti, sentita l'esigenza di collocare i temi affrontati in una cornice teorica più ampia



- rappresentata dai principi propri dello Stato costituzionale - al fine di dimostrare come le questioni in essi presenti non si risolvano in mere dispute giuridiche di carattere formale, ma incidano direttamente su elementi sostanziali del nostro modello di convivenza (fra tutti la il principio democratico).

Infine, alcune considerazioni sul metodo.

Gli Autori e le Opere che hanno orientato il presente percorso di ricerca ( e le conclusioni cui esso è giunto) rispecchiano fortemente le generali impostazioni metodologiche adottate in questo studio, sulle quali, quindi, non pare possa dirsi più di quanto già non emerga chiaramente dal testo.

La scelta, poi, di riflettere prevalentemente sulle opere fondamentali dell'Esposito, del Galeotti e di alcuni Autori stranieri, tra i quali Hans Kelsen, Carl Schmitt e Jeremy Bentham, oltre a voler rappresentare un omaggio alla figure di questi grandi intellettuali, ha l'ardire di voler indicare una "nuova via" per lo studio del diritto costituzionale.

Quest'ultimo dovrebbe "ripartire" dalla riscoperta di quella letteratura costituzionalistica, ormai "classica", che in tempi risalenti ha posto le basi concettuali dell'odierna scienza giuridica costituzionalistica; solide *fondamenta* sulle quali, oggi, noi c.d. 'giovani' ci muoviamo con tanta disinvoltura.

Ebbene, solo l'analisi e lo studio di quelle 'fondamenta', secondo il parere di scrive, sembrano, infatti, consentire l'elaborazione di soluzioni "nuove" per problemi "nuovi".

## 1. Il procedimento legislativo nella teoria generale del diritto e nel diritto pubblico generale.

1.1. Alle origini del concetto di ‘procedimento giuridico’. Il contributo della scienza amministrativistica della prima metà del ‘900; 1.2. ‘Formazione successiva della fattispecie’ e ‘procedimento giuridico’; 1.3. Le ‘procedure parlamentari’ in generale: principi e funzione; 1.4. Il ‘procedimento legislativo’ come autonoma categoria concettuale nella teoria generale del diritto: il contributo di Serio Galeotti; 1.5. Critica della dottrina esaminata: la nozione di ‘procedimento legislativo’ e quella di ‘legge in senso tecnico o formale’; 1.6. Il concetto di ‘procedimento legislativo’ nell’attuale sistema delle fonti.

1.1. Alle origini del concetto di ‘procedimento giuridico’. Il contributo della scienza amministrativistica della prima metà del ‘900.

Il procedimento legislativo è, prima di tutto, un *tipo* di procedimento giuridico<sup>1</sup>. Quest’affermazione vale a renderci avvertiti che, storicamente, lo studio e lo sviluppo concettuale del primo ha posto le proprie fondamenta sulle acquisizioni dogmatiche elaborate intorno al secondo.

Precisato, dunque, il rapporto da *species* a *genus* che lega il procedimento legislativo a quello giuridico, occorre ripercorrere brevemente la storia delle concezioni che hanno

---

<sup>1</sup> Indicazioni in tal senso nella fondamentale opera di Galeotti S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 13 ss.

interessato quest'ultimo, al fine di comprendere come, ed in che misura, queste abbiano influenzato le successive ricostruzioni dottrinarie del procedimento legislativo.

Con riferimento, dunque, all'elaborazione del concetto giuridico di procedimento è stato sin da subito riconosciuto come decisivo il contributo della scienza amministrativistica<sup>2</sup>, la quale, nell'esigenza di elaborare categorie giuridiche funzionali alla comprensione ed alla sistemazione della propria materia, pose le basi dogmatiche del procedimento.

Abbandonato l'approccio empirico che la dottrina pubblicistica aveva utilizzato sul finire del XIX° secolo<sup>3</sup>, il procedimento viene considerato quale fenomeno prettamente giuridico, divenendo così un strumento concettuale di ordine generale, utile alla comprensione dello stesso ordinamento giuridico<sup>4</sup>.

Ed è proprio questa capacità del concetto in parola di trascendere gli ambiti nei quali è stato elaborato (in particolare il diritto amministrativo), unita all'analiticità della riflessione giuridica che ne ha delineato i contorni, che ha reso quest'ultimo assimilabile alle categorie tipiche della teoria generale del diritto<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Decisive in tal senso le opere di Sandulli A., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950; Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 6 ed., Padova, 1962, 298; senza alcuna pretesa di completezza, per quanto riguarda la dottrina amministrativistica, precedente agli AA. citati, che si è occupata del fenomeno del procedimento v. Cammeo F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914; Forti U., *Atto e procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di Oreste Ranalletti*, I, Padova, 1931, 439 ss; Miele G., *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, III, 1933, col. 375; Ranalletti O.- Amorth A., *Procedimento amministrativo*, in *Nuovo Digesto italiano*, 1939, 529 ss; riconobbe sin da allora l'importanza degli apporti della scienza amministrativistica, ai fini della costruzione dogmatica del concetto giuridico di procedimento, Carnelutti F., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940, 424 ss.

<sup>3</sup> Per il passaggio da tali ricostruzioni empiriche (riscontrabili prevalentemente nella dottrina tedesca ed austriaca) ad un approccio analitico al fenomeno del procedimento v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 14, nonché Sandulli A., *Il procedimento*, op. cit. 21 ss.

<sup>4</sup> Sulla (tipica) funzione eminentemente conoscitiva dei concetti e degli istituti della teoria generale del diritto v. Guarino G., *Oggetto, funzione e metodo della teoria del diritto*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1953, 35 ss.

<sup>5</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 15.

Il procedimento giuridico, in sé, consta di una struttura assai semplice, ma pressoché costante nell'esperienza giuridica, sostanziandosi in una serie preordinata di attività formali teleologicamente orientata alla produzione di un risultato finale rilevante per l'ordinamento giuridico. Ma la definizione appena proposta è solo il (*rectius*: un) punto di arrivo del lungo dibattito, sorto nella dottrina amministrativistica; un dibattito dottrinario a volte aspro ma di elevato spessore intellettuale e giuridico, dietro il quale si scontravano diverse e complesse costellazioni di valori.

Volendo, infatti, tacere per il momento delle rilevanti distinzioni successivamente emerse con gli altri istituti della teoria generale<sup>6</sup>, sul terreno dottrinario si avversarono due diverse concezioni di procedimento: una prima in base alla quale il fenomeno del procedimento veniva assorbito da quello dell'atto giuridico, ed una seconda per la quale il procedimento, quale fenomeno eminentemente formale, era del tutto sganciato dall'atto finale cui sottende.

Come lucidamente ricostruito<sup>7</sup>, la prima teoria, nel tentativo di fornire una teoria dell'atto amministrativo il più sistematica possibile, utilizzò il procedimento (*rectius*: gli atti di cui esso solitamente si compone) per spiegare quei fenomeni giuridici che, a rigore, non potevano rientrare nella categoria degli atti complessi<sup>8</sup>.

In tal modo, il procedimento veniva schiacciato sull'atto giuridico finale, assimilandone così la natura e la struttura. Intuita, infatti, la rilevanza e l'unità della serie procedurale,

---

<sup>6</sup> Sulle quali v. *infra* nel testo.

<sup>7</sup> In tal senso Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 17 ss.

<sup>8</sup> Per questa teorizzazione v. le classiche pagine di Donati D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, (1903), ora in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, per il quale nella categoria degli 'atti complessi' rientrano solo combinazioni di più atti caratterizzati da una medesima 'causa', vale a dire funzionalmente omogenei, essendo escluse da tale nozione i pareri, le autorizzazioni, le proposte, le approvazioni, etc.

il baricentro di questa veniva nettamente spostato a favore dell'atto giuridico terminale, finendo per identificare il procedimento *con* quest'ultimo<sup>9</sup>.

Va da sé che l'inserimento, da parte di questa corrente dottrinarica, del fenomeno procedimentale all'interno della categoria degli atti giuridici rappresentò il punto di principale differenza con l'altra concezione di procedimento, quella 'formalista'.

Se, infatti, in base alla prima teoria emerse in tutta la sua rilevanza l'*unità* della serie procedimentale<sup>10</sup>, non se ne poté però affermare l'esatta distinguibilità rispetto ad alcune ipotesi di atti complessi, indice quest'ultimo di una precaria individuabilità, secondo questi criteri, del procedimento giuridico. E' evidente, dunque, come la differenza ontologica del procedimento dalla categoria degli atti giuridici, e da quelli complessi in particolare, fosse stata il perno sul quale ha fatto leva la seconda teoria.

Quest'ultima, partendo dalla diade 'forma-sostanza', qualificò il procedimento come una 'nozione formale' da contrapporre all'atto giuridico quale 'entità sostanziale': venne, dunque, colta l'essenza dinamica del procedimento quale fenomeno in grado di descrivere "*non la serie dei singoli fatti che nel corso di tale svolgimento trovano la loro concretizzazione, quanto piuttosto il modo del loro susseguirsi*"<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Per tale posizione, condivisa dalla dottrina del tempo, v. Forti U., *Atto e procedimento*, op. cit., 469 ss; il fine era quello di delimitare il concetto procedimento in modo da preservarne l'unità, ponendo al suo interno tutte quelle serie di atti che erano state escluse da una nozione più stretta di 'atto complesso' ( ad es. autorizzazione ed atto autorizzato, approvazione e l'atto approvato). In altre parole il procedimento venne sussunto nella categoria dell'atto giuridico, attribuendo alla serie procedurale le caratteristiche e la struttura propria di quest'ultimo: rilevato lo stretto nesso funzionale che li legava, il procedimento e l'atto finale vennero fusi in un'unica figura, l'atto-procedimento, la quale finì per privare i singoli atti endo-procedimentali della loro autonoma rilevanza giuridica.

<sup>10</sup> V. *supra* nota precedente.

<sup>11</sup> Così Sandulli A., *Il procedimento*, op. cit., 36.

Il procedimento, secondo la concezione in esame, è configurato quale successione di momenti e non di atti o fatti<sup>12</sup>, divenendo così improprio qualsiasi riferimento alla dimensione contenutistica che il primo possiede nella realtà giuridica<sup>13</sup>. Il prezzo pagato per poter operare cesura netta tra procedimento e atto finale (il c.d. ‘*effetto giuridico finale*’) è, dunque, l’affievolimento di quel rapporto di strumentalità ed inerenza che lega i due elementi (e che fu il punto centrale della prima teoria), assimilandosi il primo alla nozione, anch’essa squisitamente formale, di ‘fattispecie’<sup>14</sup>.

Anche questa pregevole dottrina andò incontro a notevoli rilievi critici, quali la sua estrema relatività definitoria o la sua ‘labile efficienza’ quale strumento concettuale<sup>15</sup>, cui seguì il tentativo da parte di alcuni di fornire una teoria ‘mediana’ tra le due appena richiamate, giungendo a definire il procedimento quale ‘forma della funzione’<sup>16</sup>.

Al fine, quindi, di recuperare quell’inerenza funzionale tra l’atto finale ed il procedimento ad esso sotteso, quest’ultimo venne anche configurato come forma della

---

<sup>12</sup> Così Sandulli A., *Il procedimento*, op. cit., 37, nt. 14.

<sup>13</sup> Dimensione contenutistica/materiale ritenuta dallo stesso Sandulli comunque del tutto insopprimibile, per il quale, ult. op. cit., 38, uno studio del procedimento giuridico non può condursi “*se non in immediata coordinazione con lo studio delle relazioni sostanziali [...] che di esso costituiscono la linfa*”.

<sup>14</sup> Così Sandulli A., *Il procedimento*, op. cit., 39 ss, il quale intende la fattispecie come “*quell’elemento o complesso di elementi a cui l’ordinamento collega l’effetto che nell’ipotesi venga in considerazione*”.

<sup>15</sup> Per i rilievi critici di tale impostazione v. le considerazioni di Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 31, per il quale, posta l’inammissibile distacco del procedimento dall’ “entità sostanziale” sui è sottesa, “*se non si vuol dubitare che un concetto di procedimento [...] abbia una sua effettiva corrispondenza nella realtà dei fenomeni giuridici, bisogna coerentemente riconoscere l’inammissibilità di ogni configurazione relativistica della figura che [...] nega logicamente al fenomeno reale ogni identità, vale a dire ogni distinta esistenza*”.

<sup>16</sup> In tal senso cfr. Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 121 ss.

funzione, vale a dire come estrinsecazione in ‘forma sensibile’ della funzione, qui intesa come esercizio di un determinato potere giuridico.

Quest’ultima ricostruzione, intuendo la necessità di legare il procedimento (inteso quale pura ‘forma’) ad un indefettibile elemento contenutistico (identificato con la ‘funzione’, di cui l’atto finale è la manifestazione definitiva), giunse a fondare la distinzione tra questi due elementi sulla diade ‘forma-contenuto’, dove il procedimento collimava con la forma e la funzione con il contenuto. Il che, ovviamente, suscitò non poche polemiche, non solo sotto il profilo della reale utilità della dicotomia ‘forma-sostanza’ nelle scienze giuridiche<sup>17</sup>, ma anche sotto quello della labilità del concetto di funzione, laddove potrebbero darsi delle ipotesi di procedimento nel quale intervengano atti espressivi di diverse e distinte funzioni<sup>18</sup>.

Vi fu infine chi, nell’ambito di questo acceso dibattito, fece notare come, non solo il procedimento, ma lo stesso atto giuridico finale sia una ‘figura formale’, riferendosi con

---

<sup>17</sup> Sull’utilità, esclusivamente quale strumento logico-cognitivo, della distinzione forma/sostanza v. le riflessioni di Capograssi G., *Impressioni su Kelsen tradotto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 805 ss; per una critica serrata a tale diade logica v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 344 in nota, per il quale “bandirle [ndr, le parole ‘forma’ e ‘contenuto’], se fosse possibile, dal linguaggio della scienza non farebbe che giovare alla chiarezza e alla comunicatività del linguaggio”.

<sup>18</sup> Sul punto v. la critica di Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 32 ss, per il quale “se per funzione si intende il quid che sta di mezzo tra il potere, astrattamente considerato, e l’atto finale che di quel potere è l’esercizio, se questa è, in altri termini, l’atto nel suo farsi, il potere che si differenzia e diviene, se insomma la funzione è intesa essa stessa come alcunché di dinamico, viene logicamente a smarrirsi la differenza categoriale col fenomeno del procedimento; e quel dato sostanziale che dovrebbe riempire come contenuto la forma del procedimento si sovrappone a fa tutt’uno con quello formale”.

tale formula alla possibilità di astrarre dai singoli contenuti che quest'ultimo può contenere<sup>19</sup>.

Proseguendo su questa linea logica, una volta appurato che procedimento e atti giuridici appartengono alla dimensione formale del diritto, si è acutamente rilevato come la vera distinzione tra questi elementi sia la stessa che “*concettualmente passa tra il fare ed il fatto, tra l'operare ed il risultato dell'operazione*”<sup>20</sup>, vale a dire l'elemento del tempo. Il procedimento, dunque, identificato con il *farsi* dell'atto, attiene all'aspetto dinamico di quest'ultimo, contrapponendosi all'atto finale, inteso quale “*entità individuata, in sé già consistente ed immobile*”<sup>21</sup>. Il procedimento, distinguendosi dall'atto per essere la proiezione di questo nel tempo, non se può logicamente distaccare, riaffermando così quella insuperabile strumentalità del primo rispetto al secondo.

Lungi dall'essere esaurite, queste furono le principali correnti che animarono la dottrina amministrativistica della prima metà del '900 ( e che tanto influsso ebbero su quella più recente), sulla scorta delle quali è possibile registrare un primo dato, di portata generale, utile ai nostri fini.

Il concetto di procedimento giuridico, come si è visto, è stato quasi sin da subito analizzato dalla scienza giuridica italiana nella sua intrinseca e problematica individualità, vertendo la quasi totalità delle trattazioni sui criteri di distinzione dello

---

<sup>19</sup> Ed è, forse, questo il principale apporto teorico di Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 38 ss, per il quale atto e procedimento sono, sì, distinguibili, ma non sulla base della dicotomia 'forma/contenuto', bensì con riguardo alla dimensione del 'tempo'; il procedimento, dunque, attiene alla aspetto dinamico dell'atto, o in altre parole è 'atto in movimento'. Tali posizioni costituiscono, come lo stesso A. citato precisa, lo sviluppo di altre, più risalenti, riferibili a Merkl A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-Berlin, 1927, 175 ss.

<sup>20</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 40.

<sup>21</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 40.



stesso rispetto ad altre figure della teoria generale del diritto, ed all'atto giuridico in particolare.

Non solo: le notevoli divergenze registrate nel dibattito giuspubblicistico (ed ancora riscontrabili in quello attuale) in ordine alla stessa definizione di procedimento mostrano come il problema più grande sia stato configurare correttamente il collegamento tra il procedimento e l'atto finale cui questo si ricollega. Sotto altro aspetto, lo stesso problema del ruolo che, di volta in volta, una pluralità di poteri possono ricoprire all'interno di un medesimo procedimento, così come quello del valore dei rispettivi atti endoprocedimentali rispetto alla realizzazione della fattispecie finale, restano per certi versi ancora aperti, e ciò, come si avrà modo di vedere, ha influenzato non poco le ricostruzioni che dello stesso procedimento legislativo sono state fornite (il quale sotto questo profilo resta un caso esemplare).

Prima, però, di affrontare questi aspetti appare opportuno proseguire nell'analisi, sotto il profilo teorico generale, del concetto di 'procedimento giuridico' al fine di delimitarne in modo ancora più preciso la figura.

## 1.2. 'Formazione successiva della fattispecie' e 'procedimento giuridico'.

Continuando, quindi, a ritroso questo percorso logico-induttivo che va dal fenomeno più specifico alle categorie giuridiche più generali, è stato osservato come il concetto di procedimento non esaurisca affatto le (e si distingue come categoria specifica dalle) fattispecie giuridiche nelle quali vi sia una sequenza più o meno ordinata di atti cui segue un atto-finale, e comunemente note come fattispecie a formazione successiva.

Come fu lucidamente chiarito<sup>22</sup>, il procedimento giuridico è un concetto che non individua e rappresenta tutte le possibili *dinamiche* attraverso le quali gli atti giuridici vengono posti in essere; distinto da esso troviamo, appunto, le ipotesi di formazione successiva della fattispecie.

I caratteri strutturali di quest'ultime, a lungo (ed in modo prevalente) studiati dalla dottrina civilistica del primo novecento, sono stati per molto tempo assimilati dai giuspubblicisti dell'epoca a quelli del procedimento giuridico, mancando ancora, come visto, una teoria del procedimento stabile e condivisa<sup>23</sup>.

Storicamente, lo sviluppo concettuale della formazione successiva della fattispecie trasse linfa dalla, allora neonata, teoria della fattispecie<sup>24</sup>. Quest'ultimo strumento di teoria generale, spiegando quel fenomeno per il quale a determinati fatti del mondo reale corrispondano effetti in quello giuridico<sup>25</sup>, finì inevitabilmente per introdurre il problema di come qualificare quelle ipotesi in cui il 'modello astratto-legislativo' avesse previsto, per la creazione di unico effetto giuridico, la successione nel tempo di più elementi.

Peraltro, anche sul terreno della formazione successiva della fattispecie si alternarono due principali definizioni: una, più ampia, che intravedeva il fenomeno in parola ogni

---

<sup>22</sup> In tal senso Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 43.

<sup>23</sup> V. Jhering R., *Der Geist des römischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, III, Leipzig, 1924, 160 ss; nonché v. il contributo, ancor più risalente, di Tuhr A., *Der Allgemeine Teil des deutschen bürgerlichen Rechts*, II, München-Leipzig, 1913, 151ss; per la dottrina civilistica italiana dell'epoca v. l'opera di Carnelutti F., *Formazione progressiva del contratto*, in *Riv. dir. comm.*, 1916, II, 308 ss, nonché Betti E., *Diritto romano*, I, Padova, 1935, 191 ss.

<sup>24</sup> Per la quale cfr. gli AA. citt. *supra* alla nota precedente.

<sup>25</sup> Secondo quell'impostazione formale che, anni dopo, aprì la strada alla concezione kelseniana della norma come "schema qualificativo della realtà".

qualvolta si richieda una successione nel tempo dei singoli elementi della fattispecie concreta<sup>26</sup>; ed una, più stretta, per la quale vi era spazio per l'istituto in parola solo qualora la fattispecie astratta avesse previsto una successione di fasi, ognuna individuabile e dotata di specifici effetti, funzionalmente orientate alla creazione dell'effetto giuridico finale<sup>27</sup>.

Al di là, però, delle diverse ricostruzioni che di questo fenomeno sono state fornite, appare opportuno richiamare i criteri in base ai quali quest'ultimo è stato distinto da quello del procedimento giuridico.

In tal senso, è stato rilevato come, mentre nella fattispecie a formazione successiva la successione di atti o fatti sia prevista dal diritto come solo come *eventuale*<sup>28</sup>, nel procedimento tale successione nel tempo degli atti giuridici (e non anche dei fatti) sia, con varia intensità<sup>29</sup>, '*giuridicamente necessitata*', essendo ogni singolo atto della serie

---

<sup>26</sup> Per tale impostazione v. Rubino D., *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939, 87 ss.

<sup>27</sup> Per tale impostazione v. Falzea A., *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, Milano, 1941, 180 ss, nonché, sempre in tal senso, cfr. Scognamiglio R., *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950, 294.

<sup>28</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 47, il quale rilevava come, nei casi di fattispecie a formazione successiva, "*l'avverarsi dei più comportamenti successivi [sia] lasciato generalmente alla molla del privato interesse. [...] Insomma l'agere dei soggetti che nella previsione della norma hanno potere di concorrere in ordine successivo ad integrare la fattispecie si configura essenzialmente come un licēre*"; su tali posizioni sembra convergere Mortati C., *Istituzioni*, op. cit., 299.

<sup>29</sup> V. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 47.

dotato di una peculiare “*efficacia giuridicamente propulsiva delle attività del procedimento*”<sup>30</sup>.

È, poi, interessante notare come questa dottrina, oltre ai corollari incidenti sulla struttura stessa del procedimento<sup>31</sup>, abbia tratto notevoli implicazioni in ordine alla tipizzazione dell’atto-finale: quest’ultimo, infatti, terminando la serie procedurale, partecipa alla struttura di questa e ne è senz’altro condizionato.

In questo senso, si è dunque precisato come l’atto-totale, posto al termine del procedimento, sia necessariamente: I) un atto giuridico appartenere al tipo della

---

<sup>30</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 49 ss, il quale precisa come l’ordinamento giuridico, in presenza di un procedimento, preveda in capo a coloro che sono chiamati ad azionare il procedimento due diverse (ed alternative) situazioni giuridiche, quali l’obbligo o l’onere, al fine di “*indurre il soggetto all’agere, al procedere*”: l’obbligo sarà lo strumento giuridico dotato di una vincolatività più intensa e dunque maggiormente efficiente, il cui inadempimento produrrebbe un illecito (per l’A. citato si determinerebbe, quindi, una vera *necessitas agendi*); mentre l’onere resta quale figura meno cogente per il soggetto tenuto a procedere, disponendo l’ordinamento giuridico, in caso di inadempimento, “*il sopravvenire [ndr, non di un illecito, bensì] di una situazione comunemente valutata come svantaggiosa per il soggetto che vi è astretto*”.

<sup>31</sup> V. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 58 ss, per il quale, sulla base della sua ricostruzione, possono individuarsi tre corollari teorici del procedimento giuridico: a) il procedimento, per essere tale, può contenere solo atti giuridici, e non fatti, posto che “*il meccanismo necessitante che il diritto preordina col procedimento può svolgersi e pervenire al sua mèta solo in quanto si applichi ad una forza dinamica come quella originantesi nella volontà umana*”; b) il procedimento si caratterizza come fenomeno necessariamente pluripersonale, ossia l’attività formale contenuta nel procedimento deve promanare da più persone fisiche (non essendo, dunque, ammissibili ‘procedimenti unipersonali’); c) assoluta estraneità della categoria concettuale del procedimento al formarsi di atti illeciti, data la preordinazione del meccanismo (necessitante) procedurale da parte dello stesso diritto; l’A. citato, op. cit., 110 ss, individua poi una serie di principi generali del procedimento (derivanti dell’unità concettuale dello stesso): a) il principio della continuità o pendenza, in base al quale, a fronte di un dato procedimento, non potrebbe sorgere e svolgersi un’altra serie procedurale avente identico contenuto (sul punto, però, v. *contra* Giannini M.S., *Lezioni*, op. cit., 446 ss); b) il principio dell’economia funzionale del procedimento, in virtù del quale, da un lato, l’ordinamento giuridico deve impedire “*che alla realizzazione dell’unico atto totale sia impiegato, con ovvio di attività [...], più di un procedimento*”, e dall’altro, in caso di attività procedurali invalide o irregolari, si tenderà “*a conservare il più possibile l’efficienza giuridica delle attività procedurali che si fossero compiute*”.

dichiarazione, idoneo quindi a produrre effetti giuridici<sup>32</sup>; II) una manifestazione della volontà di una persona giuridica (o di un ente collettivo), attraverso la quale quest'ultima esercita una specifica funzione<sup>33</sup>; III) la conclusione di un procedimento giuridico, e non di altro tipo di concatenazione di attività avente rilievo giuridico<sup>34</sup>.

Delineato, così, il concetto di procedimento giuridico sotto il profilo teorico generale, occorre ora indagare la figura del procedimento legislativo, al fine di coglierne le specifiche peculiarità rispetto al *genus* d'appartenenza.

---

<sup>32</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 67 ss, il quale, riprendendo le acquisizioni classiche della teoria generale del diritto, distingue, nel *genus* degli atti giuridici, le dichiarazioni dalle operazioni, consistendo quest'ultime in operazioni fisiche modificative della realtà materiale; tale rilievo non è di ordine secondario, posto che per l'A. citato, op. cit. 72, tale tipo di atto giuridico (dichiarazione/pronuncia) “è destinato a richiamare la più attenta disciplina da parte dell'ordinamento; qui i modi e le vie attraverso i quali si possa pervenire alla sua realizzazione sono destinati a ripercuotersi come sull'atto, così sugli effetti che questo è idoneo a determinare, onde l'iter che si segua per giungere all'atto finisce per influire più o meno, sul come, sul quando, si potrà produrre l'atto giuridico e la situazione finale che da questo scaturisce”; ai fini del presente studio, vale la pena rilevare come già tale ultimo passaggio del Galeotti sembrerebbe fondare la possibilità teorica (o forse la necessità giuridica) di un sindacato sul procedimento legislativo, anticipando, in un certo senso, le posizioni che in Italia sarebbero emerse di lì a qualche anno (v. *supra* cap. 1 par. 5; nonché per la posizione del Galeotti sul procedimento legislativo v. *infra* par. successivo).

<sup>33</sup> Sul punto v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 74, per il quale, in sostanza, può parlarsi di procedimento giuridico unicamente in relazione ad un'attività (formale) plurisoggettiva imputabile ad persona giuridica, un'attività volta alla creazione di un 'atto-totale', per mezzo (esclusivo) del quale questa “esplica le sue funzioni, cioè partecipa alla vita giuridica”. La terminologia del Galeotti echeggia quella del Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, 204 ss, il quale parlava di 'funzione totale'. Per il Galeotti, dunque, la causa del procedimento (che, poi, lega funzionalmente tra loro tutti gli atti endo-procedimentali) coincide con la formazione dell'atto-totale della persona giuridica, il quale a sua volta rappresenta, ad un tempo, esercizio di una funzione di cui essa è titolare, e soddisfacimento dell'unico interesse per essa rilevante.

<sup>34</sup> Per indicazioni in tal senso v. le argomentazioni di Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit. 91 ss, per il quale, se è vero che dietro ogni atto-totale corrisponde un fenomeno procedimentale, è vera anche l'affermazione reciproca, vale a dire che al termine di un procedimento giuridico non può mai configurarsi un atto diverso da un atto-totale (per i caratteri del quale v. *supra* nota 32), e non una dichiarazione giuridica unipersonale o pluripersonale.

### 1.3. Le ‘procedure parlamentari’ in generale: principi e funzione.

Distinto, dunque, il procedimento giuridico dalla formazione successiva della fattispecie, occorre ora ripercorrere l’evoluzione che il procedimento legislativo ha subito quale specifico fenomeno giuridico nell’ambito dei procedimenti giuridici. Tale analisi si rende necessaria non solo per capire su quali assunti teorici poggiano determinati orientamenti dottrinari e giurisprudenziali riguardanti il procedimento legislativo, ma anche per verificare se quelle qualificazioni fornite dalla dottrina (ed utilizzate dalla giurisprudenza costituzionale) siano ancora idonee a spiegare quest’ultimo nelle sue dinamiche concrete.

Prima, però, di addentrarsi in siffatta disamina dell’istituto in parola, appare necessario porre alcune (ulteriori) distinzioni concettuali, al fine di delimitare in modo ancor più preciso il terreno sul quale si muoverà la presente ricerca.

Il procedimento legislativo, infatti, nella sua nozione più stretta e rigorosa<sup>35</sup>, quale procedimento attraverso il quale si esplica la funzione legislativa, sembra non esaurire affatto tutte le possibili figure procedimentali a disposizione del parlamento nel nostro

---

<sup>35</sup> Senza alcuna pretesa di completezza, sulla nozione di procedimento legislativo nella dottrina italiana v. gli svolgimenti classici di Donati D., *Il procedimento della approvazione delle leggi nelle camere italiane*, (1914), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, 171 ss; Esposito C., voce *Legge*, op. cit., 719 ss; Ruini M., *La funzione legislativa: tecnica delle leggi e lavori parlamentari*, Milano, 1953; Mortati C., *Istituzioni*, op. cit., 606 ss; Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 194 ss; Manzella A., *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, 2003, 305 ss; Pizzorusso A., *Fonti del diritto, Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, op. cit., 442 ss. Tutti gli AA. citt., oltre a ritenere quello del procedimento legislativo un tema di stretto diritto positivo (e, dunque, strettamente legato alle puntuali discipline dei singoli ordinamenti giuridici), pongono un legame di natura simbiotica, posto dalla Costituzione stessa, tra tale istituto e la funzione legislativa. Sul punto v. in termini espliciti Manzella, ult. op. cit., 302, il quale il principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere trova una “*sola, e naturalmente grande, eccezione: la funzione legislativa ha procedimenti tipizzati in Costituzione*”.

ordinamento. Al contrario, come è stato notato<sup>36</sup>, quello legislativo è solo *uno* dei tipi procedurali attraverso i quali l'organo rappresentativo può esprimere la propria volontà.

La necessaria 'forma procedimentale' di *tutte* le attività parlamentari, legata al *modus essendi* dello stesso parlamentarismo<sup>37</sup>, ha, infatti, indotto la dottrina a creare una categoria concettuale 'intermedia' tra il procedimento giuridico *tout court* e quello legislativo, vale a dire il '*procedimento di decisione parlamentare*'<sup>38</sup>.

Ed, in effetti, l'utilità di una simile sistemazione concettuale sta nel renderci avvertiti, in modo più agevole, dell'esistenza di un sostrato di principi comuni a questa categoria giuridica (rispetto alla quale le procedure propriamente legislative si pongono come specie), cui è bene accennare in questa sede, al fine di una più completa comprensione dei procedimenti di tipo legislativo.

A ben vedere, questi principi generali e comuni altro non sono che il portato di circa due secoli di riflessione giuridica (ma anche filosofica e politica) sul *modus agendi* dell'organo parlamentare<sup>39</sup>, prendendo oggi la forma di disposizioni costituzionali o regolamentari, o, altre volte, affiorando in pronunce giurisdizionali. Con riferimento

---

<sup>36</sup> Cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, 2003, 223 e 301 ss.

<sup>37</sup> Tale forma procedurale 'necessaria', a prescindere dall'esatta funzione che con essa le Camere esercitano, trova ragioni, sia di ordine logico giuridico, sia di ordine filosofico politico. Per il primo ordine di motivi, v., per tutti, le considerazioni di Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit. 58 ss e 74 ss, il quale li enuclea in forma di principi/corollari della stessa teoria del procedimento (v. *supra* par. 2.2.); per il secondo ordine di motivi, v. le classiche pagine sul parlamentarismo di Bentham J., *Essay*, op. cit., 312 ss, nonché di Kelsen H., *Das Problem*, op. cit., 9 ss (per entrambi v. *supra* capitolo 1 par. 2).

<sup>38</sup> Così Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 223.

<sup>39</sup> Per una ricostruzione dei tratti essenziali di tale dibattito e dei suoi sviluppi nell'ambito del costituzionalismo democratico del '900 v. Ridola P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 1 ss.

all'ordinamento costituzionale italiano, si possono, dunque, definire come espressivi di tali principi alcuni fondamentali istituti del diritto costituzionale in generale, e parlamentare in particolare.

In tal senso, il principio di rappresentatività delle Camere, in base al quale quest'ultime, in qualsiasi contesto decisionale, debbano essere in grado di rappresentare il corpo elettorale (ed i relativi equilibri al suo interno), trova riscontro, come è stato autorevolmente ricostruito<sup>40</sup>, nell'istituto della verifica dei poteri ex artt. 66 cost., 17 r.C., e 19 r.S., nonché in quello della verifica del numero legale ai sensi dell'art. 64 cost.<sup>41</sup>.

Altro principio cardine, che caratterizza le procedure parlamentari, è quello della discussione, in base al quale, da un lato, si deve garantire che tutte le posizioni in ordine ad una questione possano essere esposte, e dall'altro si deve impedire “*che la discussione si prolunghi oltre la raccolta del ventaglio di opinioni e proposte concretamente esistenti nella Camera*”<sup>42</sup>. Ebbene, tale regola generale trova la propria positiva realizzazione in quel complesso di norme regolamentari volte a regolare la durata e le modalità del dibattito parlamentare, ed in base al quale ogni gruppo parlamentare può esprimere la propria posizione, nell'ambito della stessa discussione,

---

<sup>40</sup> Così Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 223 ss.

<sup>41</sup> Il riferimento è alle norme regolamentari istitutive della giunta delle elezioni presso la Camera dei Deputati ed il Senato, nonché alla disposizione che individua il numero legale per la validità delle sedute delle Camere nella maggioranza dei componenti le medesime.

<sup>42</sup> Così Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 263; sui vantaggi insiti della (pubblica) discussione parlamentare cfr. Bentham J., *Essay*, op. cit., 358 ss; sul punto cfr. anche l'acuta lettura delle posizioni benthamiane offerta da Cervati A.A., *La procedura parlamentare*, op. cit., 220 ss.



per mezzo di un solo oratore ed una sola volta (artt. 43, 45 r.C.; artt. 86, 92, comma 2, r.S)<sup>43</sup>.

Seguendo, poi, nella rassegna di questi principi, troviamo: il principio del contraddittorio con il governo, contenuto nell'ultimo comma dell'art. 64 cost. e negli artt. 37 r.C., 59 r.S. e 63 r.S. ed attraverso il quale assume concretezza il rapporto fiduciario<sup>44</sup>; ed il principio maggioritario, tipico del parlamentarismo e connesso all'idea di libertà di una comunità politica<sup>45</sup>, il quale trova il proprio fondamento normativo, con qualche eccezione funzionale alla tutela delle minoranze parlamentari<sup>46</sup>, nell'art. 64, comma 3, cost. ed in tutte le norme regolamentari volte a disciplinare la deliberazione delle assemblee.

---

<sup>43</sup> Il riferimento è al principio cardine della discussione parlamentare razionalizzata, in base al quale ciascun parlamentare, salvo determinate e tassative ipotesi, ha facoltà di parlare una sola volta nella stessa discussione. Sul problema dell'ostruzionismo tecnico (diverso e distinto da quello 'fisico, consistente in un'attività fisica dei parlamentari volta ad arrestare i lavori dell'aula) quale strumento idoneo a contrastare 'il dominio della maggioranza' (*Majoritäts Herrschaft*) e a creare compromessi tra maggioranza e minoranza v. le considerazioni di Kelsen H., *Das Problem*, op. cit., 36.

<sup>44</sup> Il riferimento è alle norme regolamentari che attuano e sviluppano le norme costituzionali di cui all'art. 64 cost., ultimo comma, con riguardo alla presenza in aula (ma anche nelle commissioni, specie se operanti in sede legislativa) del Governo (per mezzo di un suo rappresentante) durante i lavori parlamentari; sul punto cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 271, il quale tende a porre l'accento sul carattere obbligatorio (e non facoltativo) della presenza del Governo, posto che la normativa regolamentare tende ormai a configurare l'assenza del medesimo quale presupposto per la sospensione dei lavori dell'aula (o della commissione).

<sup>45</sup> Pone in termini espliciti tale connessione Kelsen H., *Vom Wesen und Wert*, op. cit., 9 ss, per il quale "das Prinzip der absoluten (und nicht das der qualifizierten) Majorität [bedeutet] die relativ größte Annäherung an die Idee der Freiheit".

<sup>46</sup> In definitiva, ogni qual volta che il testo costituzionale richieda una maggioranza 'speciale', sottintendendo un coinvolgimento nella decisione (di una parte) dei gruppi rientranti nella minoranza (ad es. la stessa approvazione dei regolamenti di ciascuna camera), o individui un numero di deputati al fine di azionare determinati istituti del diritto parlamentare (ad es. la rimessione all'aula di disegni di legge, ex art. 72, comma terzo, cost.).

Infine, vi è il principio centrale della pubblicità dei lavori parlamentari. Quest'ultima, definita da alcuni come il carattere essenziale del parlamentarismo<sup>47</sup>, è consacrata all'art. 64 cost. per quanto riguarda i lavori dell'aula, mentre per quelli delle commissioni l'art. 72 cost. rinvia ai regolamenti parlamentari la determinazione delle relative forme di pubblicità.

Tali principi<sup>48</sup>, qui sommariamente richiamati, hanno influenzato non poco la natura e la morfologia di tutti i procedimenti parlamentari, i quali finiscono così per distinguersi nettamente dalla categoria più generale dei procedimenti giuridici. Queste caratteristiche del procedimento parlamentare appaiono, infatti, strettamente funzionali alla realizzazione degli obiettivi propri del parlamentarismo ed, in ultima analisi, della stessa democrazia rappresentativa<sup>49</sup>: sebbene l'analisi teorica di questi profili abbia spesso condotto a risultati non sempre univoci, oscillando fra i 'poli' della libertà e

---

<sup>47</sup> In questo senso, classicamente, v. le plastiche osservazioni di Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage*, op. cit., 41 ss (accogliendo, così, l'impostazione di Smend il quale identificava la *ratio* del parlamentarismo nella stessa dinamica dialettica parlamentare); nonché v. Bentham J., *Essay*, op. cit., 357 ss. Da ultimo, sul tema della pubblicità dei lavori parlamentari cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 298.

<sup>48</sup> Il Manzella ha, poi, inserito nel novero di questi principi anche tutti quelli afferenti all'indipendenza funzionale delle camere (quali le immunità, l'insindacabilità, l'inviolabilità, l'immunità di sede, etc.), sebbene, secondo il sommo parere di chi scrive, tale inserimento finisce per non dare esatto conto della natura di queste prerogative costituzionali, volte più alla tutela dell'indipendenza strutturale e della funzionale dell'organo-parlamento (come ricordato dalla stessa Corte costituzionale, sent. n. 262 del 2009), che non delle procedure adottate da questo, le quali, è certo, ne risultano sicuramente condizionate.

<sup>49</sup> In tal senso sembrerebbe potersi affermare che tali principi vegliano e garantiscano, non solo la democraticità, ma sulla stessa costituzionalità della procedura (e, dunque, dell'atto) parlamentare, dove per 'costituzionalità' si intende il rispetto di quel complesso di norme costituzionali dalle quali è possibile trarre una serie di principi (ed una 'logica') ben precisi; principi, quest'ultimi, volti alla tutela delle minoranze parlamentari, nonché alla tutela di un dibattito ampio all'interno del quale possano emergere pienamente tutte le istanze della società, nel quadro e nell'ottica di uno stato costituzionale, realmente pluralista, che integri (o legittimi) i conflitti sociali che sorgono al suo interno.

dell'omogeneità<sup>50</sup>, sembrerebbe potersi affermare che le procedure parlamentari siano configurate in modo da creare e garantire un collegamento saldo e continuo con il corpo elettorale<sup>51</sup>, emergendo così in tutta la sua complessità quel carattere 'indiretto' proprio delle democrazie rappresentative. In altre parole, la struttura tipica delle procedure parlamentari riflette l'essenza del parlamentarismo stesso e ne garantisce lo stesso funzionamento. Non stupisce, dunque, come in contesti sociali complessi e fortemente pluralistici le procedure parlamentari costituiscano il terreno d'elezione per quell'opera di integrazione-inclusione dei diversi interessi in vista di una loro mediazione sul piano politico, e come l'attuale crisi funzionale di tali procedure (derivante, a sua volta da una crisi del sistema politico) in Italia finisca per segnare la crisi di questi processi politici di integrazione<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Secondo questa schematica divisione potrebbe essere ricostruita la polemica tra Hans Kelsen e Carl Schmitt, nella quale il primo, come ricordato più sopra nel testo (v. supra cap. 1), poneva come obiettivo del parlamentarismo la concretizzazione (per quanto approssimata) del principio di libertà ed autodeterminazione di un popolo, mentre il secondo (e buona parte della dottrina tedesca del suo tempo) identificava quale fine ultimo del diritto costituzionale moderno (e quindi anche del parlamento) la realizzazione di un'omogeneità sociale.

<sup>51</sup> In tali termini pone la questione Manzella A., *Parlamento: questione attuale*, op. cit., 11 ss; su tali aspetti v. supra capitolo 1 par. 5; sembrerebbe escludere tali profili all'interno delle dinamiche intraparlamentari (ed interorganiche, per es. tra Parlamento e Governo) Rescigno G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

<sup>52</sup> Sebbene con diversi accenti, sottolineano tali aspetti Ridola P., *Democrazia rappresentativa*, op. cit., 12 ss, nonché Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali*, op. cit., 19 per la quale "il problema della qualità della legge rivela la sua natura prettamente politico-costituzionale, ovvero il suo inscindibile legame con il funzionamento della rappresentanza".

1.4. Il ‘procedimento legislativo’ come autonoma categoria concettuale nella teoria generale del diritto: il contributo di Serio Galeotti.

Volgendo ora l’attenzione al procedimento legislativo *strictu sensu*, quale specifico *tipo* di procedimento parlamentare, è utile premettere come l’analisi di quest’ultimo sotto la lente della teoria generale, se da un lato implichi un certo grado di astrazione dai singoli ordinamenti positivi all’interno dei quali opera, dall’altro non possa prescindere del tutto.

In questo senso, se è vero che la dottrina pubblicistica italiana, nello sforzo di fornire una collocazione sistematica pressoché definitiva del procedimento legislativo, ha attinto a piene mani dagli istituti e dai principi elaborati nell’ambito della teoria generale del diritto, è altrettanto vero che essa ha sempre verificato l’utilità (e la validità) di quest’ultimi alla luce del quadro normativo vigente.

Esempio icastico di quanto appena affermato è il “*Contributo alla teoria del procedimento legislativo*” di Serio Galeotti, il quale fu tra i primi osservatori a porre in stretto collegamento il procedimento legislativo (ormai stabilmente emerso nella sua individualità nel diritto pubblico positivo) e quei concetti generali ed ormai comuni a tutte le branche del sapere giuridico.

E' chiaro che un simile accostamento fu fatto anche da autori precedenti<sup>53</sup> all'autore citato, ma il richiamo a quest'ultimo diviene particolarmente significativo ai fini della nostra indagine per due motivi: da un lato, perché affrontò in modo esplicito (e non *incidenter tantum*) questa problematica<sup>54</sup>, e dall'altro ma perché fu tra i primi a riflettere su questi temi, appunto, sotto la vigenza della costituzione del '47.

Sebbene, infatti, lo stesso Esposito avesse già posto le basi in Italia per l'analisi del procedimento legislativo come entità giuridico-formale autonoma, distinguendo tra un concetto 'empirico' di procedimento legislativo ed uno 'tecnico'<sup>55</sup>, è con Galeotti che emerge distintamente l'esigenza di affondare “*lo sguardo in tutto ciò che precede e*

---

<sup>53</sup> Per rimanere all'interno della dottrina italiana, e senza pretesa di completezza, il riferimento è alle opere di Donati D., *Il procedimento della approvazione*, op. cit., nonché di Esposito C., *La validità delle leggi*, Padova, 1934, e Id., *Legge*, op. cit., 719. Tali opere analizzarono il fenomeno del farsi dell'atto legislativo, depurandolo da elementi ricostruttivi meramente empirici ed ancorandolo in modo stretto alla relativa disciplina positiva, ma tali trattazioni sembrerebbero aver pretermesso l'esame del concetto giuridico di procedimento (legislativo) in sé considerato, concentrando il fuoco sull'atto da questo scaturente.

<sup>54</sup> Gli Autori che affrontarono in epoca tardo-liberale il tema non diedero molto peso al problema della collocazione sistematiche del concetto in parola, fornendo al riguardo soluzioni compatibili con la propria visione del diritto e preoccupandosi poco della compatibilità di tali ricostruzioni con l'ordinamento positivo. La principale ragione di tale quadro risiede, da un lato nell'estrema novità del procedimento in sé (inteso quale strumento volto ad imbrigliare entro regole formali il potere sovrano) e, dall'altro, nella labilità (se non precarietà) sia degli stessi procedimenti legislativi, non è infatti un caso che Esposito che si formò proprio in questo periodo ne rimase influenzato profondamente, adottando poi una certa visione in ordine alla produzione del diritto (diremmo Hegeliana, vale a dire riconnessa all'effettività dello stesso ) ed alle norme che ad essa *si dirigono* ad essa (ovvero a coloro che sono titolari del potere legislativo); in tal senso v. le considerazioni sul paradigma procedurale entro lo Stato di diritto svolte da Azzariti G., *Diritto e conflitti*, op. cit., 227; ulteriore conferma di tale quadro può essere trovata in Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 4, il quale, con riferimento alla dottrina tedesca del periodo classico (fine XIX sec., quali il Laband o lo Jellinek), osservava come “*la considerazione del fenomeno restava pur sempre atomistica, condotta essenzialmente allo scopo di individuare, tra i vari atti, il Gesetzesbefehl, quello che solo l'organo portatore della sovranità avrebbe avuto il potere di impartire. Ma non si assurse mai [...] a concepire il fenomeno procedimentale nella sua distinta unità*”.

<sup>55</sup> Cfr. Esposito C., *Legge*, op. cit., 721.

*conduce alla legge, in tutto quel fascio di di attività che menano all'atto, cioè che concorrono a farlo rilevante per il diritto appunto come legge [...]*<sup>56</sup>.

Il fatto, poi, che lo studio citato sia apparso successivamente all'entrata in vigore della costituzione, e che abbia avuto come punto fermo le norme in essa contenute, non è di secondo momento, ma al contrario rappresenta un punto di importanza fondamentale.

Alla base, infatti, della necessità stessa di uno studio sistematico del procedimento legislativo stava per Galeotti non solo l'avvento del nuovo ordinamento costituzionale, ma proprio *“la presenza, finalmente attiva, di un giudice della costituzionalità degli atti legislativi”*, grazie al quale *“tutta la realtà normativa attinente alla formazione della legge [...] è assurta [...] ad una rilevanza pratica che non abbisogna certo d'illustrazione”*<sup>57</sup>.

A ben vedere, il riferimento alla neo-istituita Corte costituzionale non è di poco conto: esso rivela implicitamente l'adesione a quella concezione in base alla quale, da un lato

---

<sup>56</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 7.

<sup>57</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 6, sotto questo profilo appare estremamente significativa la circostanza per la quale tale opera fu pubblicata nel '57, un anno dopo l'entrata in funzione della Corte costituzionale e lo stesso anno dell'ordinanza di rinvio che sfociò poi nella sentenza n. 9 del '59.

la costituzione è un atto normativo immediatamente vincolante in tutte le sue parti<sup>58</sup>, e dall'altro non è sufficiente “oggi muovere dalla legge, dall'atto legislativo ravvisato nei suoi requisiti, [...] per risolvere i problemi che si pongono circa la sua validità ed efficacia”<sup>59</sup>. È, dunque, in questo orizzonte di senso che l'autore citato s'interrogò sull'esatta collocazione del procedimento legislativo nel quadro generale della fenomenologia giuridica.

Come detto più sopra, si parla di procedimento legislativo in senso tecnico quando la serie, giuridicamente necessitata, di atti sia funzionalmente orientata ad esplicare la funzione legislativa dell'organo titolare di tale potere. Logico, quindi, che la prima questione che la dottrina si trovò ad affrontare fosse quella relativa alla delimitazione

---

<sup>58</sup> Una concezione che in quel giro di anni stava maturando e che vide tra i suoi più autorevoli sostenitori, come è ben noto, Crisafulli V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 11, per il quale “una Costituzione, come qualsiasi altra legge, è anzitutto e sempre un atto normativo e che perciò le sue disposizioni debbono essere intese di regola (e salvo rarissime eccezioni eventuali, nei casi in cui non sia onestamente possibile fare altrimenti) come disposizioni normative: enunciative, dunque, vere e proprie norme giuridiche, siano poi queste da annoverarsi tra le norme organizzative o tra le norme di scopo ovvero tra quelle disciplinanti rapporti tra soggetti esterni alla persona statale e via dicendo. In altre parole: una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, magis ut valeat, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere ripetiamo, di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati”; in tal senso v. anche Barile P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951; *contra* v. le note posizioni di Esposito C., *La validità*, op. cit., 290 ss. Una querelle, quella cui qui si accenna, che ha evidenti ripercussioni sulla concreta portata del sindacato di costituzionalità delle leggi per vizi del relativo procedimento (sul punto v. *infra* cap. 5).

<sup>59</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 7.

<sup>60</sup> Per il Galeotti, ult. op. cit., 120, infatti “il procedimento legislativo, come ogni procedimento, si identifica e si unifica in base alla fattispecie dell'atto totale a cui esso conduce”.

del concetto stesso di ‘funzione legislativa’<sup>60</sup>, andando così a riprendere le fila del classico dibattito sulla nozione di ‘legge in senso stretto o formale’<sup>61</sup>.

Sotto questo profilo, la prima dottrina del procedimento legislativo, assumendo quale atto-totale di quest’ultimo un concetto formale di ‘atto legislativo’, intese la funzione legislativa in termini anch’essi essenzialmente formali, vale a dire vincolati al diritto positivo di un dato ordinamento<sup>62</sup>. A tale potestà legislativa, individuata per il tramite di quello specifico *nomen juris*<sup>63</sup>, corrispondeva poi un specifica nozione di ‘atto

---

<sup>61</sup> Il riferimento è al noto dibattito sulla (utilità della) distinzione tra legge ‘in senso formale’ e legge ‘in senso materiale’, per la quale, tra i sostenitori, v. nella dottrina tedesca Heller H., *Der Begriff des Gesetzes in der Weimarer, Reichsverfassung zuerst veröffentlicht, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, IV, als Bericht zum 2. Beratungsgegenstand der Tagung 1927 in München*, Berlin und Leipzig, 1928, 98 ss.; per la dottrina francese v. Carré de Malberg R., *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, rist. 1984 (con prefazione di Georges Burdeau), 14 ss; per la dottrina italiana v. Orlando V.E., *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1901, 89 ss; nonché le classiche pagine di Donati D., *La forza formale della legge*, (1911), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, 87 ss. Tra i più decisi critici di tale distinzione v. per tutti Esposito C., voce *Legge*, 721 ss, il quale, ritenendo tutti gli atti dello Stato egualmente produttivi di diritto, identificava “*la legge nell’accezione ristretta di atto collettivo [...] del Re e delle due Camere*”; tale posizione venne, poi, recepita dal Galeotti, ult. op. cit., 121 ss, il quale, ai fini della sua indagine, ritenne di dover prendere in considerazione “*unicamente il concetto formale di di «atto legislativo», vale a dire quello che, prescindendo dal modo con cui se ne atteggi nel singolo caso il dispositivo, identifica la «legge» in base a ciò che comunemente se ne dica la «forma»*”.

<sup>62</sup> L’atto legislativo, veniva dunque identificato dal Galeotti, ult. op. cit., 120, come “*quella fattispecie di diritto costituzionale che sia posta in essere secondo un procedimento peculiare, da quelle istanze od organi (statali o di altri enti pubblici) cui sia attribuito originariamente e stabilmente l’esercizio della potestà legislativa*”; da notare la perfetta ‘circolarità’ di questa definizione la quale metteva in stretto collegamento la potestà legislativa con i relativi atti di esercizio.

<sup>63</sup> Sulla rilevanza del *nomen juris* dell’atto ai fini della sua classificazione v. Esposito, *La validità*, op. cit., 144 ss, nonché Sandulli A., *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 269 ss.



legislativo', inteso quale atto giuridico imperativo dotato di una peculiare "potenzialità di produzione giuridica (rivelata dalla inderogabilità e dalla vis abrogante)"<sup>64</sup>.

Ebbene, la dottrina in parola si trovò a dover applicare questo quadro concettuale (e metodologico) ad un panorama normativo del tutto inedito, dove il *genus* della legge aveva dato luogo a molteplici specie di atti legislativi (o comunque dotati della stessa forza). Rispetto a tale "gemmazione"<sup>65</sup> delle fattispecie legislative, facendo coincidere l'ampiezza del concetto di procedimento legislativo con quella del concetto di 'legge in senso formale', la dottrina in parola si pose il problema di individuare quali, di queste fattispecie, rientrassero in quest'ultima categoria, al fine di desumere "in tutta la sua estensione il fenomeno del procedimento legislativo nel nostro diritto"<sup>66</sup>.

Non solo. Una volta identificate le varie fattispecie legislative, rientranti nel *genus comune* della 'legge in senso formale', l'unico criterio discrezionale in base al quale poter distinguere quest'ultime fra di loro, secondo la dottrina in esame, era costituito proprio dallo specifico procedimento legislativo seguito per la loro adozione<sup>67</sup>.

La costituzione italiana, sotto questo profilo, innovò decisamente il sistema delle fonti, rendendolo funzionale, non solo ad una più compiuta realizzazione della separazione dei

---

<sup>64</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 122, il quale già avvertiva come, in base al nuovo ordinamento costituzionale italiano, "la fattispecie della «legge formale» [...] non costitui[sca] più una figura unica, indifferenziata".

<sup>65</sup> Il termine, evocativo, è proprio di Galeotti S., ult. op. cit., 125.

<sup>66</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 142.

<sup>67</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 129 ss, il quale, prescindendo da criteri quali quello dell'efficacia (o forza giuridica) dell'atto, o del soggetto al quale il medesimo è imputato, distingueva all'interno del *genus* della 'legge' le leggi ordinarie, le leggi costituzionali, le leggi regionali, e gli statuti regionali; per l'A. citato, peraltro, "l'analisi dei caratteri peculiari in base a i quali è dato differenziare il procedimento formativo delle varie specie di «legge» che si sono enucleate suppone [...] una omogeneità fondamentale tra i relativi fenomeni procedurali che, per poter essere differenziati, debbono riuscire, per l'appunto, suscettibili di raffronto".

poteri, ma anche ad una struttura fortemente decentrata dello Stato, al nuovo ruolo ricoperto dal corpo elettorale nella forma di governo, alle esigenze della rigidità costituzionale<sup>68</sup>.

Sulla base di tali assunti, la teoria in esame, dunque, individuò nella legge ordinaria, in quella costituzionale (o di revisione), in quella regionale, e negli statuti regionali (delle regioni a statuto ordinario), le fattispecie che esauriscono completamente la categoria della ‘legge formale’, e dalle quali poter desumere il fenomeno del procedimento legislativo nell’ordinamento italiano.

1.5. Critica della dottrina esaminata: la nozione di ‘procedimento legislativo’ e quella di ‘legge in senso tecnico o formale’.

Ora, al di là degli innegabili progressi che con la dottrina in esame sono stati compiuti in ordine alla comprensione del procedimento legislativo quale autonoma categoria concettuale, la ricostruzione appena richiamata, secondo il sommesso parere di chi scrive, non è esente da critiche, non solo sotto il profilo della sua coerenza interna, ma anche sotto quello della sua aderenza al concreto atteggiarsi dei fenomeni giuridici analizzati.

Nella misura in cui si afferma, infatti, che dalla nozione di ‘legge in senso formale’ si possa giungere ad individuare quella di procedimento legislativo (poiché alla prima

---

<sup>68</sup> Su questi temi, quale quello del pluralismo istituzionale nella costituzione repubblicana, tra i primi studi (coevi a quelli condotti dal Galeotti) v. quello di Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, op. cit., 84 e ss.

intimamente connessa), e, parallelamente, che solo sulla base quest'ultimo si possano distinguere i singoli modelli di legge, non si può fare a meno di notare come tale definizione 'circolare' dei fenomeni in oggetto, oltre al rischio di una certa tautologia<sup>69</sup>, conduca ad una ricostruzione del sistema delle fonti non del tutto soddisfacente.

Sotto questo aspetto, la scelta di assumere il 'procedimento formativo' quale unico criterio discretivo, prescindendo dai criteri della competenza e della forza giuridica (attiva e passiva)<sup>70</sup>, finisce per mettere sullo stesso piano fonti nettamente diverse fra di loro, ed il cui unico dato comune è quello del tutto esteriore del *nomen juris* 'legge'<sup>71</sup>.

Ma se è vero, e lo è, che dalle diverse fonti sopra citate emergerebbe una figura generale e ricorrente di 'procedimento' che legittimi, sul piano della teoria generale, la composizione di quest'ultimo quale autonoma categoria giuridica, non sembra, però, potersi validamente porre l'affermazione reciproca, e cioè che l'esistenza di tale categoria concettuale costituisca la riprova dell'appartenenza di "*tali specifiche figure normative alla categoria della «legge» in senso tecnico*"<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> In sostanza, si sottolinea la possibilità di un 'cortocircuito logico' nel momento in cui si cerchi di definire, attraverso un'incognita (la nozione di legge formale), un'altra incognita (la nozione di procedimento legislativo), e viceversa (dal procedimento legislativo alle singole fattispecie legislative).

<sup>70</sup> Oltre a quello del procedimento, tra i criteri per distinguere le diverse fonti-atto il Galeotti utilizza anche quello del soggetto che adotta l'atto, pretermettendo invece il criterio del 'valore', sul quale, in quello stesso giro di anni in Italia, v. gli svolgimenti di Sandulli A., *Legge, forza di legge, valore di legge*, op. cit., cui adde Modugno F., *L'invalidità della legge*, Vol. II°, Milano, 1970, 20; un criterio, quest'ultimo, che ad avviso di chi scrive non può essere tralasciato nella ricostruzione del sistema delle fonti.

<sup>71</sup> Una certa perplessità sull'utilità sistematica di 'nomina' troppo ampi e generici si ritrova in Romano S., *Sulla natura dei regolamenti*, op. cit., il quale, con riguardo al temine regolamento osservava come "*a tale espressione, più comune che tecnica, non risponda un'unica figura o più figure che sia utile raffrontare, ma, viceversa, una serie di concetti che interessa non confondere*"; esigenza, quest'ultima, che pare ricorrere anche in questa circostanza. Di diverso avviso su tale questione v. Esposito, *La validità*, op. cit., 144 ss.

<sup>72</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 143 ss.

Posto, infatti, che la nozione di ‘legge formale’ qui impiegata fa perno (come diversamente non potrebbe fare, per stessa ammissione della dottrina in parola<sup>73</sup>) sulla peculiare *forza* dell’atto legislativo<sup>74</sup> rispetto ad ogni altro atto imperativo statale (regolamenti governativi, sentenze, etc.), sembra del tutto opinabile inserire in questa stessa categoria fonti che sono dotate di ben altra efficacia giuridica, quali ad esempio le leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Quest’ultime, non potendo essere concepite, specie in un ordinamento costituzionale rigido, quale esercizio di un ‘potestà legislativa formale’ ordinaria, bensì quale esercizio di ben altro tipo di potestà<sup>75</sup>, non si vede come possano rientrare nel *genus commune* della ‘legge formale’, intesa quest’ultima come atto dotato di una sua peculiare inderogabilità e *vis* abrogante, nonché (oggi più che mai) di specifiche competenze. Se così non fosse, è evidente che la categoria della ‘legge in senso tecnico’ avrebbe un’estensione tale da perdere definitivamente la propria, residua, utilità dogmatica.

Ed allora, in un’ottica che tenda a conservare questa utilità, dovrebbero qualificarsi come ‘leggi formali’ solo quegli atti normativi adottati nell’esercizio di una ‘potestà legislativa ordinaria’, formalmente e stabilmente attribuita dalla Costituzione, e dotati di

---

<sup>73</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 120-123.

<sup>74</sup> Donati D., *La forza formale della legge*, op. cit., spec. 88 ss.

<sup>75</sup> Sulla quale v. Esposito C., *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Milano, 1963, 192 ss; più recentemente, e senza pretesa di completezza, cfr. le considerazioni di Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 92 ss.

peculiare forza e competenza, vale a dire la c.d. legge ordinaria<sup>76</sup>.

È chiaro, poi, questa impostazione ci impedirebbe di elaborare, sul piano della teoria generale, una nozione di ‘procedimento legislativo’ applicabile *tout court* anche a fattispecie strumentali alla formazione di atti normativi diversi (per gerarchia, valore o

---

<sup>76</sup> Sembrerebbe dunque doversi escludere, secondo quest'impostazione, dal *genus* della legge ‘in senso tecnico’ gli statuti regionali (sia delle Regioni ad autonomia ordinaria, che, a maggior ragione, di quelle ad autonomia speciale); una simile scelta, contrariamente a quanto invece sosteneva Galeotti S., op. cit., 129 ss, è giustificata dal fatto che, dopo le leggi di riforma costituzionale intervenute sulla potestà statutaria di tutti i tipi di regione (v. ll. cost., nn. 1 del 1999 e 2 del 2001), gli atti configurati come ‘statuti regionali’ (o ‘leggi statutarie’), al di là delle incertezze riguardanti i limiti della ‘materia’ da essi disciplinabile (sulle quali v. Luciani M., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010, 578 ss), presentano un procedimento di formazione aggravato che li distingue nettamente dalle leggi regionali ordinarie sotto il profilo della differente forza formale (indice della differente funzione che con essi si esercita), ponendoli ad un livello gerarchicamente superiore. È bene, poi, precisare che le peculiarità (specie sotto il profilo del loro valore) di tali fonti non permettono una loro collocazione agevole all'interno del sistema delle fonti, posto il chiaro vincolo di subordinazione alle fonti di rango costituzionale; sembrerebbe, dunque, profilarsi la possibilità, data la loro specifica forza formale, competenza, valore e funzione, di configurare una categoria a sé che contenga tale tipo di fonti; su questo tema v. in tal senso la ricostruzione dell'autonomia statutaria delle Regioni, ordinarie e speciali (ormai, dopo le riforme costituzionali del 1999-2001, abbastanza omogenea), nonché della posizione della ‘legge statutaria’ all'interno del sistema delle fonti, offerta da Caretti P.-Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, Torino, 2007, 42-46 ss; conferme del particolare regime giuridico di tali fonti possono riscontrarsi anche nella giurisprudenza costituzionale, per la quale v. Corte cost. nn. 48 del 1983 e 993 del 1988 (per quanto riguarda la giurisprudenza precedente ai citati interventi di revisione), nonché nn. 304 del 2002, 196 e 313 del 2003, e 2, 372, 378 e 379 del 2004 (per quanto concerne le principali pronunce post riforma).

Con riguardo, invece, alle leggi regionali, la loro peculiare efficacia (e competenza), differente da quella riconnessa alla legge ordinaria dello Stato, sembra negare che con riguardo al loro procedimento formativo si possa parlare con sicurezza di ‘procedimento legislativo’ nel senso specificato nel testo; sul punto cfr. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 127, secondo il quale, comunque, tali fonti, data la loro soggezione alla sola Costituzione (al pari delle leggi Statali) costituiscano una specie della legge in senso tecnico o formale. In tali termini cfr. anche Zanobini G., *Gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 385.

competenza) da quelli ‘legislativi in senso stretto’, quali ad esempio le leggi costituzionali (o di revisione costituzionale)<sup>77</sup>.

Con riguardo a quest’ultime, vale la pena, infatti, precisare come non sia un caso che il loro procedimento di formazione sia detto di *revisione* costituzionale e trovi la propria disciplina nel titolo VI° della Costituzione, quello delle garanzie costituzionali; un chiaro indice, dunque, della netta distinzione, strutturale e funzionale, di questo procedimento da quello legislativo in senso stretto, rappresentando il primo un ulteriore

---

<sup>77</sup> Prescindendo dalla (controversa) distinguibilità tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale (sulla quale v. Esposito C., *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione*, op. cit., 193; nonché da ultimo cfr. Pizzorusso A., *Fonti del diritto*, op. cit., 393), le leggi costituzionali ‘tout court’ sono individuabili proprio sulla base del diverso (e più aggravato) procedimento di formazione, dal quale consegue la differente posizione gerarchica nel sistema delle fonti e la stessa rigidità della Costituzione; ed è proprio in forza di tali differenze strutturali (che emergono al livello del procedimento di formazione) delle leggi costituzionali che non si può affermare l’appartenenza di queste al *genus* della legge ‘formale’, posto che quest’ultima ha forza (o valore), caratteri e funzioni ben definite e non sovrapponibili alle prime. Sul tema v., per tutti, le pagine classiche di Kelsen H., *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, in *Rev. dr. public et sc. pol.*, 1928, 198 ss, nonché cfr. le considerazioni più recenti di Pace A., *La causa della rigidità costituzionale*, in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 1 ss.

e diverso *tipo* nell'ambito dei c.d. 'procedimenti di decisione parlamentare'<sup>78</sup>.

Solo in questi termini, dunque, quell'omogeneità di fondo, diremmo 'strutturale', dei vari procedimenti legislativi, felice intuizione del Galeotti<sup>79</sup>, può essere spiegata sulla base di un'appartenenza comune dei relativi atti-totali all'unico *genus* della 'legge formale'.

Passando, poi, dalla prospettiva degli atti a quella della *funzione* (che per il loro tramite si realizza), si potrà ancor più chiaramente rilevare che l'elemento unificante della categoria del 'procedimento legislativo' sia rappresentato dalla sua strumentalità

---

<sup>78</sup> Su tale categoria v. *supra* par. 3 e dottrina ivi citata; sulle differenze strutturali e funzionali del procedimento di formazione delle leggi costituzionali, rispetto a quello 'legislativo in senso tecnico', la dottrina appare ormai piuttosto concorde (confortata sul punto anche dalla Corte costituzionale, la quale nella sent. n. 168 del 1963 ha rimarcato tali distinzioni), mentre sotto il profilo della natura dell'atto, si riscontra una tendenza ad assimilare le leggi di rango costituzionali a quelle ordinarie, inserendole nel medesimo *genus*; in termini espliciti su tale posizione v. Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II,1, II<sup>a</sup> ed., Padova, 1971, 60 ss, per il quale le leggi costituzionali o di revisione rientrano nel *genus* della legge 'in senso formale', nonché recentemente cfr. Azzariti G., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2010, 47 ss; in senso contrario, nella ricostruzione del sistema delle fonti, sembrerebbero porsi da ultimo Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 92 ss, e Pizzorusso A., *Fonti del diritto*, op. cit., 175 ss, i quali configurano le leggi costituzionali all'interno di un *genus* a sé stante; a fronte di tale quadro dottrinario, è opportuno sottolineare come, ai fini della presente indagine (e di quanto quivi sostenuto), non appaia decisivo la negazione di una distinzione, diremmo '*genetica*', tra la legge ordinaria ('in senso tecnico o formale') e legge costituzionale, poiché, se da un lato non sembra si possa trascurare il dato formale del differente valore/forza delle leggi costituzionali rispetto alla legge ordinaria, dall'altro una classificazione che le comprenda nello stesso *genus* potrebbe comunque coesistere con quanto sostenuto nel testo, posto che detta analisi si muove sul differente piano concettuale del procedimento (differente da quello degli 'atti' e della loro natura, su tali aspetti v. nel testo); su tale piano i procedimenti di formazione delle leggi ordinarie e delle leggi costituzionali o di revisioni appaiono, alla luce della disciplina positiva costituzionale, strutturalmente e radicalmente diversi, non assimilabili, tanto da giustificare una differente 'categorizzazione'.

<sup>79</sup> È chiaro infatti l'intimo nesso funzionale esistente tra l'atto-totale ed il procedimento ad esso sotteso, che costituisce il *proprium* di ogni serie procedimentale (e sulla base del quale l'atto condiziona la struttura del relativo procedimento), rappresenta l'acquisizione più felice delle ricerche di Galeotti; al di là, infatti, delle singole differenze strutturali permane una struttura ed un sostrato di principi comuni a tutti i procedimenti; ed è tale omogeneità che consente quella 'tripartizione galeottiana' di ogni procedimento legislativo in fase dell'iniziativa, fase deliberativa e fase del perfezionamento dell'efficacia; una omogeneità, è bene ricordarlo, che secondo l'impostazione dell'Autore citato, discendeva dall'omogeneità dei singoli atti-totali, tutti rientranti nel *genus* della 'legge formale'. Sul punto v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 143-144 *passim*.

all'*esercizio* da parte di assemblee elettive della potestà legislativa formale; criterio discrezionale, quest'ultimo, che, trascendendo le peculiarità dei singoli atti-totali, si pone come dirimente anche rispetto a fattispecie di dubbia collocazione, quali ad esempio le cc.dd. 'leggi rinforzate'<sup>80</sup>.

Logica conseguenza di tale impostazione è che gli atti-totali, sorti sulla base di questo tipo di procedimenti, finiscano per coincidere con (ed esauriscano) le 'figure tipiche' per mezzo delle quali la funzione propriamente legislativa può essere esplicata. In altre parole, il tratto tipico di tali procedimenti risiede nella loro stretta '*inerenza*' alla peculiare funzione che attraverso di loro è esercitata.

Seguendo questo filo logico, sembra, dunque, utile tornare a riflettere sull'efficace immagine, fornita dal Benvenuti, del procedimento come 'forma della funzione'<sup>81</sup>, poiché essa, al di là delle critiche che le furono mosse<sup>82</sup>, riesce meglio di altre ad esprimere quella connessione esistente tra la serie procedurale e l'*esercizio* di una potestà di cui, è bene ricordarlo, è titolare una persona giuridica, o ancor più precisamente un organo collegiale di quest'ultima.

---

<sup>80</sup> In quest'ultima ipotesi, infatti, i singoli aggravamenti procedurali connessi alla loro formazione, determinando un'alterazione della loro efficacia nell'ordinamento giuridico, incidono sulla strumentalità di tale tipo di fonte rispetto all'*esercizio* della (sola) potestà legislativa. Differenze, strutturali e qualitative, dell'atto, tali da giustificarne, forse, una diversa e autonoma collocazione, rispetto alla categoria della legge in senso tecnico o formale, all'interno del sistema delle fonti. Su tale particolare fattispecie, e sulla dubbia configurazione della medesima quale particolare ed autonomo tipo di fonte legislativa, v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, ult. loc. cit..

<sup>81</sup> Per la quale v. Benvenuti F., *Funzione amministrativa*, op. cit., 120 ss.

<sup>82</sup> Per le quali v. *supra* par. 1.



Come è stato, infatti, chiarito, il procedimento giuridico “*trova il campo naturale [...] della sua manifestazione nell’ambito dell’attività delle persone giuridiche*”, mettendole materialmente in condizione di ‘*funzionare*’<sup>83</sup>.

Non solo. La connessione tra la struttura degli enti collettivi e la fattispecie procedimentale, oltre a far emergere un vero e proprio principio di ‘*pluripersonalità necessaria*’ del procedimento<sup>84</sup>, ha portato alla configurazione di “*un rapporto di costante implicazione tra l’attività plurisoggettiva imputabile alla persona giuridica ed il meccanismo procedimentale*”<sup>85</sup>.

Ebbene, tale ricostruzione, per il rapporto di derivazione che lega il procedimento giuridico a quello legislativo, trova positivo riscontro anche in quest’ultimo, rappresentando l’*iter legis* quel particolare e necessario strumento, in assenza del quale le assemblee elettive non sarebbero in grado di porre in essere alcuna manifestazione della potestà legislativa di cui sono titolari.

Alla stregua di quanto illustrato, l’aggettivo ‘legislativo’ tornerebbe, dunque, ad avere una sua specifica utilità, rappresentando un chiaro indice, non solo della precisa natura giuridica degli atti normativi posti in essere per mezzo di tali procedimenti<sup>86</sup>, ma anche

---

<sup>83</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 73 ss.

<sup>84</sup> Sul punto v. Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 61 ss, per il quale l’imputabilità dell’atto-totale ad una persona giuridica viene configurata come elemento necessario per poter parlare di fenomeno procedimentale; su posizioni parzialmente differenti, volte ad ammettere la possibilità quantomeno teorica del procedimento ‘monopersonale’, v. Sandulli A., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952, 289 ss.

<sup>85</sup> Così Galeotti S., *Contributo alla teoria*, op. cit., 74.

<sup>86</sup> Sembrerebbe, dunque, non esserci spazio per configurare il procedimento di formazione dei regolamenti parlamentari quali procedimenti legislativi in senso tecnico, rientrando invece nella categoria più generale e ‘superiore’ dei procedimenti di decisione parlamentare, i quali a loro volta possono anche mettere capo, anzi il più delle volte è così, ad atti aventi esclusivamente rilevanza interna alle stesse e sole camere; sembrerebbe confermare quest’impostazione il dato della tipica rilevanza esterna dell’atto giuridico (del tipo della dichiarazione).

dell'inerenza del relativo procedimento all'esercizio di una specifica funzione<sup>87</sup>.

Con riguardo a quest'ultimo punto, non stupisce, ma anzi costituisce un'importante riprova di quanto sin esposto, il fatto che i varî sotto-tipi di procedimento legislativo siano tutti caratterizzati (sebbene con diversa intensità) da quei princìpi, che più sopra si sono descritti come tipici di ogni 'procedimento di decisione parlamentare', vale a dire funzionali alla garanzia di tutte parti politiche coinvolte nel processo decisionale<sup>88</sup>. Lo sono, chiaramente, i procedimenti formativi della legge statale e lo sono anche, sebbene cambi il quadro positivo di riferimento, le leggi regionali e provinciali. In tal senso, dunque, si può affermare che il procedimento legislativo si configuri come specifica categoria all'interno di quella più ampia dei 'procedimenti di decisione parlamentare'; una categoria nella quale rientrano tutti quei procedimenti strettamente funzionali all'esercizio della potestà legislativa ordinaria<sup>89</sup>.

Ed è proprio sulla base di questa strumentalità all'esercizio della funzione legislativa che si spiega quella omogeneità strutturale dei procedimenti di questo tipo, tanto da permetterne, trascendendo le contingenti diversificazioni, la ricostruzione quale istituto di teoria generale distinto dalle altre fattispecie procedurali<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Sulla base di tale impostazione, sarebbe peraltro possibile delineare tra il procedimento legislativo in senso tecnico ed i relativi atti-totali una relazione bi-univoca in base alla quale, non solo i secondi caratterizzino la struttura del primo, ma sia possibile affermare anche il contrario, vale a dire che il procedimento, per la sua inerenza alla funzione cui sottende, possa nel suo concreto svolgimento condizionare l'atto terminale, *in primis* sotto il profilo della validità di quest'ultimo. In questo senso ogni irregolarità del procedimento che si sostanzia in un abuso della funzione legislativa produrrebbe l'incostituzionalità dell'atto stesso. Su questi profili vedi *infra* cap. 5.

<sup>88</sup> Su tali princìpi v. *supra* par. 3;

<sup>89</sup> In questi termini v. in parte Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 302 ss.

<sup>90</sup> Le tre fasi che ricorrono in contesti di produzione giuridica, anche assai differenti fra di loro, sono l'iniziativa, la deliberazione e il perfezionamento dell'efficacia; su tale ricostruzione, fecondo risultato degli studi galeottiani sul procedimento legislativo, v. *supra* nota 78.

Di più. Il procedimento legislativo, così configurato, rivela tutta la sua utilità proprio nel momento in cui ci consente di distinguere sulla base di criteri oggettivi, non i singoli atti-totali (appartenenti questi alla categoria degli atti giuridici e distinguibili secondo i criteri in seno ad essa elaborati), ma le diverse *sotto-specie* di procedimento legislativo.

#### 1.6. Il concetto di ‘procedimento legislativo’ nell’attuale sistema delle fonti.

Occorre ora verificare la tenuta degli assunti teorici (e dei relativi spunti ricostruttivi), sin qui illustrati, alla luce dell’evoluzione (recente) che la funzione legislativa (ed il sistema delle fonti in generale) ha subito, nonché del relativo dibattito dottrinario che su questa si è aperto, posto che, come è stato correttamente osservato, il tema del procedimento legislativo è strettamente connesso (ed influenzato) da quello della posizione della legge nel sistema delle fonti<sup>91</sup>.

Ebbene, con riguardo a questo ambito, l’intervento di modifica più consistente (e, pressoché) unico è rappresentato dalla riforma del titolo V della Costituzione del

---

<sup>91</sup> Sul ridimensionamento della posizione della legge all’interno del sistema delle fonti v., tra le molte in tal senso, le considerazioni svolte da Mazzoni Honorati M.L., *Il procedimento legislativo*, in AA.VV., *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di Silvano Labriola, Milano, 1999, 247 ss.

2001<sup>92</sup>: la nuova formulazione del primo comma dell'art. 117 cost., infatti, oltre alle notevoli implicazioni riguardanti l'assetto dei rapporti tra fonti nazionali, fonti europee ed internazionali, sembra confermare anche alcuni degli assunti teorici, sopra esposti, riguardanti la funzione legislativa ed il procedimento legislativo.

La disposizione, in base alla quale “*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione*”, sebbene possa sembrare un enunciato ridondante, letta in chiave sistematica<sup>93</sup>, costituisce un'importante riprova di quanto si è andato sin qui dicendo: posto che la potestà legislativa deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione (e delle fonti ad essa equiparate), risulta non corretto inserire nel

---

<sup>92</sup> Il riferimento è ovviamente alla l. cost. n. 3 del 2001; sebbene la letteratura che sul tema si è sviluppata sia ormai sterminata, per un quadro sintetico (ma sinottico) dell'impatto che tale revisione costituzionale ha avuto sul sistema costituzionale v. Modugno F.-Celotto A.-Ruotolo M., *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, Torino, 2008, 49, nonché da ultimo le considerazioni di Scudiero M., *Il regionalismo in Italia*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012, 145 ss; per un'analisi critica di tale revisione della Costituzione v. Sorrentino F., *Le fonti del diritto*, Genova, 2002, 173 ss; sul punto v. anche le riflessioni di Pinelli C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2004, 57 ss; sul tema (con particolare riferimento alle diverse *rationes* contenute nel l. cost. 3 del 2001) v. poi l'interessante prospettiva fornita da Elia L., *Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato* (resoconto stenografico della seduta di martedì 23 ottobre 2001), ora in AA.VV., *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione* (raccolta di atti e documenti), Vol. I°, IIª ed., Senato della Repubblica, 2002, 7 ss; sulle principali criticità della riforma in parola v. infine le chiare considerazioni, svolte a nome dell'associazione italiana dei costituzionalisti, svolte da Panunzio S., *Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato* (resoconto stenografico della seduta di martedì 20 novembre 2001), ora in AA.VV., *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione* (raccolta di atti e documenti), Vol. I°, IIª ed., Senato della Repubblica, 2002, 128 ss.

<sup>93</sup> Il rinvio alla Costituzione contenuto nel primo comma dell'art. 117 cost., è stato classicamente letto come uno dei principali indici della volontà del legislatore costituzionale di porre sullo stesso livello la legge statale e le leggi regionali; in tal senso v. le considerazioni di Panunzio S., *Audizione*, op. cit., 129, Modugno F.-Celotto A.-Ruotolo M., *Aggiornamenti*, op. cit., 55 ss, nonché Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, op. cit., 252; in senso parzialmente differente v. Pinelli C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale*, op. cit., 58, per il quale “*proprio in quanto compresa fra i limiti generali [...], la Costituzione, nell'apporre ulteriormente limiti specifici alle leggi statali ed alle leggi regionali, può articolarne i rapporti anche secondo un criterio di prevalenza gerarchica delle prime sulle seconde*”.

novero dei procedimenti legislativi ‘in senso stretto’ quelle fattispecie procedimentali volte alla produzione di norme di rango, appunto, costituzionale<sup>94</sup>.

Dal riferimento, contenuto nella disposizione in parola, all'*esercizio* della funzione legislativa (e non direttamente agli atti legislativi) è possibile, dunque, inferire una precisa implicazione di carattere sistematico in ordine all'esatta delimitazione concettuale del fenomeno del procedimento legislativo.

In tal senso, il nesso tra atto-finale e serie procedimentale appare ancora più stringente: se è l'esercizio della potestà legislativa, da intendersi qui in senso strettamente formale, a doversi conformare ai limiti sanciti dalla Costituzione, va da sé che anche l'*attività procedimentale* sottesa a tale esercizio debba essere distinta - sotto il profilo sistematico - da quella funzionale alla produzione di norme di rango non legislativo<sup>95</sup>.

Il procedimento di cui all'art. 138 cost., posta la sua specifica e differente struttura (sulla base della quale i relativi atti terminali presentano una diversa forza formale rispetto alle leggi ordinarie), rientrerà nel più ampio *genus* dei cc.dd. ‘procedimenti di decisione parlamentare’, ma, al fine di una corretta sistemazione dei fenomeni in parola, non sarà catalogabile *sic et simpliciter* tra i procedimenti legislativi ‘in senso stretto’.

Con riferimento, poi, al dibattito, ormai ventennale, che si sta consumando sul tema dell'evoluzione del sistema delle fonti, sembra opportuno in questa sede collegare le importanti acquisizioni, elaborate nell'ambito di quest'ultimo, al concetto di

---

<sup>94</sup> Sotto altro e correlato profilo, l'indicazione, che devi ritenersi tassativa, dello Stato e delle Regioni quali soggetti titolari in modo stabile della potestà legislativa, ci rende avvertiti che può parlarsi propriamente di ‘procedimento legislativo’ con esclusivo riguardo a quei procedimenti attraverso i quali detti enti, e non altri, esercitano tale potestà.

<sup>95</sup> Sia chiaro: i due piani, quello della funzione e quello del procedimento, devono esser tenuti distinti, ma ciò non preclude il primo possa caratterizzare il secondo.

procedimento legislativo, al fine di verificare se tale mutamenti siano in grado di influire sulla ricostruzione teorica dell'istituto fornita più sopra.

Ebbene, il dato costante, rinvenibile in ogni ricostruzione offerta dalla dottrina costituzionalistica dei temi in parola, è rappresentato dal "ridimensionamento" del ruolo della legge nel sistema delle fonti<sup>96</sup>.

Molteplici, e non necessariamente confliggenti fra loro, sono, infatti, le cause di quella che da alcuni è stata definita come "crisi della legge"<sup>97</sup>. Quest'ultima, sempre secondo tale dottrina, appare collegata per un verso ad una generale crisi delle fonti nazionali (e statuali in particolare), e per un altro al superamento di un modello 'tradizionale' di fonte del diritto<sup>98</sup>.

Partendo da questo secondo fattore, è stato chiarito come la rigidità costituzionale da un lato, e la pluralità delle fonti primarie dall'altro, abbiano innescato negli ordinamenti costituzionali contemporanei (ed in quello italiano, in particolare) una vera e propria 'rivoluzione copernicana', per la quale *"la legge cessa di essere il centro dell'universo delle fonti, ma rappresenta una delle stelle - anche se ancora la più fulgida - di una complessa costellazione, che ha il suo centro motore nella nuova coarta costituzionale"*<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Sebbene sul tema dell'indebolimento della legge nel sistema delle fonti converga buona parte della dottrina costituzionalistica italiana, v. per tutti, e senza pretesa di completezza, Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 13 ss; Modugno F.-Nocilla D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e Soc.*, 1989, 409, nonché Pizzorusso A., *Fonti*, op. cit., 436 ss.

<sup>97</sup> Così Sorrentino F., *Le fonti*, ult. loc. cit.

<sup>98</sup> Così Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 3-10.

<sup>99</sup> Così Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 4; com'è noto buona parte dello spazio d'azione proprio della legge è stato sottratto in via di prassi dagli atti con forza di legge: per l'analisi di tale importante fenomeno v. infra in questo studio, posto in questa parte sono contemplati solo fenomeni dell'evoluzione del sistema delle fonti di portata ordinamentale.

Non solo. Una volta dimostrata l'esistenza di un nesso profondo tra il sistema delle fonti e la forma di Stato (oltre che di governo)<sup>100</sup>, è stato osservato come, non solo il passaggio dallo Stato moderno a quello liberale<sup>101</sup>, ma anche quello da quest'ultimo al c.d. 'Stato sociale' abbia influito non poco sulle caratteristiche sostanziali della legge, e della funzione legislativa in sé<sup>102</sup>. D'altronde la principale conferma di tale influenza è rappresentata dallo stesso dibattito sull'ammissibilità teorica delle leggi-provvedimento nell'ordinamento costituzionale italiano.

In questo senso, la torsione dell'atto legislativo (*rectius*: della stessa funzione legislativa) da limite generale ed astratto di carattere (prevalentemente) negativo a “*strumento privilegiato per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo*”<sup>103</sup> non può non incidere anche sulla concreta fisionomia dei procedimenti utilizzati per la sua formazione, i quali diventano il luogo per una ‘negoziatura legislativa’<sup>104</sup> che non ha

---

<sup>100</sup> Su tale nesso v. gli spunti ricostruttivi di Pizzorusso A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 10 ss.

<sup>101</sup> Sul tema v. Pizzorusso A., *Le fonti*, op. cit., 432 ss, per il quale “*il ruolo principale nei sistemi delle fonti operanti secondo il modello affermato al tempo dei trattati di Vestfalia e successivamente modificato secondo l'impostazione montesquieuiana della separazione dei poteri, è stato svolto dall'atto normativo denominato «legge»*”; su tale ricostruzione è registrabile peraltro un consenso pressoché unanime nella dottrina italiana e straniera, per le quali, senza pretesa di completezza (ed in aggiunta agli autori ed alle relative opere già citati in questo capitolo), v. Zagrebelsky, *Intorno alla legge. Il Diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, 14 ss, nonché, nella dottrina più risalente, cfr. Codacci-Pisanelli A., *Legge e regolamento* (1888), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900, 2 ss; Cammeo F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo: legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Vittorio Emanuele Orlando, Vol. III°, Milano, 1901, 88 ss; per la dottrina straniera v. classicamente Ross A., *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Kopenhagen und Leipzig-Wien, 1929, 370 ss.

<sup>102</sup> In tal senso v. le acute osservazioni di Cervati A.A., *La formazione delle leggi*, I,1, in *Commentario della Costituzione*, diretto da Giuseppe Branca, Bologna, 1985, 41 ss.

<sup>103</sup> Così Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 13.

<sup>104</sup> Sul tema v. le considerazioni critiche svolte da De Marco E., *La “negoziatura legislativa”*, Padova, 1984, 295 ss.

più come obiettivo la ricerca di una sintesi delle posizioni politiche in conflitto, bensì il raggiungimento di una serie di singoli e puntuali compromessi in ordine a specifici interessi. Quest'ultimi, incapaci di esprimere un reale indirizzo politico generale, vengono riversati direttamente nell'atto legislativo, privando quest'ultimo di qualsiasi capacità 'ordinante'<sup>105</sup>.

Ad una c.d. 'amministrativizzazione' della legge è corrisposta, dunque, una mutazione di identico segno dello stesso procedimento legislativo, il quale è andato sempre più confondendosi con quello amministrativo.

È questa, forse, la prima, e più generale, 'disfunzione' del procedimento legislativo sul piano della prassi: quest'ultimo, infatti, non viene utilizzato dai soggetti politici per confrontare le proprie posizioni in ordine alla definizione di un indirizzo politico generale, bensì per ricercare un compromesso 'minuto', settoriale, al fine di dirimere specifici (se non occasionali) conflitti fra opposti interessi puntuali<sup>106</sup>.

È chiaro, dunque, che alla luce di una certa concezione (sostanzialista) della funzione legislativa, quale funzione di 'guida' e di elaborazione di sintesi politica<sup>107</sup>, l'attuale prassi all'interno del Parlamento finisca per risultare illegittima, secondo uno schema

---

<sup>105</sup> Rilevano questi profili critici, Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 14, nonché Cervati, *La formazione*, op. cit., 13 ss.

<sup>106</sup> Sul punto v. da ultimo le considerazioni di Manzella A., *Il Parlamento: questione attuale*, op. cit., 12.

<sup>107</sup> Per tale concezione 'sostanzialista' in Italia (dalla quale discende la negazione dell'ammissibilità delle cc.dd. 'leggi-provvedimento') v. classicamente Crisafulli V., *Lezioni*, op. cit., 66.



concettuale molto vicino a quello dell'eccesso di potere<sup>108</sup>.

È altrettanto noto, poi, come tali posizioni sul tema delle leggi-provvedimento e del contenuto tipico della funzione legislativa, sebbene sostenute da autorevoli (ma isolate) voci, non abbiano mai trovato appoggio e riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale sul punto ha sempre dichiarato l'ammissibilità di leggi dal contenuto tutt'altro che generico e astratto<sup>109</sup>. A fronte di ciò, resta il fatto che tale impostazione, per quanto recessiva nei fatti, consente di mantenere concettualmente distinti il procedimento legislativo da quello amministrativo, quali istanze decisionali strutturalmente ed ontologicamente distinte<sup>110</sup>, con tutto ciò che ne deriva in termini di garanzia di alcuni principi supremi dell'ordinamento costituzionale, quali quello di eguaglianza ed il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Sul punto la dottrina costituzionalistica si è finora misurata prevalentemente con il tema dell'estensione del modello del sindacato di eccesso di potere in relazione alla decretazione d'urgenza, mostrandosi cautamente a favore; al riguardo v. le considerazioni critiche di Celotto A., *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, in *Giur. cost.*, 1995, 3724; cui adde la ricostruzione offerta da Scaccia G., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, n.3/1999, 387 ss; sul tema v. anche Sorrentino F., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007, 1677 ss, nonché Pinelli C., *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, 320; da ultimo v. poi l'apertura sul punto di Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, op. cit., 1159 ss.

<sup>109</sup> Sul punto cfr. Corte cost. sentt. nn. 190 del 1986 e 346 del 1991.

<sup>110</sup> Sulla possibilità di configurare una riserva di amministrazione nell'ordinamento costituzionale italiano v. storicamente le riflessioni di Nigro M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 173 ss; nonché v. più recentemente le lucide argomentazioni di Vaiano D., *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996, 130 ss.

<sup>111</sup> Su tale aspetto v. per tutti le classiche pagine di Crisafulli V., *Lezioni*, op. cit., 20 ss, nonché da ultimo, e con ricchezza di argomenti (tra i quali, su tutti, quello della compatibilità di una concezione meramente formale della funzione legislativa con il principio di eguaglianza), cfr. Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 117 ss.

Come detto più sopra, un secondo ordine di fattori dell'attuale 'crisi della legge' è, poi, strettamente collegato alla crisi delle fonti nazionali (e statuali in particolare) dinanzi allo sviluppo del diritto comunitario e del diritto internazionale di origine pattizia.

Con riguardo al primo, è noto come la sempre crescente pervasività delle fonti comunitarie, resa possibile sia dalla giurisprudenza costituzionale nazionale ed alimentata da quella della Corte di giustizia dell'Unione europea, abbia prodotto un considerevole 'ridimensionamento' delle fonti nazionali, ed *in primis* della legge ordinaria, non solo sotto il profilo degli ambiti materiali lasciati al libero intervento del legislatore (in costante diminuzione), ma anche sotto quello della prevalenza (ormai pacifica) della fonte europea su quella nazionale<sup>112</sup>.

Discorso analogo, sebbene parzialmente differente, deve essere fatto per quanto riguarda il diritto internazionale di origine pattizia, il quale, in base al nuovo primo comma dell'art. 117 cost., è oggi in grado di influenzare direttamente l'esercizio della funzione legislativa, costituendone un limite (sostanziale) di rango costituzionale<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Sul tema v. le considerazioni di Pace A., *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, relazione al seminario su «Diritto comunitario e diritto interno» tenuto presso la Corte costituzionale il 20 aprile 2007, ora sul sito 'associazioneitalianadeicostituzionalisti.it'.

<sup>113</sup> Sul limite alla potestà legislativa statale e regionale rappresentato dagli obblighi internazionali, è appena il caso di ricordare come in Italia sia sorto un vivace dibattito dottrinale, chiusosi (per il momento) con le ormai note sentenze gemelle della Corte costituzionale (sentt. n. 347 e 348 del 2007); per tale dibattito, e senza pretesa di completezza, v. (oltre agli autori e alle relative opere citati all'inizio del presente paragrafo) le problematiche considerazioni di Luciani M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, suppl. n. 1/2002; nonché Id., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2008, 201 ss; su posizioni, in questo caso, diametralmente opposte v. Sorrentino F., *Apologia delle sentenze gemelle (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. Soc.*, 2009, 216 ss; nonché, con riguardo alla portata delle sentenze richiamate, su posizioni ancora differenti v. Pinelli C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007, 3518 ss.

Ulteriore ed esclusivo fattore di crisi della legge statale è, infine, rappresentato dalla riforma del Titolo V della costituzione, la quale, oltre a parificare le leggi regionali a quella statale, ha conferito alle prime una competenza di carattere generale (*rectius*: residuale), restringendo così ulteriormente l'ambito di operatività della legge statale.

Tutti questi profili (qui brevemente accennati), interconnessi fra di loro, forniscono un quadro estremamente critico e complesso dell'attuale assetto delle fonti del diritto nell'ordinamento italiano, il quale, sebbene non sconfessi la ricostruzione del procedimento legislativo quale istituto di teoria generale del diritto più sopra fornita, si riflette inevitabilmente sul modo di svolgersi di questo nel concreto.

La costante 'erosione' delle competenze nazionali a favore di quelle sovrastatali, nonché la perdita di incisività delle Camere rispetto alla produzione normativa (anche di rango primario) di origine governativa, sono fattori che costringono inevitabilmente quest'ultime (*rectius*: i soggetti politici) ad un utilizzo 'scorretto' delle procedure legislative parlamentari<sup>114</sup>, ovvero non compatibile con le finalità che la costituzione ad esse ha affidato.

Alla luce di questi rilievi sarà dunque letta ed analizzata la prassi attuale (e le ipotesi di riforma) del procedimento legislativo a cui sarà dedicata apposita parte del presente studio.

---

<sup>114</sup> Sono molte le prassi parlamentari che giustificano quanto detto nel testo; sul punto appare fortemente icastica ed eloquente quella emersa nell'ultimo decennio (e ormai nettamente contrastata sia dalla Presidenza della Repubblica che dalla Corte costituzionale) nell'ambito dei procedimenti di conversione dei decreti-legge, laddove il relativo disegno di legge è divenuto un 'contenitore' all'interno del quale sono inserite le disposizioni più disparate al fine di farle approvare in tempi certi ed estremamente rapidi; su tali aspetti, v. *infra* cap. 3.

## 2. Il procedimento legislativo nel disegno dell'Assemblea costituente italiana e la sua evoluzione tra prassi e regolamentazione.

2.1. Il dibattito sui principi del procedimento legislativo in Assemblea costituente; 2.2. Le 'scelte' formalizzate nella Costituzione; 2.2.1. Considerazioni generali sulla 'genesì' della disciplina costituzionale del procedimento legislativo; 2.2.2. La disciplina costituzionale delle singole procedure legislative alla luce della teoria del procedimento; 2.3. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo e la sua evoluzione in relazione alla forma di governo; 2.3.1. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalla prima legislatura alla riforma del 1971; 2.3.2. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalle riforme degli anni '80 e '90 al quadro attuale.

### 2.1. Il dibattito sul procedimento legislativo in Assemblea costituente.

Con riguardo al procedimento legislativo<sup>115</sup>, il dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente si sviluppò, con differente intensità, intorno a tre questioni, le quali, sebbene distinte, finirono per intrecciarsi costantemente nella discussione<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> Quale premessa all'analisi svolta nel presente capitolo, occorre precisare che quest'ultima si è concentrata su quelle parti del procedimento legislativo di stretta competenza parlamentare, ritenendosi quest'ultime particolarmente caratterizzanti l'intera procedura.

<sup>116</sup> Il riferimento è, ovviamente, ai lavori preparatori dell'assemblea costituente ed in particolare alle discussioni contenute nei verbali delle sedute del 10, 14, 15,16,17 e 24 ottobre del 1947.

La prima di esse coincise con il tema dell'autonomia regolamentare di ciascuna Camera circa la propria organizzazione interna e l'esercizio delle proprie funzioni; la seconda con l'individuazione dei principi generali in conformità dei quali tutte le attribuzioni delle Camere dovevano essere esercitate; mentre la terza verté sostanzialmente sull'elaborazione di una disciplina costituzionale dei modelli procedimentali per mezzo dei quali le assemblee legislative avrebbero potuto operare.

Ebbene i primi due ordini questioni trovano oggi la loro disciplina all'interno dell'art. 64 cost., sebbene, come correttamente rilevato, “*la maggior parte delle norme in esso contenute fossero alternativamente considerate [ndr, dai membri dell'Assemblea costituente] mal poste o superflue*”<sup>117</sup>.

Ed, in effetti, se da un lato il tema delle maggioranze per la validità delle sedute (e delle deliberazioni) parlamentari fu da alcuni inteso come materia più regolamentare che costituzionale<sup>118</sup>, dall'altro anche la disciplina costituzionale della presenza (obbligatoria, se richiesta) del Governo alle sedute parlamentari fu da altri ritenuta ampiamente superflua in un sistema schiettamente parlamentare come quello che si stava all'epoca edificando<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> V. Manzella A., *Le Camere, art. 64, II*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da Giuseppe Branca, Bologna, 1986, 1 ss.

<sup>118</sup> In tal senso cfr. gli interventi di Stampacchia, Colitto e Mortati nella seduta del 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, Roma, 1948, pag. 3190 ss.

<sup>119</sup> Su tali posizioni cfr. Mortati, Nitti e Ruini nella seduta del 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, ult. loc. cit.

Ciò che, però, più colpisce l'attenzione di chi esamini i verbali di quelle sedute è la pressoché totale assenza di discussione, specie in Assemblea, circa la natura ed i limiti del potere normativo delle Camere<sup>120</sup>.

Su questa prima questione, infatti, il costituente si dedicò in modo quasi sempre 'incidentale', a margine di altre questioni riguardanti l'organizzazione e il funzionamento del Parlamento<sup>121</sup>, mentre non è dato rilevare un dibattito esclusivamente dedicato al tema dei regolamenti quale specifica espressione dell'autonomia delle Camere, nonché a quello - finitimo - del rapporto tra questa fonte e la disciplina costituzionale delle funzioni parlamentari.

La spiegazione di questo approccio potrebbe risiedere, forse, nella considerazione, condivisa all'interno dell'assemblea, del potere normativo delle camere quale prerogativa tipica, e dunque scontata, di qualsiasi organo collegiale di diritto pubblico.

Un potere, dunque, tanto 'tralatizio' quanto (operativamente) necessario alle assemblee per potere esercitare le proprie funzioni, sicché, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, il primo comma dell'art. 64 cost. venne interpretato dalla dottrina maggioritaria come disposizione avente valore "*soltanto ricognitivo di essa [ndr, di tale potestà regolamentare], come particolare espressione dell'autonomia politico-costituzionale degli organi della sovranità popolare*"<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Il relativo articolo fu approvato, sia in Sottocommissione che in Aula, senza che fosse sollevata alcuna particolare questione.

<sup>121</sup> Cfr. seduta del 20 settembre 1946 della II Sottocommissione, Resoconto sommario, pag. 244-245; tale dibattito è, peraltro, riportato da Ferrara G., *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi di Alfonso Tesauero*, Milano, 1968, 326, nota 14.

<sup>122</sup> V. Manzella A., *Le Camere, art. 64*, op. cit., 5.

Tale impostazione, comunque, non impedì al legislatore costituente di aver ben presente la giuridicità, e quindi l'obbligatorietà, così dell'atto regolamento parlamentare come delle procedure e degli assetti organizzatori da esso posti. In tal senso, il dibattito sorto su quale maggioranza fosse idonea a modificare detti regolamenti costituisce la migliore riprova di tale consapevolezza<sup>123</sup>.

Con specifico riferimento, invece, alla seconda questione emersa nel dibattito costituente, vale a dire quella relativa ai principi ai quali le procedure parlamentari si sarebbero dovute conformare<sup>124</sup>, occorre rilevare come l'atteggiamento del legislatore costituente sia stato estremamente cauto: sul punto basti pensare che lo stesso Mortati, già nell'ambito dei lavori preparatori della seconda sottocommissione, consigliò in linea generale di non *“addentrarsi nell'esame delle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari”*<sup>125</sup>. Il criterio seguito dalla II<sup>a</sup> Sottocommissione fu, quindi, quello di *“rinviare per quello che è possibile al regolamento delle Camere, per alleggerire il più possibile il testo della Costituzione”*<sup>126</sup>, limitandosi alla posizione esplicita di due soli principi: quello maggioritario in ordine alla validità delle sedute e delle deliberazioni<sup>127</sup>, e quello della pubblicità delle sedute.

---

<sup>123</sup> Cfr. seduta del 20 settembre 1946 della II Sottocommissione cit.

<sup>124</sup> e dunque - in via indiretta - la questione relativa ai principi sulla base dei quali si sarebbe potuta essere validamente esercitare la potestà regolamentare delle singole camere.

<sup>125</sup> Cfr. seduta del 20 settembre 1946 della II Sottocommissione cit.

<sup>126</sup> Così Ruini nella seduta del 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, op. cit., 1091.

<sup>127</sup> Cfr. sul punto la lucida ricostruzione di Floridia G.G., *La validità delle deliberazioni legislative tra “ontologia” dell'astensione e disciplina costituzionale*, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008, 186.

Sul punto, si fa notare, poi, come anche l'inserimento nel testo della Costituzione di queste poche coordinate di principio incontrò qualche, significativa, resistenza che è bene qui riportare.

Per quanto riguarda la regola della maggioranza dei componenti dell'assemblea per la validità delle relative sedute, vi fu chi fece notare come tale precetto, a parer suo, rientrasse nella materia regolamentare, potendosi verificare, al contrario, che *“chiunque, anche i terzi estranei all'Assemblea, pot[er]ebbero ricorrere a quel qualsiasi organo cui sarà demandato di tutelare la Costituzione, ed impugnare le deliberazioni dell'Assemblea legislativa deducendo che nella deliberazione mancò il numero legale”*<sup>128</sup>.

Con riferimento, invece, alla pubblicità delle sedute, vi fu chi ritenne l'esplicitazione del relativo principio un inutile - se non dannoso - pleonasma, ben potendo *“supplire la tradizione, alla quale [era] ormai acquisita questa garanzia”*<sup>129</sup>.

È appena il caso di notare, sebbene in via incidentale, come entrambe queste obiezioni dimostrino, a ben vedere, da un lato come nel dibattito costituente vi sia stata piena consapevolezza delle ricadute che le scelte elaborate nell'ambito dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo parlamentare avrebbero determinato sull'intero ordinamento costituzionale, e dall'altro come ci sia stata una certa diffidenza rispetto all'inserimento di queste in Costituzione. Non stupisce, dunque, come all'indomani dell'entrata in vigore di quest'ultima, la dottrina, che evidentemente era partecipe di

---

<sup>128</sup> Così Stampacchia, seduta 10 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, op. cit., 1089.

<sup>129</sup> Cfr. Lussu nonché Uberti nella seduta 20 settembre 1946, II Sottocommissione, resoconto sommario, 245.



quella consapevolezza (e di quella diffidenza), abbia sostenuto un'interpretazione riduttiva dell'art. 64 cost., specie del terzo comma, giustificandola sulla base di una "oscura incertezza di origine"<sup>130</sup>.

Con riferimento, infine, al terzo ordine di questioni affrontato - vale a dire quello relativo alla configurazione dei diversi, possibili, procedimenti legislativi - che condusse all'attuale formulazione dell'art. 72 cost., l'esame del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente rivela il difficile compromesso, non solo politico, ma anche di carattere tecnico-giuridico, che in quella sede si cercò di realizzare: mentre, infatti, da un lato era forte l'esigenza di apprestare, mediante una disciplina dei procedimenti legislativi la più analitica possibile, idonei strumenti di razionalizzazione delle dinamiche parlamentari, dall'altro, come già si è visto, era particolarmente avvertita la consapevolezza dell'impatto che su tali dinamiche avrebbe avuto un organo esterno di controllo sulla validità, anche formale, delle leggi<sup>131</sup>.

In particolare, la diffidenza dell'Assemblea costituente, esplicitata in più occasioni anche da parte dell'On. Ruini<sup>132</sup>, rispetto ad una disciplina costituzionale di dettaglio delle procedure parlamentari si scontrò con la necessità di tenere indenni le minoranze parlamentari dal rischio di una loro estromissione dal processo decisionale del Camere<sup>133</sup>: basti pensare, a tal riguardo, all'incertezza che fino all'ultimo ha

---

<sup>130</sup> In tali termini cfr. Cosentino F., *Astensione*, in *Rass. parl.*, IV, 1959, 93 ss.

<sup>131</sup> Rileva il dato Cervati A.A., *La formazione delle leggi*, I,1, in *Commentario della Costituzione*, diretto da Giuseppe Branca, Bologna, 1985, 110.

<sup>132</sup> Cfr. i lavori dell'Assemblea costituente nella seduta del 15 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, op. cit., 1226.

<sup>133</sup> V. quanto avvertiva Einaudi nella seduta della seconda sottocommissione nella seduta del 24 ottobre 1946.

caratterizzato il tenore letterale dell'attuale terzo comma dell'art. 72 Cost., tanto furono pressanti le esigenze di tener fermo (*rectius*: rendere esplicito) il potere dell'Assemblea di pronunciarsi, in qualsiasi fase del procedimento, su un testo, scongiurando così il rischio di una spoliazione delle prerogative sovrane di quest'ultima, per il tramite - indiretto - del ricorso a procedimenti c.d. 'decentrati'<sup>134</sup>.

## 2.2. Le 'scelte' formalizzate nella Costituzione repubblicana.

### 2.2.1. Considerazioni generali sulla 'genesi' della disciplina costituzionale del procedimento legislativo.

Gli elementi del dibattito costituente appena richiamati, consentendo una collocazione delle norme desumibili dagli artt. 64, 71 e 72 cost. in una corretta prospettiva storica, ci permettono di fissare qualche punto sulla genesi della disciplina costituzionale del procedimento legislativo: a) l'ampio rinvio ai regolamenti parlamentari nella definizione delle singole procedure era dettato dalla preoccupazione non tanto di fondare (né, quanto meno, di riconoscere) uno spazio di autonomia normativa delle Camere - il quale, al contrario, era ritenuto connaturato a qualsiasi organo di tipo assembleare - quanto dall'esigenza di "alleggerire" il più possibile il testo costituzionale, limitandolo alla enunciazione di poche regole fondamentali sulla

---

<sup>134</sup> Cfr. le obiezioni di Lucifero e Benvenuti nella seduta dell'Assemblea costituente del 15 ottobre 1947.

normazione ordinaria; b) tale frammentarietà delle disposizioni costituzionali sulle modalità di esercizio della funzione legislativa trovava, altresì, la propria ragione nella ‘duplice natura’ delle medesime, rappresentando un limite ‘esterno’ al potere legislativo e - al contempo - un limite ‘interno’ al potere regolamentare delle stesse Camere; c) la dimensione procedurale dell’*iter legis*, così come elaborata e consegnataci dalla dottrina successiva all’entrata in vigore della Costituzione, per la quale ogni ‘fase’ del medesimo avrebbe pari efficienza causale sull’atto-finale, non è stata oggetto di particolare approfondimento in sede di dibattito costituente, essendo piuttosto al centro del medesimo il difficile bilanciamento tra la necessità di predisporre adeguati meccanismi di garanzia delle minoranze parlamentari e l’esigenza di adottare “*procedure più snelle ed accelerate quando ciò sia richiesto dalle necessità della funzione*”<sup>135</sup>.

Queste considerazioni preliminari meritano, peraltro, di essere ulteriormente approfondite.

Con riferimento alla tesi sub a), occorre sottolineare come Legislatore costituente avesse piena coscienza non solo della dimensione ‘dinamica’ delle forme di governo (e , si potrebbe dire, della relativa distinzione tra *forma formans* e *forma formata*<sup>136</sup>), ma

---

<sup>135</sup> Cfr. Cassanello D., *L’iter legislativo: la discussione in assemblea plenaria e nelle commissioni in sede legislativa*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, 385.

<sup>136</sup> Tale distinzione, da ultimo ripresa da ultimo da Luciani M., voce Governo (forme di), op. cit., 565, mira a tenere distinti “*il principio formativo da ciò che è formato; se si vuole, la forma dall’essere*”. Le disposizioni costituzionali sulla forma di governo, dunque, costituendo il principio formativo di quest’ultima, devono essere concettualmente distinte dal concreto assetto della stessa forma di governo e del sistema politico, i quali sono influenzati (e condizionati) da una molteplicità di fattori materiali.

anche del rapporto intercorrente tra la stessa forma di governo e gli assetti normativi interni alle assemblee elettive circa la loro organizzazione e funzionamento<sup>137</sup>.

In questo senso, il rinvio ai regolamenti parlamentari contenuto nell'art. 72 cost. testimonia la piena coscienza di tale rapporto e, al contempo, la volontà che esso si potesse mantenere vitale nel tempo, facendo sì che gli assetti normativi interni alle assemblee potessero 'seguire' i concreti sviluppi della forma di governo. Ciò non vuol dire, però, che si stesse negando la natura giuridica - e la connessa efficacia vincolante - della fonte regolamentare; al contrario, si era inteso affidare ad uno strumento giuridico-formale la razionalizzazione e la stabilizzazione di rapporti ad esso sottesi, questi sì, dotati di una certa flessibilità.

La speciale maggioranza prevista dall'art. 64, co. 1, cost., per l'adozione dei regolamenti, costituendo un aggravamento alla procedura di revisione degli stessi, è la migliore riprova di quanto sin qui esposto: se da un lato tale previsione vale, infatti, a fondare il carattere non cedevole della fonte regolamentare rispetto ad atti approvati con maggioranze semplici, dall'altro - e si giunge così alla verifica della tesi sub b) - esprime l'idoneità dei regolamenti parlamentari ad essere al contempo *regula agendi* delle assemblee elettive e atto di indirizzo politico-costituzionale<sup>138</sup>.

La frammentarietà (*rectius*: l'essenzialità) della disciplina costituzionale del procedimento legislativo, allora, risponde alla precisa esigenza di riservare alle singole assemblee un certo margine di autonomia per mezzo della quale non solo potersi dare

---

<sup>137</sup> Questa consapevolezza emerge chiaramente sol che si pensi all'esplicito richiamo alla stagione statutaria nella quale si adottò il metodo delle tre letture, attraverso varie "sperimentazioni" rese possibili dal rinvio generale dello Statuto stesso ai regolamenti parlamentari.

<sup>138</sup> Cfr. la tesi classica di Ferrara G., *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 340 ss.

una regola interna (di organizzazione e di funzionamento), ma anche disciplinare in modo puntuale rapporti strettamente correlati alle concrete dinamiche della forma di governo - e intercorrenti tra le assemblee stesse e organi costituzionali ‘terzi’.

Se, dunque, le norme regolamentari (nel rispetto dei cogenti limiti costituzionali) sono suscettibili di riflettersi in modo diretto sulle (*rectius*: di risolversi in) regole sul concreto funzionamento della forma di governo, le regole espresse dalla Costituzione con riguardo al procedimento legislativo rivelano una ‘duplice natura’: esse non solo incidono sulla morfologia dei procedimenti legislativi, ma delimitano lo stesso *ambito* di normazione riservato a ciascuna Camera in relazione ai suddetti concreti svolgimenti della forma di governo.

La dimostrazione di quanto sin qui detto è rinvenibile in modo chiaro nell’art. 64 cost., comma 4, cost.. Tale disposizione, infatti, se letta alla luce del rapporto intercorrente tra Parlamento e Governo, rivela una portata normativa che va ben al di là della mera organizzazione interna delle Camere, dettando limiti puntuali al potere regolamentare delle Camere nella disciplina di aspetti fortemente caratterizzanti la forma di governo.

Il principio costituzionale del contraddittorio con il governo delinea, infatti, un preciso orizzonte normativo all’interno del quale i regolamenti parlamentari possono muoversi (e al di là del quale non possono andare): la “*reciproca posizione potestativa*”<sup>139</sup> esistente tra le Camere e il Governo, in ordine alla presenza del secondo alle sedute delle prime, configura già, nei suoi tratti essenziali, un tipo di dinamica parlamentare che, in sede di normazione regolamentare, dovrà essere sviluppata dalle assemblee.

---

<sup>139</sup> Così Manzella A., *Le Camere*, art. 64, op. cit., 57.

Da un lato, il diritto del governo (*rectius*: dei suoi membri) di assistere alle sedute - e di essere sentiti ogni volta che lo richiedono -, che esprime, come è stato notato, “*la priorità dell’intervento governativo nel procedimento parlamentare*”<sup>140</sup>, si traduce in una serie di garanzie all’interno delle procedure parlamentari (e, dunque, di limiti costituzionali materiali nella disciplina delle medesime), al fine di rendere concretamente esercitabile dal governo tale diritto potestativo di intervento.

A tal riguardo, basti richiamare, a titolo di esempio la notevole influenza - se non egemonia - che l’Esecutivo è in grado di esercitare, *sulla base delle (vigenti) norme dei regolamenti parlamentari*, in tema di organizzazione dei lavori assembleari (artt. 23, commi 3 e 4, r.C., e 53, comma 3, r.S.), di discussione degli atti (art. 50, comma 2, r.C. e 99, comma 2, r.S.), o di proposizione di emendamenti e sub-emendamenti (art. 94, comma 2, r.C., e art. 100, comma 6, r.S.). Da tali disposizioni emerge chiaramente come il Governo non sia un soggetto che semplicemente assiste - o presenza - all’esercizio delle funzioni parlamentari (specie di quella legislativa), bensì ne è il principale promotore, ruotando la discussione e il confronto parlamentare “*intorno alla sua ultima proposta o dichiarazione*”<sup>141</sup>.

Dall’altro lato, l’obbligo del Governo di assistere alla sedute delle assemblee parlamentari, rendendo tangibile il rapporto fiduciario (sotto il suo aspetto più classico)

---

<sup>140</sup> V. Manzella A., ult. op. cit. 57, per il quale la disposizione in esame costituisce lo svolgimento dell’art. 94 cost., riconoscendo al governo il ruolo di “*promotore dell’indirizzo politico e dei mezzi legislativi e amministrativi con i quali è perseguito*”. Per l’A. cit. “*il diritto di assistenza del governo alle sedute è quindi anche diritto di intervento e di proposta (cfr. art. 94, 4° comma) a stimolo e a vigilanza dell’attuazione programmatica e della linea politica su cui si è costituita la maggioranza fiduciaria*”.

<sup>141</sup> v V. Manzella A., ult. op. cit. 58.

ed effettivi gli strumenti del sindacato parlamentare, trova ampio svolgimento e sviluppo nei regolamenti parlamentari.

Quest'ultimi, prevedendo in molti casi come obbligatoria la presenza del governo alle sedute delle assemblee (a pena, dunque, di invalidità delle medesime<sup>142</sup>), incidono profondamente sulla stessa struttura dei procedimenti parlamentari. Esempio chiaro di quanto si va affermando sono le discipline, previste rispettivamente dalla Camera dei deputati e dal Senato, dell'esame del disegno di legge finanziaria (art. 120, commi 4 e 8, r.C. e art. 126, commi 4 e 5, r.S.).

In tale frangente, infatti, i 'Ministri finanziari' non solo devono obbligatoriamente partecipare alle sedute delle Commissioni competenti - delle quali, peraltro, si redige e pubblica apposito resoconto stenografico - ma devono altresì inserirsi nella stessa sequenza procedimentale in parola, contribuendo attivamente allo svolgimento di questa con pareri o altri atti endoprocedimentali<sup>143</sup>, in mancanza dei quali si determinerebbe il blocco del procedimento, o quanto meno l'irregolarità delle successive fasi.

2.2.2. La disciplina costituzionale delle singole procedure legislative alla luce della teoria del procedimento.

---

<sup>142</sup> aOccorre rilevare che, in alcuni casi, la prescrizione regolamentare del compimento, da parte di alcuni membri dell'Esecutivo, di specifiche attività in commissione - quali relazioni o esposizioni alle commissioni etc. - determini l'inclusione di quest'ultime nella stessa serie procedimentale quale atto giuridicamente necessitato, con la conseguenza che il difetto di tali atti endoprocedimentali produrrebbe un'invalidità dell'intero *iter* procedimentale.

<sup>143</sup> Cfr. il parere obbligatorio richiesto al governo ex art. 126, comma 4. r.S. o la relazione dei Ministri finanziari, che determina l'avvio del procedimento di esame del disegno di legge, prevista dall'art. 120, comma 4, r.C..

Chiarite, dunque, alcune premesse teleologiche del dibattito costituente con riferimento al potere regolamentare delle camere, occorre ora soffermarsi sulla tesi sub c) ed esaminare le scelte operate dal Legislatore costituente con riferimento alle singole procedure legislative.

Come anticipato nel paragrafo precedente, nell'affrontare il tema delle modalità di esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento, il Legislatore costituente non adottò una prospettiva squisitamente procedurale, optando - piuttosto - per la fissazione di regole puntuali alle quali tutte le tipologie di procedimento legislativo si sarebbero dovute conformare (vedi *supra* cap. 1). Le ragioni di una simile scelta sono, peraltro, riconducibili alle stesse considerazioni svolte con riguardo alle tesi sub a) e b).

Quel che in questa sede interessa è, allora, esaminare la disciplina costituzionale (delle modalità di esercizio) della funzione legislativa statale alla luce della teoria del procedimento legislativo al fine di verificare l'applicabilità della seconda alla prima e, nel caso, le conseguenti ricadute di ordine sistematico.

Posta l'indagine in tali termini ed inteso il procedimento legislativo quale serie di atti, giuridicamente necessitata e funzionalmente orientata all'esercizio della funzione legislativa ordinaria da parte del Parlamento<sup>144</sup>, è agevole rilevare come la Costituzione non ponga una disciplina analitica delle diverse tipologie di procedimento legislativo, bensì solo tre - e non quattro<sup>145</sup> - tipologie di modalità di *esame* e *decisione* dei disegni di legge: la modalità "ordinaria", quella "abbreviata" e quella "decentrata".

---

<sup>144</sup> Secondo, quindi, le specificazioni soggettive ed oggettive esplicate nel capitolo precedente. 1.5.

<sup>145</sup> Il procedimento c.d. misto (o redigente) è, come si vedrà, previsto solo dai regolamenti parlamentari.



A bene vedere, l'art. 72 cost., diversamente da quel che generalmente si sostiene, non prevede - se non in minima parte - quei 'meccanismi necessitanti' caratterizzanti ogni procedimento giuridico<sup>146</sup>, né alcuna suddivisione in fasi, bensì pone delle regole-cardine volte a comporre le diverse, e contrastanti, esigenze connesse ai lavori parlamentari<sup>147</sup>, quali: a) la necessità di un'adeguata ponderazione delle questioni sottoposte al vaglio del legislatore; b) l'esigenza di poter adottare atti legislativi in tempi snelli; c) la necessità di garantire partecipazione al processo decisionale delle minoranze parlamentari; d) l'esigenza di razionalizzare i lavori assembleari, al fine di garantirne l'ordinato svolgimento.

L'articolo in parola, dunque, si preoccupa di conciliare tali diverse esigenze di tecnica parlamentare per mezzo di regole afferenti a specifiche attività (o momenti) procedurali. In questo senso, si potrebbe affermare che l'*iter legis* non è posto ma *presupposto* dal Legislatore costituente.

Così, ad esempio, il terzo comma dell'art. 72 cost. non disciplina tanto il procedimento c.d. 'decentrato', quanto piuttosto si limita a sancirne la legittimità costituzionale ("[il regolamento] *può altresì stabilire...*") e a dettare i limiti e le garanzie che i regolamenti parlamentari devono rispettare nella misura in cui prevedano tale tipo di procedimento.

Passando ad un'analisi più puntuale della disciplina costituzionale del procedimento legislativo (e delle sue possibili declinazioni), occorre subito ricordare che la soluzione

---

<sup>146</sup> v. *supra* cap. 1.

<sup>147</sup> Si tratta, a ben vedere, di questioni classiche di tecnica parlamentare; sul tema v. Mill S., *Considerations on representative government*, 1861, ora in *The Collected Works of John Stuart Mill, Vol. XIX, Essays on Politics and Society, Part 2*, Toronto, 1977, 422 e ss, il quale proponeva, al fine di snellire i lavori parlamentari, l'istituzione di una Commissione governativa incaricata di formulare, su criteri forniti dalle Camere, un *bill* sul quale quest'ultime dovevano poi pronunciarsi senza poter lo emendare.

accolta in Costituzione, e successivamente sviluppata dai regolamenti parlamentari, fu quella che pone le Commissioni permanenti al centro dell'organizzazione parlamentare.

Alla luce, infatti, dello scarso successo riscosso nella precedente esperienza parlamentare dal c.d. metodo delle "tre letture" (di origine anglosassone) e della incompatibilità del sistema degli "Uffici" (di origine francese) con il sistema politico - di tipo proporzionalistico - che allora si stava configurando in Italia<sup>148</sup>, la scelta cadde inevitabilmente sul sistema delle Commissioni permanenti (di origine nordamericana), quali centri nevralgici dell'attività legislativa<sup>149</sup>.

Quella delle Commissioni fu, in realtà, uno dei punti sui quali emersero in Assemblea costituente le maggiori incertezze (e diversità di posizione): da un lato si poneva il problema di chiarire la natura di tali organismi ed il loro rapporto con l'Assemblea<sup>150</sup>, e dall'altro occorreva decidere se rimettere *in toto* ai regolamenti parlamentari la disciplina delle attribuzioni di tali organismi<sup>151</sup> o, invece, determinarne direttamente in Costituzione garanzie e limiti<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione dei modelli procedimenti in epoca statutaria v. Cassanello D., *L'iter legislativo*, op. cit., 388 e ss.

<sup>149</sup> Esse si caratterizzavano, allora come oggi, sotto due aspetti: la composizione proporzionale al peso dei singoli gruppi parlamentari (sebbene tale tipo di composizione fosse esplicitamente prescritto in riferimento solo alle commissioni speciali) e la predeterminazione del proprio ambito di competenza legislativa (ripartita secondo i diversi rami di intervento dello Stato).

<sup>150</sup> Al riguardo occorre osservare come nelle pieghe del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente fosse ancora vivido il ricordo delle commissioni operanti all'interno della Camera dei fasci e delle corporazioni. Secondo la disciplina istitutiva di quest'ultima tutti i disegni di legge - esclusi quelli di carattere costituzionale, le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato - erano esaminati e definitivamente approvati dalle commissioni, salvo che il Governo o la stessa camera, autorizzata dal Capo del Governo, avessero chiesto la discussione e il voto in assemblea plenaria.

<sup>151</sup> Tale era la posizione del Perassi.

<sup>152</sup> Tale era la posizione del Mortati.

Con riferimento al primo dei due ‘nodi’ non può affermarsi che il Legislatore costituente abbia proferito parole chiare e univoche, lasciando in parte inevasa la questione; interpretando, però, le disposizioni costituzionali, si può ricavare l’idea - confermata successivamente in dottrina - che dette commissioni consistano, sì, in un’articolazione “interna” della Camera, ma comunque dotata di una certa autonomia rispetto all’Assemblea<sup>153</sup>. La Camera, perciò, non *delega* alle Commissioni l’esercizio della funzione legislativa, ma esercita la medesima *per mezzo* di organi propri (l’Assemblea e le Commissioni), organicamente distinti e (in parte) funzionalmente autonomi.

La Costituzione del ’47, sebbene dunque non rivendichi in modo aperto la piena soggettività delle Commissioni, sancisce la fine del monopolio legislativo assoluto dell’Assemblea, non potendosi quest’ultima identificare *sic et simpliciter* con l’organo Camera.

Non solo. Sempre secondo tale dottrina, tanto è fondata l’autonomia delle Commissioni in sede legislativa che essa deve ritenersi rilevante non solo nell’ambito dell’ordinamento parlamentare, ma anche sul piano dell’ordinamento generale: diversamente opinando, in effetti, la riserva di Assemblea di cui all’ultimo comma dell’art. 72 cost. perderebbe molto della sua utilità<sup>154</sup>.

Con riferimento alla seconda questione, se cioè la Costituzione dovesse contenere o meno una disciplina positiva delle attribuzioni (nonché delle garanzie e dei limiti) delle

---

<sup>153</sup> In tal senso v. Elia L., voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, pp. 896 ss.; nonché Mortati C., voce *Costituzione*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano 1962, pp. 142 ss.

<sup>154</sup> In tal senso cfr. Elia L., voce *Commissioni*, op. cit., 900; secondo Mortati C., *Istituzioni*, op. cit., 200, sarebbe la stessa Costituzione ad imporre di distinguere tra competenza di Assemblea e competenza delle Commissioni, tra legge di Assemblea e legge di Commissione. L’A. citato, portando agli sviluppi coerenti tale teoria, sostenne che la riserva di Assemblea conferisce, alle leggi che ne sono coperte, una posizione particolare e un carattere che potrebbe definirsi paracostituzionale.

Commissioni, prevalse la posizione affermativa, fissandosi così un sistema di garanzie (per l'Assemblea) e limiti (delle Commissioni) rispondente alla nota 'tripartizione' di cui all'art. 72, terzo comma, Cost.: 1) possibilità di rimessione del disegno di legge all'Assemblea; 2) riserva di Assemblea per determinate materie; 3) pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Ciò che, invece, viene rimesso alla fonte regolamentare è la determinazione dei modi e dei casi nei quali il disegno di legge è deferito all'esame e all'approvazione da parte delle Commissioni. Ferma la disciplina costituzionale sull'*an* e sul *quomodo*, il Legislatore costituente ha, quindi, lasciato ai regolamenti parlamentari la libertà di determinare *quando* possa adottarsi il procedimento c.d. decentrato<sup>155</sup>.

Se così è, la Costituzione, astenendosi dal fondare in modo diretto la legittimazione delle Commissioni a legiferare, parrebbe rimettere ai regolamenti parlamentari il fondamento puntuale non solo della competenza delle Commissioni ad esercitare la funzione legislativa, ma degli stessi procedimenti legislativi diversi da quello ordinario<sup>156</sup> (salvi, ovviamente, le regole e limiti generali posti dalla Costituzione con riguardo a tutte le attività parlamentari).

---

<sup>155</sup> Per il Mortati, *Istituzioni*, cit., dal sistema adottato dai Regolamenti dell'epoca - per il quale il procedimento ordinario era la regola - discendeva la natura surrogatoria della competenza delle Commissioni, la quale diveniva concreta solo previa investitura da parte dell'Assemblea. Per l'A. cit. tra Assemblea e Commissione intercorrerebbe un rapporto riconducibile allo schema generale della delegazione: la Commissione eserciterebbe la potestà legislativa, spettante in via normale e primaria all'Assemblea, su delega di quest'ultima, delega concessa caso per caso, e non già una volta per tutte mediante una astratta previsione regolamentare.

<sup>156</sup> Sul punto cfr. le posizioni di Esposito C., *Questioni sulla invalidità delle leggi per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. Cost.*, 1957, per il quale le disposizioni della Costituzione relative al procedimento ordinario non si estenderebbero alla discussione in Commissione. *Contra* cfr. Elia L., voce *Commissioni*, op. cit., 902, il quale ritiene che l'art. 72, comma 3, cost. rimette alla potestà regolamentare delle Camere solo la disciplina dei casi e delle forme del deferimento, e non anche delle forme del procedimento da seguire una volta che tale deferimento sia intervenuto.

Alla luce di quanto sin esposto, appare dunque chiaro che la dimensione procedurale della funzione legislativa emerge solo in parte dal testo costituzionale, che ci restituisce una sequenza di fasi estremamente scarna.

Il modello canonico di tripartizione dell'*iter legis* (fase dell'iniziativa - fase perfeztiva o deliberativa - fase del perfezionamento dell'efficacia), discende, com'è noto, dagli artt. 71, 72 e 73 cost., ma in tali norme è assente la puntuale concatenazione di atti-procedimenti che conducono all'atto-finale, limitandosi le stesse a prevedere, quali meccanismi che assicurino l'avanzamento dell'*iter*<sup>157</sup>, l'obbligo da parte di una Commissione e dell'Aula di esaminare i disegni di legge ("*Ogni disegno di legge, presentato [...] è [...] esaminato...*" art. 72, comma 1, cost.), l'obbligo del Presidente della Repubblica di promulgare la legge entro trenta giorni dalla loro approvazione (art. 73, comma 1, cost.)<sup>158</sup>, e l'obbligo del Ministro guardasigilli di pubblicare la legge promulgata.

Se questa è la disciplina positiva del procedimento legislativo fissata in Costituzione, appare chiaro come quella regolamentare sia l'unica fonte a prevedere la disciplina analitica di tutte le singole tipologie di procedimento legislativo vigenti nell'ordinamento parlamentare e come ad essa l'interprete sia costretto a ricorrere ogni qual volta debba verificare la legittimità formale delle procedure eseguite dalle Camere. Sono, infatti, i regolamenti a prevedere tutti i singoli atti-procedimento (pareri, relazioni, ordini del giorno) e che, nel razionalizzare i lavori parlamentari, costituiscono la vera "*forma della funzione*" legislativa.

---

<sup>157</sup> v. supra cap. 1.

<sup>158</sup> Salvo l'avveramento della fattispecie di cui all'art. 74, commi 1, cost.

In altre parole, in mancanza della normativa regolamentare il dettato costituzionale sul procedimento costituzionale diverrebbe inapplicabile, stante la necessità ontologica dello stesso di essere completato ed integrato dalla fonte regolamentare.

Occorre segnalare, peraltro, come parte della dottrina abbia già avvertito il paradosso di misurarsi con un testo costituzionale che poco o nulla dice in ordine alla morfologia dei singoli procedimenti legislativi, giungendo così ad allargare la stessa categoria del procedimento legislativo in senso tecnico. Muovendo, infatti, da una lettura sicuramente suggestiva dell'art. 5 cost. in base alla quale la legge ricopre un ruolo di coordinamento delle diverse autonomie normative previste in costituzione<sup>159</sup>, tale dottrina ha elaborato la categoria dei "procedimenti legislativi duali" in quanto "*caratterizzata dal concorrere di due centri di autonomia normativa: da un lato quella del parlamento che converte, approva, indirizza, delega, coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il governo, le regioni, le istituzioni comunitarie)*"<sup>160</sup>.

Secondo tale impostazione i procedimenti di delega legislativa, così come quelli di conversione dei decreti legge, non sarebbero procedimenti speciali, bensì "*dovrebbero costituire, pur nella loro varietà, il vero procedimento «ordinario» di legislazione parlamentare*"<sup>161</sup>.

Ebbene, se è vero che nel tessuto normativo costituzionale sono rinvenibili diversi schemi procedurali, peraltro coinvolgenti organi costituzionali diversi da quello parlamentare, ciò non vuol dire necessariamente che tali procedure siano classificabili -

---

<sup>159</sup> Cfr. Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 339.

<sup>160</sup> Così, Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 340.

<sup>161</sup> Così, Manzella A., *Il Parlamento*, op. cit., 340.

anche quando portino alla produzione di norme di diritto - all'interno della categoria del procedimento legislativo in senso tecnico. Inteso quest'ultimo quale serie di atti preordinata all'esercizio della (sola) funzione legislativa ordinaria, secondo quanto esposto precedentemente, tali "procedure duali" non possono che qualificarsi come speciali, se non addirittura, come nel caso della decretazione d'urgenza, derogatorie, rispetto alle ordinarie modalità di produzione legislativa<sup>162</sup>.

E', poi, appena il caso di notare come tale ultima considerazione trovi, non di meno, conforto nella stessa giurisprudenza costituzionale, allorché la Corte ha avuto modo di chiarire, ormai in modo definitivo, la natura "speciale" del procedimento di conversione dei decreti-legge<sup>163</sup>.

Infine, occorre rilevare come una simile impostazione, relegando le Camere ad un ruolo di 'interlocutore subalterno'<sup>164</sup>, nasconde il rischio di trasformare, in modo definitivo, il Parlamento da soggetto 'trainante' della produzione normativa a soggetto 'trainato', incentivando l'ulteriore scivolamento di incisivi poteri normativi in capo al Governo. Una volta descritto il quadro delle norme costituzionali afferenti al procedimento legislativo, ci si dovrà ora concentrare sulla disciplina posta dai regolamenti parlamentari al fine di comprenderne la morfologia e l'evoluzione.

---

<sup>162</sup> Tale specialità del procedimento di conversione, sebbene impedisca di classificare il medesimo quale fattispecie distinta dal procedimento legislativo in senso tecnico, non riguarda le concrete modalità di esame del disegno di legge di conversione, ben potendo un decreto-legge essere convertito con un disegno di legge approvato in Commissione deliberante; sul tema cfr. Corte cost. sent. n. 237/2012, nonché v. Torretta P., *Conversione di Decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomi regolamentare*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2013.

<sup>163</sup> Cfr. Corte cost. n. 22 del 2012.

<sup>164</sup> Per Manzella, ult. loc. cit., infatti, sono gli altri soggetti "che producono il nucleo normativo originario sulla quale le Camere intervengono o che dalle Camere vedono di volta in volta aperto e definito il loro spazio normativo".

### 2.3. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo e la sua evoluzione in relazione alla forma di governo.

Se, dunque, l'analisi delle singole procedure legislative non può prescindere dall'esame puntuale della disciplina regolamentare che le integra (o che, in alcuni casi, le fonda), è necessario altresì precisare come una ricognizione del genere non possa non tener conto della peculiare collocazione "*tra ordine giuridico e sistema politico*" della stessa fonte regolamentare e della sua capacità di incidere "*sull'esercizio del potere politico e sulla stessa forma di governo*"<sup>165</sup>.

Al tal riguardo occorre, infatti, rilevare come da un lato l'evoluzione del ruolo dei regolamenti parlamentari abbia avuto una chiara influenza sulla stessa tipizzazione dei diversi procedimenti legislativi (così come degli strumenti parlamentari di controllo politico), e dall'altro come tale evoluzione sia strettamente legata a quella della forma di governo.

Si tratta, a ben vedere, di due percorsi evolutivi, tra loro collegati e interdipendenti, dei quali deve dunque darsi una lettura il più possibile 'coordinata', consentendo la medesima di dimostrare non solo che i regolamenti parlamentari devono ritenersi "*fonte dell'ordinamento generale, potenzialmente capace di estendersi agli stessi oggetti disciplinati dalla legge e quindi soggett[i] allo stesso regime giuridico*"<sup>166</sup>, ma anche

---

<sup>165</sup> Così Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008, 269.

<sup>166</sup> Cfr. Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 268.



l' idoneità della categoria del procedimento legislativo (e tutte le vicende ad essa connesse) ad essere utilizzata come valido strumento di analisi di una data forma di governo parlamentare.

Ai fini del presente studio, appare quindi chiaro che l' analisi si dovrà concentrare su quel 'nucleo' di norme regolamentari che, disciplinando gli istituti della discussione, dell' esame e della votazione dei disegni di legge, hanno configurato i singoli tipi di procedimento legislativo lungo l' arco dell' esperienza repubblicana finora maturata. D' altronde, risentendo tale nucleo *“della collocazione in largo senso «politica» degli istituti parlamentari”*<sup>167</sup>, è necessario che di esso si dia una ricostruzione di tipo diacronico, la quale è l' unica in grado di far emergere lo stretto collegamento tra tali disposizioni e la forma di governo.

### 2.3.1. La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalla prima legislatura alla riforma del 1971.

Com' è noto<sup>168</sup>, le prime camere repubblicane, uscite dalle elezioni del 18 aprile 1948, adottarono in un primo momento il vecchio regolamento della Camera del 1900, come modificato dalle novelle del 1920-1922. Tale scelta, effettuata per omaggio al principio

---

<sup>167</sup> Così v. Cassanello D., *L' iter legislativo*, op. cit., 392, per il quale *“l' affermazione che la disciplina delle discussioni con- tenga in nuce la caratterizzazione stessa del modo d' essere e di funzionare di un sistema politico-parlamentare trova conferma, nell' esperienza italiana, nella constatazione del fatto che le vicende di tale gruppo di norme, così come la tradizione le andava a mano a mano elaborando per raccoglierle quindi nei regolamenti, hanno un legame pressoché inscindibile con il processo di generale adeguamento delle istituzioni, non meno che con la trasformazione delle condizioni storico-politiche del nostro paese”*.

<sup>168</sup> Per una ricostruzione storica degli eventi cfr. Cosentino F.-Astraldi R., *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Roma, 1950, 70-83.

della continuità storica del Parlamento, non impedì però alla Camera di modificare ulteriormente il testo in questione<sup>169</sup> e al Senato di approvarne uno *ex novo*<sup>170</sup>.

Tali testi normativi, pur senza stravolgere la fisionomia dell'impianto normativo previgente, tenevano conto - in parte<sup>171</sup> - della disciplina costituzionale dell'*iter legis*, introducendo il procedimento legislativo c.d. decentrato, quello redigente, nonché, fra le attribuzioni dell'Ufficio di presidenza, l'istituto dell'«organizzazione dei lavori» (art. 13-*bis* r.C. [1948-1950], art. art. 13 r.S.[1948]).

Ad una prima ricognizione generale dei testi emerge chiaramente il ruolo riduttivo - tipico dei parlamenti d'inizio secolo - che originariamente era assegnato alle norme regolamentari, le cui larghe maglie lasciavano ampio margine d'azione ai soggetti politici operanti all'interno dell'emiciclo, permettendo così al c.d. "Stato dei partiti" (e alle sue logiche) di poter funzionare.

In tal senso giova osservare come in entrambi i testi normativi mancasse: (a) una disciplina analitica delle attività di impulso politico-parlamentare del Governo - quasi del tutto assente nelle disposizioni in parola - (b) la previsione di adeguati meccanismi

---

<sup>169</sup> La Camera dei deputati, nelle sedute del 1° e 4 giugno 1948, del 15 settembre 1948, del 10 e 11 febbraio 1949, e del 7 aprile 1949.

<sup>170</sup> Il Senato, invece, essendo sprovvisto di un testo previgente sul quale poter intervenire, nella sua prima seduta dell'8 maggio 1948 deliberò che si applicassero, in quanto compatibili, le norme del Regolamento (1920-22) della Camera dei Deputati, per poi approvare un proprio regolamento nella seduta del 18 giugno 1948. Da notare peraltro come ai sensi dell'art. 120 di detto Regolamento, lo stesso fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 7 luglio 1948, n. 155; circostanza, quest'ultima, messa acutamente in luce da Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., per il quale tale elemento di pubblicità costituisce il riconoscimento della natura non meramente interna "interna" delle sue norme".

<sup>171</sup> V. Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 257, il quale rileva come la disciplina costituzionale di cui all'art. 64 in materia di *quorum* per la modifica dei regolamenti parlamentari sia stata recepita in modo completo, all'epoca, solo dal regolamento del Senato, mentre la Camera adottò "una prassi di sostanziale inosservanza della regola della maggioranza assoluta".

di programmazione dei lavori (salvo un timido accenno per mezzo l'istituto dell' "organizzazione dei lavori" di cui si dirà a breve), nei quali emergesse il collegamento maggioranza-governo; (c) una disposizione che affermasse la sicura coerenza degli strumenti ispettivi nei confronti del governo.

I regolamenti in parola, peraltro, non prevedevano, sotto il profilo tassonomico (e sistematico), una disciplina dei singoli procedimenti legislativi distinta dalle altre attività parlamentari, restando la stessa "impigliata" nella fitta trama di disposizioni volte a regolare in modo onnicomprensivo da un lato il funzionamento delle commissioni, e dall'altro le modalità di discussione e di votazione dell'Assemblea (Capi IX° e X°).

Ebbene, sulla base di tale tessuto normativo, la struttura del procedimento legislativo ordinario - imperniato, come già visto, sulle Commissioni permanenti - veniva così a configurarsi: I) iniziativa da parte dei Deputati o dei Ministri<sup>172</sup>, la quale si esercitava mediante presentazione in aula del disegno di legge con immediata distribuzione - della quale veniva data notizia in calce all'ordine del giorno della sessione successiva - dello stesso presso i deputati (o i senatori, a seconda del ramo presso il quale l'iniziativa veniva esercitata - Art. 65 r.C. - 52 r.S.); II) invio, per l'esame, del disegno di legge (o delle proposte<sup>173</sup>) alla Commissione competente per materia (art. 31 r.C. - 27 r.S.); III) nomina da parte della Commissione di un relatore per ciascun disegno (art. 34 r.C. - 29 r.S.); IV) presentazione in aula delle relazioni sul disegno di legge nel termine di due

---

<sup>172</sup> A tal riguardo è indicativo come nella disciplina regolamentare citata non comparissero specifiche previsioni per i disegni di legge presentati dagli altri titolari, ex art. 71 cost., del potere di iniziativa legislativa.

<sup>173</sup> Il testo del regolamento della Camera (1949) distingue le due figure, lasciando intendere che l'iniziativa legislativa poteva essere azionata mediante due distinti atti.

mesi (art. 35 r.C. - 32 r.S.); V) discussione generale sul disegno di legge (art. 80 r.C. - art. 67 r.S.); VI) discussione, previo “assenso” dell’Aula, sui singoli articoli, nell’ambito della quale era possibile presentare emendamenti e successivo voto - per alzata di mano - sugli uni e sugli altri (art. 84 r.C. - 71-73 r.S.); VI) votazione finale sul disegno di legge (art. 93 r.C. - 76 r.S.)<sup>174</sup>.

A questo punto l’*iter legis*, sulla base del vigente dettato costituzionale, proseguiva (e tuttora prosegue) con la trasmissione del testo approvato all’altro ramo del Parlamento, per l’esame da parte di quest’ultimo. Una volta approvato il medesimo testo da parte di entrambe le camere, compendosi la fase c.d. perfetta del procedimento legislativo, lo stesso entra nella sua ultima fase, vale a dire quella del perfezionamento dell’efficacia.

Dall’esame delle norme regolamentari vigenti nel primo ventennio di esperienza repubblicana, appare quindi confermata una struttura ‘agile’ del procedimento legislativo (*rectius*: della parte di esso svolgentesi all’interno del Parlamento), la quale garantiva ai partiti un’ampia discrezionalità nella modulazione e nell’organizzazione delle singole attività endoprocedimentali.

Tale lettura delle norme regolamentari trova, peraltro, riscontro sotto due specifici aspetti: le modalità di esercizio del potere emendativo e l’organizzazione dei lavori.

Con riferimento al primo, la totale assenza di un filtro in ordine all’ammissibilità degli emendamenti, unitamente alla previsione di esigui (se non inesistenti) limiti di

---

<sup>174</sup> Vale la pena, notare in questa sede come alla Camera, a differenza del Senato, rimase in vigore la regola per quale il modo ordinario di procedere alla votazione finale di un disegno di legge fosse a scrutinio segreto.

proposizione degli stessi, mostra come anche piccole minoranze potessero incidere profondamente sia sul testo all'esame dell'Aula, che sui tempi di quest'ultimo<sup>175</sup>.

Con riguardo invece all'organizzazione dei lavori, l'istituto allora previsto dall'art. 13-*bis* r.C. costituì, per certi versi, una rivoluzione copernicana rispetto alla precedente esperienza parlamentare nell'ambito della quale si riteneva del tutto inconcepibile *“qualsiasi congegno diretto a limitare [...] il sacro ed intangibile diritto del parlamentare a far valere l'autorità, il prestigio, la dimostrata fondatezza del suo pensiero, e a far scadere su un piano di malintesa efficienza «aziendalistica» prerogative, funzioni e concezione stessa delle Assemblee”*<sup>176</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e con il conseguente mutamento del quadro politico (basato su un sistema di elezione a scrutinio di lista e sul principio della rappresentanza proporzionale e animato da partiti politici di massa), tali meccanismi trovarono immediata positivizzazione, stante la necessità che il nuovo

---

<sup>175</sup> Si v. l'art. 72 r.S. (1950) [di identico tenore rispetto all'art. 86 r.C.]: “Gli emendamenti aggiuntivi, modificativi o soppressivi debbono essere presentati per iscritto e firmati, almeno ventiquattro ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono, al Presidente, che li trasmette alla Commissione.

Nessun emendamento può essere svolto, discusso o votato nella seduta stessa in cui è presentato se non sia sottoscritto da sei Senatori, a meno che il Governo o la Commissione si oppongano, nel quale caso la discussione ha luogo il giorno seguente.

Occorre la domanda di otto Senatori perché possano essere discussi emendamenti presentati dopo dichiarata chiusa la discussione dell'articolo cui si riferiscono, riservata sempre al Governo e alla Commissione la facoltà di cui al comma precedente.

Gli emendamenti, che importino aumento di spese o diminuzione di entrate, debbono essere trasmessi, appena presentati, anche alla Commissione Finanze e Tesoro perché esprima il suo parere. Ad essa è riconosciuta, nel caso previsto dal secondo comma, la stessa facoltà spettante al Governo e alla Commissione”.

<sup>176</sup> In tali termini v. Cassanello D., *L'iter legislativo*, op. cit., 408, il quale sottolinea come tale concezione trovasse spiegazione nel fatto che la precedente Camera dei deputati era eletta col sistema uninominale, peraltro a suffragio ristretto (e poi a suffragio allargato nei primi due decenni del secolo XX). Storicamente si deve, però, precisare che già nel primo ventennio del XX° secolo si affacciarono in modo sporadico, ma significativo, dei tentativi di razionalizzazione dell'ordine dei lavori assembleari, dettati per lo più da contingenti esigenze di urgenza.

Parlamento repubblicano esercitasse in tempi rapidi ed in modo efficiente le proprie funzioni.

Ebbene, l'art. 13-*bis* r.C., introdotto con le novelle degli anni '50, istituiva per la prima volta presso la Camera<sup>177</sup> la «Conferenza dei Presidenti» la quale, composta dall'Ufficio di Presidenza, dai presidenti delle Commissioni e dai presidenti dei Gruppi dei gruppi parlamentari, aveva essenzialmente due funzioni: a) la calendarizzazione dei lavori della Camera; b) l'organizzazione, su richiesta dell'Aula, della discussione su un determinato argomento.

La presenza solo eventuale in tale consesso di un rappresentante del Governo e il rigido criterio dell'unanimità per l'adozione delle relative decisioni, ha però impedito che questo strumento si elevasse a meccanismo di decisione politica (quanto meno sulla priorità delle questioni da trattare), restando piuttosto uno strumento di mediazione tecnica sul calendario dei lavori e di parziale razionalizzazione dei lavori<sup>178</sup>.

Ciò nonostante, l'inserimento dell'istituto in parola ci permette di cogliere l'inizio di alcune tendenze - ovvero alla razionalizzazione e all'efficienza dei processi decisionali - che caratterizzeranno l'intera evoluzione dei regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda, invece, i procedimenti cc.dd. “speciali” (decentrato - abbreviato - misto) si può rilevare come i regolamenti parlamentari dell'epoca, esercitando a pieno le *facoltà* previste in materia dal dettato costituzionale, compirono “*il passo decisivo verso il pieno riconoscimento alle Commissioni della funzione legislativa*”<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Il Senato non si adeguò alla scelta operata dall'altra assemblea, prevedendo, però, un collegio più ridotto e dalla funzioni similari, formato dai Vicepresidenti di Assemblea e dai presidenti dei Gruppi (senza che però vi partecipasse il Governo).

<sup>178</sup> Così secondo l'analisi di v. Cassanello D., *L'iter legislativo*, op. cit., 411.

<sup>179</sup> Così v. Cassanello D., *L'iter legislativo*, op. cit., 471.

In tal senso, l'art. 40 r.C.<sup>180</sup>, esercitando la facoltà di cui al terzo comma dell'art. 72 Cost. (nei limiti di quanto prescritto al quarto comma del medesimo articolo), disciplinava il procedimento c.d. 'decentrato', in base al quale "*le Commissioni possono essere investite dal Presidente della Camera della discussione e approvazione di un disegno di legge*"<sup>181</sup>.

Sotto il profilo procedurale, stante il rinvio mobile contenuto al terzo comma del citato articolo, l'*iter* in Commissione in sede legislativa coincideva - in quanto compatibile - con quello previsto per la discussione e l'approvazione dei provvedimenti da parte dell'Assemblea<sup>182</sup>. Da segnalare è, poi, l'intervento obbligatorio alle sedute delle Commissioni in sede legislativa dei Ministri o di un loro rappresentante, con i quali la Commissione - in sede di discussione generale - intratteneva un dibattito puntuale e privo di particolari ritualità sul testo da approvare.

L'art. 85 r.C.<sup>183</sup> (versione 1966) prevedeva, invece, il procedimento c.d. 'misto' (Commissioni in sede redigente), ai sensi del quale la Camera poteva, in casi di urgenza e previa approvazione dei criteri informativi della legge, deferire "*alla competente Commissione permanente la formulazione definitiva degli articoli di un*

---

<sup>180</sup> L'articolo citato disciplina le attribuzioni delle Commissioni operanti in sede legislativa e subì notevoli interventi modificativi: approvato nella seduta del 15 settembre 1948, fu modificato nelle successive sedute del 10 febbraio 1949, del 16 gennaio 1951 e del 10 luglio 1958.

<sup>181</sup> Nella prassi tale articolo fu dapprima interpretato in modo riduttivo, ammettendosi tale tipo di procedura per i soli disegni di legge di origine governativa, distinti dalle proposte di legge di origine parlamentare. Tale distinzione, operata sul piano interpretativo, cadde successivamente in desuetudine.

<sup>182</sup> Il relatore, nominato dal Presidente della Commissione, svolgeva una relazione introduttiva cui seguiva la discussione generale e sui singoli articoli, ed infine la votazione su questi e sul disegno in generale. Dell'approvazione da parte della Commissione era data comunicazione all'Assemblea.

<sup>183</sup> Al senato non era previsto un procedimento del genere, sebbene vi fossero meccanismi analoghi non perfettamente sovrapponibili.

*disegno di legge, riservando all'Assemblea l'approvazione senza dichiarazioni di voto dei singoli articoli, nonché l'approvazione finale del disegno di legge con dichiarazioni di voto".*

Tale tipo di procedimento fu (e tuttora è) l'unico a non avere un esplicito fondamento in Costituzione, il che ha acceso sin da subito un dibattito circa la sua compatibilità con la medesima.

Vi fu chi fece rientrare tale procedura nel terzo comma dell'art. 72 cost. laddove prevede la possibilità di una rimessione del disegno di legge all'Assemblea per la sola approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Ma tale ricostruzione, come fu opportunamente notato, non appariva sufficientemente avvertita dei dati positivi allora vigenti, posto che la possibilità della rimessione all'Assemblea dell'intero disegno di legge - tratto distintivo del procedimento decentrato - è esclusa dalla struttura stessa del procedimento misto.

In tale contesto procedurale, infatti, le fasi tipiche del procedimento normale<sup>184</sup> restano in piedi, riservandosi alla Commissione solo l'esame e la formulazione degli articoli del disegno di legge. Al contrario, fu acutamente osservato come tale procedura violasse la lettera e lo spirito dell'art. 72 Cost., perché sottraeva, senza alcuna garanzia per le minoranze, all'Assemblea il diritto di proporre emendamenti, il quale è da ritenersi strettamente funzionale a quello di votare i singoli articoli<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Vale a dire esame preliminare del disegno di legge, relazione alla Camera, discussione generale in Assemblea, votazione dei singoli articoli e votazione finale del progetto con dichiarazioni di voto.

<sup>185</sup> Così Mortati C., *Istituzioni*, op. cit., 254.



A fronte di ciò, si sostenne dunque che tale procedura trovasse autonoma copertura costituzionale nel secondo comma dell'art. 72 Cost.<sup>186</sup>, laddove si prevede che i regolamenti parlamentari possano stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge “urgenti”. Senonché anche tale ricostruzione fu sconfessata dalla totale assenza nella tipologia di procedimento in esame di termini entro i quali dovessero esaurirsi le attività legislative<sup>187</sup>.

Ebbene, alla luce di quanto sin qui esposto, appare confermata quella lettura delle prime legislature repubblicane per la quale i regolamenti parlamentari, e i procedimenti legislativi in essi tipizzati, riflettevano e rafforzavano le peculiarità del sistema politico di allora; caratteri e peculiarità che condussero verso la fine degli anni '60 ad un primo momento di crisi - sotto il profilo dell'inefficienza decisionale- del Parlamento, e dunque dei regolamenti parlamentari<sup>188</sup>.

A tale crisi si rispose con la riforma dei regolamenti del 1971 la quale, da un lato, rappresentò “*la consacrazione del parlamentarismo consensuale o consociativo, della teoria della c.d. centralità del Parlamento che si inscriveva in uno sviluppo dei rapporti politici sfociato nel «compromesso storico»*”<sup>189</sup>, e dall'altro un tentativo di

---

<sup>186</sup> Cfr. Cassanello D., *L'iter legislativo*, op. cit., 497, il quale osserva come “*questa fosse l'impostazione dell'istituto fu del resto avvertito fin dal momento in cui lo stesso venne proposto all'approvazione della Camera. La relazione della Giunta per il Regolamento, infatti, poneva in evidenza che nel caso in esame trattavasi « di una vera e propria delega deliberata per l'urgenza dalla Camera, a norma del secondo comma dell'art. 72 Cost. »*”.

<sup>187</sup> Così Mortati C., *Istituzioni*, ult. loc. cit..

<sup>188</sup> Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 269.

<sup>189</sup> In tali termini Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, n.1., 115 ss.

“superamento della «democrazia bloccata»” mediante “[l’]allargamento della partecipazione alla gestione del potere”<sup>190</sup>.

Con la riforma del 1971 emerse, peraltro, in modo chiaro il ruolo e la netta influenza che la fonte regolamentare è in grado di esercitare sulle concrete dinamiche della forma di governo: non è un caso, quindi, che a partire da tale periodo le novelle regolamentari cominciarono a farsi sempre più frequenti, essendo utilizzate quali veri e propri atti di indirizzo politico-istituzionale<sup>191</sup>.

Sotto il profilo contenutistico, l’intervento modificativo in parola fu radicale: a) potenziamento del ruolo dei gruppi parlamentari nell’ambito dell’organizzazione interna delle Camere (a discapito dell’Ufficio di Presidenza e del Presidente); b) abbassamento delle soglie minime per la formazione di gruppi parlamentari (dando la possibilità che si creassero i c.d. “microgruppi”); c) previsione di privilegi procedurali in capo ai singoli capigruppo (abbandonandosi, così, il criterio fondato sul numero minimo di parlamentari e postulandosi un rigida eguaglianza fra tutti i gruppi parlamentari, al di là della loro consistenza numerica); d) ampliamento dei soggetti istituzionali coinvolti nelle attività istruttorie (a fini legislativi) delle commissioni (previsione di udienze legislative e di indagini conoscitive).

Rispetto a tale impianto normativo, alcuni elementi dei vecchi regolamenti vennero - significativamente - mantenuti, ben inserendosi nel contesto delle democrazie parlamentari di tipo consociativo. In tal senso andrebbero letti, dunque, il mantenimento

---

<sup>190</sup> Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 271..

<sup>191</sup> In parte aveva previsto tale esito già nel 1968 Ferrara G., I regolamenti, op. cit..

del principio unanimistico nell'organizzazione dei lavori parlamentari e l'assenza di qualsiasi termine nello svolgimento delle procedure parlamentari.

A fronte di ciò il Governo continuava a rimanere sprovvisto di strumenti idonei, se non per la guida, per l'impulso e il coordinamento delle attività parlamentari, coerentemente con il complessivo disegno che, con la riforma del 1971, si intese portare a termine, vale a dire *“l'ampliamento delle competenze del Parlamento nella sfera politico-amministrativa”*<sup>192</sup>.

Per quanto riguarda il profilo che qui interessa, ovvero quello delle singole procedure legislative, occorre rilevare come, sebbene esse non siano state notevolmente incise nella loro struttura<sup>193</sup>, rimanendo la sequenza delle singole attività endoprocedimentali pressoché immutata. A fronte di ciò, però, le rilevanti modifiche riguardanti sia i gruppi parlamentari che l'organizzazione dei lavori determinarono un importante mutamento dell'*iter legis*, trasformandosi lo stesso in un complesso *“procedimento di codecisione”*<sup>194</sup>, nell'ambito del quale il collegamento governo-maggioranza aveva rilevanza assai modesta.

---

<sup>192</sup> Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 272.

<sup>193</sup> Ad ogni modo è da notare il fatto che, sia alla Camera che al Senato, la disciplina delle procedure legislative ricevette, dal un punto di vista tassonomico, una disciplina 'dedicata', essendo contenuta in distinti e autonomi capi del corpus dei rispettivi regolamenti. Segno evidente quest'ultimo che l'esercizio della funzione legislativa cominciava ad essere percepita in tutte le sue peculiarità procedurali.

<sup>194</sup> In tali termini De Vergottini G., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *“Il diritto fra interpretazione e storia”*. *Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, Tomo II, Roma, 2009, 233.

2.3.2. (segue) La disciplina regolamentare del procedimento legislativo dalle riforme degli anni '80 e '90 al quadro attuale.

La successiva stagione riforme dei regolamenti parlamentari (e delle procedure parlamentari), iniziata sul finire degli anni '70, ebbe quale fine principale quello di rimediare ai limiti tecnici emersi nell'applicazione dei regolamenti del 1971, tra i quali il crescente ricorso a pratiche ostruzionistiche da parte dei soggetti politici esclusi dal c.d. patto di "solidarietà nazionale", nonché l'indebolimento delle capacità decisionali e di programmazione dei lavori delle Camere<sup>195</sup>.

In tal senso, le novelle introdotte negli anni '80 e '90 rispecchiavano un cambio di tendenza<sup>196</sup> nell'evoluzione dell'ordinamento parlamentare, consistente in una maggiore *razionalizzazione* dei processi decisionali parlamentari. Non è un caso, dunque, che proprio in quel determinato periodo di aggiornamento dei regolamenti parlamentari ai concreti assetti della forma di governo si sia affermato il concetto di "governabilità", quest'ultimo inteso quale "*rafforzamento delle capacità decisionali delle Camere*"<sup>197</sup>.

A ben vedere, proprio quest'ultimo concetto rappresenta il *leit motiv* di tutte le innovazioni intervenute dagli anni '80 alla seconda metà degli anni '90, nell'ambito delle quali è, dunque, possibile riscontrare alcuni *tòpoi* ricorrenti, quali l'implementazione degli strumenti anti-ostruzionistici, l'affermazione dell'autonomia e

---

<sup>195</sup> Cfr. Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 272.

<sup>196</sup> Tale tendenza, la quale si potrebbe definire di politica del diritto, è stata da alcuni autori identificata, non a torto, come "atto di indirizzo politico-istituzionale", o "linea di sviluppo dell'ordinamento costituzionale"; sul punto v. Ferrara G., *I regolamenti*, op. cit..

<sup>197</sup> Così Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo*, op. cit., 116.

autosufficienza della maggioranza e il tentativo di rafforzare la posizione del governo in Parlamento.

Con gli interventi di modifica del regolamento della Camera del 1981, si ebbero le prime significative limitazioni degli interventi dei parlamentari (art. 39), il superamento del principio dell'unanimità nelle decisioni inerenti all'organizzazione dei lavori (prevalendo la determinazione del Presidente dell'Assemblea), assegnazione di 'privilegi procedimentali' non più ai capigruppo in quanto tali, bensì a quelli di gruppi numericamente rilevanti.

Da segnalare, poi, sono le modifiche del 1983 con le quali si istituì la c.d. "sessione parlamentare di bilancio", intervenendosi su tutte le procedure inerenti all'approvazione delle relative leggi: a fronte di una forte semplificazione della discussione in aula sul disegno di legge di bilancio, si ebbe infatti una forte accentuazione del ruolo e dell'importanza della Commissione Bilancio all'interno dell'iter legislativo (artt. 119-121 e 123 r.C.). Occorre, poi, notare come, proprio nell'ambito di tali interventi, fece il suo ingresso nell'ordinamento parlamentare l'istituto del "contingentamento dei tempi", il quale consisteva - inizialmente con esclusivo riferimento all'*iter* approvativo della legge di bilancio - nella ripartizione<sup>198</sup> tra i gruppi parlamentari del tempo complessivamente disponibile per la discussione, stante la fissazione preventiva del medesimo in sede di organizzazione dei lavori.

La parabola di riforme sin qui descritta raggiunge il proprio *acmé* allorquando nel 1988 entrambi i rami del Parlamento, nell'adeguare le proprie procedure alla l. n. 362/88 sul

---

<sup>198</sup> Il criterio di ripartizione prevedeva l'assegnazione di una quota di tempo fissa e uguale per tutti i gruppi più un'altra quota la cui consistenza variava in relazione alle dimensioni del gruppo parlamentare.

bilancio dello Stato<sup>199</sup>, l'abbandono del principio di preferenza del voto palese a favore di quello segreto<sup>200</sup>. La previsione dello scrutinio palese quale modalità di votazione ordinaria (*recte*: residuale) consentì, come notato da alcuni, “*non solo un significativo rafforzamento del governo in parlamento, ma anche il venir meno della sua estraneità riguardo alle riforme regolamentari*”<sup>201</sup>.

A ben vedere, quest'ultima novella anticipò, cogliendone il segno e lo spirito, tutta una serie di ulteriori interventi modificativi - i quali ebbero luogo negli anni '90 - volti, appunto, a rafforzare il collegamento governo-maggioranza, nonché il ruolo del primo nei processi di produzione normativa di rango primario.

Le modifiche del regolamento della Camera del 1990 consolidarono, infatti, gli assetti procedurali delineatisi nel decennio precedente, cercando di apporvi quei correttivi che l'esperienza aveva suggerito.

Al riguardo, tra le novità più rilevanti, occorre menzionare: a) una nuova disciplina dell'organizzazione dei lavori, la quale poteva essere stabilita non solo all'unanimità ma anche, in caso disaccordo, dal Presidente stesso (art. 23 r.C.); b) rilevanza, soprattutto nel caso di calendarizzazione delle attività parlamentari ad opera del presidente, delle

---

<sup>199</sup> A tal riguardo cfr. le interessanti considerazioni di Floridia G.G., *La validità delle deliberazioni legislative*, op. cit., 174, il quale sottolinea come gli interventi modificativi del 1988 abbiano fatto emergere la rilevanza generale (dunque, anche esterna) della fonte regolamentare ed il suo utilizzo “para-legislativo”.

<sup>200</sup> La soluzione normativa che si adottò fu di compromesso, limitando il voto segreto alle sole questioni inerenti valori spirituali o istituzionali.

<sup>201</sup> Così Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo*, op. cit., 116.

indicazioni fornite in merito dal governo (art. 24 r.C.); c) generale applicabilità del c.d. contingentamento dei tempi di intervento in tutti i procedimenti legislativi ordinari<sup>202</sup>.

Tali misure, sebbene non alterassero l'ordine delle diverse sequenze procedurali previste dai regolamenti per l'esercizio delle funzioni da parte delle assemblee, determinarono una netta accelerazione dei tempi, unita ad un più sicura prevedibilità degli stessi in ordine alla conclusione di ogni singola procedura.

A fronte di ciò, l'ultima delle riforme organiche dei regolamentari parlamentari, quella del 1997, se da un lato si poneva in sostanziale continuità con le precedenti novelle, dall'altro non poteva non risentire delle modifiche - di poco precedenti - in senso maggioritario del sistema elettorale, le quali orientarono in senso bipolare lo stesso sistema politico. Al riguardo è da notare come, per alcuni, quella riforma del regolamento della Camera<sup>203</sup> costituì, forse, *“l'unica riforma organica di adeguamento della forma di governo a quello che è stato definito il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica”*<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Ex articolo 24, comma 6, r.C. (1990) il contingentamento operava automaticamente in tutti i casi in cui nella sede della Conferenza dei presidenti di gruppo veniva richiesto l'ampliamento della discussione sulle linee generali ai sensi del comma 2 dell'articolo 83, oppure allorquando si procedeva alla discussione di un progetto di legge per ciascuna parte o per ciascun titolo. La Conferenza dei presidenti di gruppo, tenuto conto delle iscrizioni a parlare, provvedeva a ripartire il tempo disponibile detratta una quota parte sia per gli interventi del relatore e del Governo, sia per consentire l'inserimento nel dibattito di eventuali interventi di deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi (o ancora per le questioni incidentali di cui all'articolo 40 del Regolamento preannunciate nella stessa Conferenza dei presidenti di gruppo). In caso di mancato accordo in Conferenza dei presidenti di gruppo, la relativa decisione sul contingentamento era (e tuttora è) di pertinenza esclusiva del Presidente della Camera il quale, nell'evenienza sopra descritta, assegnava il tempo disponibile per una parte in misura uguale per tutti i gruppi — ferma restando l'attribuzione a ciascun gruppo di una quota di tempo fisso pari almeno a quello massimo previsto per un singolo intervento — e ripartiva in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi la parte rimanente.

<sup>203</sup> Il Senato, la cui ultima riforma organica risaliva al 1988, operò nello stesso lasso di tempo modifiche analoghe a quelle positivizzate dalla Camera sebbene in via convenzionale (seguirono poi interventi di modifica positiva nel 1999).

<sup>204</sup> Così Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo*, op. cit., 116.

La novella in parola è intervenuta, ancora una volta, su aspetti legati alla dinamica (più che sulla struttura) delle procedure, quali il contingentamento dei tempi di intervento, l'organizzazione dei lavori, le modalità di votazione degli emendamenti, nonché le modalità di svolgimento delle attività istruttorie delle Commissioni (in tutte le sedi).

Con riferimento all'istituto del contingentamento, occorre segnalare come quest'ultimo sia divenuto il metodo ordinario di organizzazione di tutte le attività parlamentari, essendo estesa la sua applicazione - pressoché automatica - anche alle procedure non legislative<sup>205</sup>.

Sotto il profilo della programmazione dei lavori dell'Assemblea, invece, appare significativo che non solo non è più necessaria l'unanimità<sup>206</sup> per l'approvazione del programma e del calendario, ma che lo stesso programma ex articolo 23, comma 4, r.C. deve contenere, unitamente all'elenco degli argomenti da trattare, l'indicazione - sulla

---

<sup>205</sup> Recependo quanto codificato dalla prassi, la nuova formulazione dell'articolo 24, commi 7-12, del Regolamento, per quanto attiene al contingentamento, prevede che la Conferenza dei presidenti di gruppo, con il consenso dei Presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno a tre quarti i componenti della Camera o, in caso di mancato raggiungimento di tale quorum, il Presidente della Camera, determini, sin dal primo calendario ed anche per argomenti non legislativi, il tempo complessivo disponibile per la trattazione dei medesimi avuto riferimento del loro grado di complessità. Con analoghi criteri si procede (articolo 25, comma 3) per l'esame in Commissione dei progetti di legge in sede legislativa e in sede redigente. La ripartizione del tempo fra i gruppi, tanto per la discussione sulle linee generali che per le successive fasi di esame — in modo parzialmente difforme dalla disciplina precedente — avviene per una parte in misura uguale, per l'altra in misura proporzionale alla consistenza degli stessi con riferimento ai quattro quinti del tempo dedicato all'argomento per le diverse fasi dell'esame del medesimo. Il tempo restante, pari ad un quinto, è sottratto a tale ripartizione, essendo esclusivamente riservato per gli interventi a titolo personale (in sostituzione della precedente previsione di una riserva di tempo per i deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi di appartenenza).

<sup>206</sup> Indicativo è in tal senso l'art 24, comma 2, r.C., per il quale il calendario è predisposto sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi ed è approvato con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera.



base delle segnalazioni dei gruppi e del governo - delle priorità e del periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea<sup>207</sup>.

In tal modo, detto programma sembrerebbe perdere quel carattere di mero strumento tecnico, trasformandosi - al contrario - in uno strumento per mezzo del quale una - nutrita - maggioranza può orientare (*rectius*: indirizzare) l'azione degli organi parlamentari.

Con riguardo alla disciplina delle votazioni degli emendamenti, l'articolo 85-*bis* r.C. ha introdotto una rilevante novità di tipo procedurale, non priva di ricadute sull'attuale morfologia del procedimento legislativo (ordinario e non). La disposizione in parola consente, infatti, ai gruppi parlamentari, nei casi di votazioni riassuntive o per principi di proposte emendative di cui all'articolo 85, comma 8, r.C., di "segnalare" prima dell'inizio dell'esame degli articoli una quota minima di emendamenti da votare; tale quota, peraltro, non deve essere "*inferiore in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti di ogni gruppo*"<sup>208</sup>.

Ebbene, è stato opportunamente notato come il presente istituto, il quale aveva originariamente la sola funzione di controbilanciare lo strumento anti-ostruzionistico del c.d. voto riassuntivo, rappresenti ormai - data l'applicazione sistematica, appunto, di

---

<sup>207</sup> Tale programma distingue fra le attività dell'Assemblea e quelle delle Commissioni; in secondo luogo, per ciascuna settimana di riferimento, vengono espressamente elencati, in ordine di priorità e di esame, gli argomenti che l'Aula dovrà affrontare, rendendo in tal modo il programma assai simile ad un vero e proprio calendario dei lavori.

<sup>208</sup> Ex art. 85, comma 3, r.C., il Presidente può, peraltro, porre in votazione le proposte emendative delle quali riconosca, secondo il suo insindacabile giudizio, la rilevanza, presentate da deputati che dichiarino di dissentire dai rispettivi gruppi.

quest'ultimo da parte dei presidenti di commissione<sup>209</sup> - l'unico modo attraverso il quale i gruppi parlamentari possano votare sugli emendamenti da loro presentati.

Non solo. La disposizione in parola, imputando ai gruppi il compito (e, dunque, la responsabilità) di selezionare le proposte emendative più qualificanti la loro linea politica, *“contribuisce a delineare i gruppi parlamentari come i «veri» soggetti del procedimento legislativo, ossia come coloro che sono realmente in grado di individuare le opzioni tra cui sarà effettuata la scelta”*<sup>210</sup>.

Con riguardo, infine, all'attività istruttoria delle commissioni nell'ambito del procedimento legislativo, deve segnalarsi, oltre ad una implementazione degli strumenti conoscitivo-consultivi già esistenti (soprattutto per la sede referente)<sup>211</sup>, l'istituzione del Comitato per la legislazione” (art. 16-bis r.C.), il cui compito è quello di valutare la qualità dei testi legislativi *“con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente”*.

---

<sup>209</sup> Sul punto v. le interessanti considerazioni di Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 253, per il quale quello delle votazioni riassuntive è *“il sistema «normale» di approvazione dei progetti di legge presso la Camera dei deputati, per cui è ormai dato per acquisito che, anche ove non ci si trovi in presenza di ostruzionismo praticato attraverso la presentazione di un elevato numero di emendamenti, il Presidente proceda alla posizione in votazione delle sole proposte emendative segnalate ai gruppi, per poi giungere direttamente alla votazione degli articoli in senso “riassuntivo”*”. Rilevante è il dato numerico riportato dall'A. cit. per il quale: nella XIIIa legislatura su 374.627 emendamenti presentati 113.890 sono stati esclusi dalla votazione per questa via; nella XIVa legislatura su 64.427 emendamenti, ne sono stati esclusi 11.950; mentre nella XV legislatura della 19.867, 1.109 sono stati esclusi dal voto.

Il fenomeno in parola è peraltro confermato da Lupo N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2008, p. 38, nt. 15.

<sup>210</sup> Così Piccirilli G., *L'emendamento*, op. cit., 252.

<sup>211</sup> Ci si riferisce al nuovo art. 79 r.C. il quale ha disciplinato *ex novo* la materia.

In effetti, la disposizione appena citata sembrerebbe rappresentare l'esplicitazione, sul piano normativo, di quell'"ideologia del drafting" da alcuni criticata; secondo tale impostazione, infatti, il c.d. drafting esprimerebbe *"un'esigenza di razionalità ben diversa da quella classicamente propria delle regole del procedimento legislativo, in quanto orientata (al valore o) all'efficienza del mercato e della tecnica, e non al valore (o all'efficienza) della rappresentanza"*<sup>212</sup>.

Tale lettura trova, peraltro, riscontro nella stessa composizione del Comitato<sup>213</sup>, la quale sembrerebbe sottrarre le deliberazioni dell'organo in parola ad una logica di tipo politico-rappresentativa per porle, invece, su un piano propriamente tecnico.

A ben vedere, però, l'organismo in parola, sebbene sia espressione di un problema più generale legato alla qualità dei testi legislativi (e quindi alla qualità di chi li discute e li vota<sup>214</sup>), non sembra incidere in modo sostanziale sulla struttura del procedimento legislativo, le cui logiche, impennate sul principio rappresentativo, rimangono per il momento intatte. Prova di quanto appena esposto può essere rinvenuta nella disciplina posta dal regolamento della Camera per l'ipotesi di dissenso tra il Comitato e le Commissioni operanti sul testo in sede legislativa o referente: in tal caso, infatti, ex art. 16-bis, comma 6, la decisione è rimessa all'Assemblea, organo le cui determinazioni sono chiaramente il frutto di una razionalità politica e non tecnica.

---

<sup>212</sup> In tali termini Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli, Annuario 2010* dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2012, 10 ss.

<sup>213</sup> Il Comitato si compone, infatti, di dieci deputati, scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni.

<sup>214</sup> Secondo alcuni, infatti, il limite insito nel concetto di drafting sarebbe quello di spostare l'attenzione sui sintomi (cattiva qualità dei testi legislativi), piuttosto che affrontare il problema che è alla radice di quest'ultimi, vale a dire quello della tenuta nella attuale fase storica del paradigma della rappresentanza.

Lungi, dunque, dal rappresentare - al momento - uno strumento per “*la salvaguardia della decisione assunta fuori dalle Camere*”<sup>215</sup>, il Comitato per la legislazione potrebbe, invece, contribuire a rendere, mediante un approfondimento istruttorio dei ‘contenuti tecnici’ di un disegno di legge, più trasparente il confronto parlamentare che su quest’ultimo viene a crearsi.

Concludendo il presente capitolo appare, dunque, chiaro il nesso esistente tra la morfologia dei singoli procedimenti legislativi e i concreti assetti della forma di governo. Tanto ciò è vero che, ricostruendo le parabole seguite dalle due distinte linee evolutive (della forma di governo e delle procedure legislative), si è ora in grado di tratteggiare un quadro generale delle tendenze evolutive finora manifestatesi nell’ambito dell’ordinamento costituzionale vigente.

Sotto questo aspetto, da una prima fase nella quale le forme della democrazia di tipo consociativo hanno preso il sopravvento, si è passati ad una seconda, dallo svolgimento più lento e travagliato, nella quale si sono cominciati ad affacciare alcuni elementi tipici delle democrazie di stampo maggioritario. In tale dinamica, peraltro, non pare si possa sottovalutare il peso ricoperto dal mutamento della legislazione elettorale (e, dunque, del sistema politico) e dalla più generale crisi di quei partiti che contribuirono alla creazione della presente esperienza costituzionale. Di tutto ciò i regolamenti

---

<sup>215</sup> In tali termini ancora Manetti M., *Procedimenti*, op. cit., 10 ss.

parlamentari e il procedimento legislativo sono stati, ad un tempo, lo specchio fedele e i ‘fattori scatenanti’<sup>216</sup>.

La condizione attuale del procedimento legislativo pare al momento essere arrivata nuovamente ad un bivio; dall’esperienza parlamentare sono emerse, e stanno emergendo, infatti nuove esigenze rispetto alle quali da più parti si invoca un intervento del legislatore costituzionale e delle singole Assemblee (nell’ambito della loro autonomia)<sup>217</sup>.

Ma se tale è il nesso tra la fonte regolamentare e la forma di governo, diviene, allora, ancora più pressante l’esigenza di tornare ad interrogarsi sul valore delle norme regolamentari, partecipando le stesse “*non tanto della funzione neutra delle norme processuali, quanto piuttosto, come già rilevava Tosi, di quella costruttiva e condizionante delle norme (materialmente) costituzionali*”<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Cfr. la lucida analisi di Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 275., per gli AA. quello al quale abbiamo assistito negli anni ’90 (ma ciò può predicarsi a maggior ragione per la situazione attuale) è stato “*un rimodellamento del giuoco politico e, in senso lato, della forma di governo, non meno rilevante di quello prodotto negli anni Settanta, ed anzi ancor più significativo, sia per il completo ribaltamento di quest’ultimo, sia per l’allontanamento dalle stesse caratteristiche iniziali del nostro sistema, sia soprattutto [...] perché rispetto ai precedenti assetti del diritto parlamentare repubblicano quello attuale sembra essere assai meno tributario della dimensione politica ed assai più di quella giuridico-istituzionale*”.

<sup>217</sup> Sulle attuali esigenze di riforma dei regolamenti parlamentari e della costituzione v. De Vergottini G., *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., 236, nonché Lippolis V., *Regolamenti parlamentari*, cit. 118 ss.

<sup>218</sup> Così Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 275; sul punto v. anche Martines T., *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari*, 1971, 6 ss.

### 3. Il valore dei regolamenti parlamentari.

3.1. La posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto italiano; 3.2. I c.d. vizi *in procedendo* della legge ordinaria e la giurisprudenza della Corte costituzionale; 3.3. La sindacabilità dei regolamenti parlamentari;

3.1. La posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema costituzionale delle fonti del diritto italiano.

Se, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, i regolamenti parlamentari costituiscono, dopo la Costituzione, la principale fonte-atto dell'*iter legis*, appare necessario interrogarsi sul valore di quest'ultima.

Ebbene, la questione della 'posizione' dei regolamenti parlamentari all'interno del sistema delle fonti del diritto italiano, sebbene sia risalente nel tempo e sia stata oggetto di numerosi e autorevoli studi, non sembra aver ricevuto ancora una soluzione definitiva.

Per molti anni il tema in parola è stato associato a (se non confuso con) quello sulla natura di regolamenti parlamentari, dividendosi il panorama dottrinario tra coloro che ne negavano la natura giuridica (*Nicht-Recht*) e coloro che ne rivendicavano la "*piena omogeneità strutturale ed unità sistematica rispetto agli altri settori dell'ordinamento giuridico*"<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> Così sul tema Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 224 ss.

Com'è stato lucidamente avvertito, il rischio insito in tale collegamento logico è, però, quello di elaborare conclusioni dogmatiche relative a determinati ordinamenti giuridici, partendo da assunti teorico-generalmente incompatibili con gli ordinamenti medesimi<sup>220</sup>.

Nell'analisi della presente questione, dunque, occorre invertire i termini del ragionamento, dovendosi assumere quale insopprimibile 'punto di partenza' il dato normativo di riferimento, sulla base del quale, poi, l'utilità o meno di una determinata impostazione teorica deve essere verificata.

In tal senso, il carattere rigido della Costituzione repubblicana, il numero chiuso delle fonti di produzione giuridica primaria in essa previsto, l'esplicito riconoscimento del carattere normativo dei regolamenti parlamentari (art. 72, comma 1, Cost.) e il loro speciale regime di adozione (art. 64, comma 1, Cost.), sono tutti elementi che, sin dai primi anni dell'esperienza repubblicana, hanno spinto buona parte della dottrina costituzionalistica da un lato ad abbandonare impostazioni volte a negare la giuridicità di tale fonte, e dall'altro a sostenere la rilevanza di quest'ultima nell'ordinamento giuridico quale fonte di rango primario.

Tale ricostruzione dogmatica dell'istituto in parola, ormai classica, fu fissata da Vezio Crisafulli, secondo il quale la Costituzione, all'art. 64, ha istituito (e configurato) i regolamenti parlamentari quale fonte di rango primario a competenza riservata<sup>221</sup>.

Questa posizione ha raccolto negli anni il consenso di molti Autori, rappresentando  
*“l'ultimo tratto mancante nell'opera di razionalizzazione condotta per oltre un secolo*

---

<sup>220</sup> In tal senso cfr. quanto avvertito da Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 225 ss.

<sup>221</sup> Cfr. Crisafulli V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 775 ss.; tale posizione è stata poi ripresa e sviluppata da Manzella A., *Commento all'art. 64*, op. cit., 20 ss.

*attorno alla problematica posizione del regolamento parlamentare sul delicato crinale tra prassi politica e disciplina giuridica di funzioni di rilievo costituzionale e tra esigenze di legalità e privilegi di insindacabilità connessi al ruolo delle camere quale suprema istanza politico-rappresentativa*<sup>222</sup>.

Se, dunque, è possibile parlare in termini di separazione tra regolamenti parlamentari e legge, lo è nello specifico senso di separazione fra i diversi ambiti di competenza delle due fonti in parola, le quali però restano accomunate dalla pari soggezione alla superiore legalità costituzionale<sup>223</sup>.

I regolamenti parlamentari sono, quindi, da considerarsi quale “*forma ordinaria di mantenimento e di sviluppo della Costituzione*”<sup>224</sup> nello specifico ambito parlamentare, venendo così preclusa alla legge ordinaria la possibilità di disciplinare attività interne alle Camere<sup>225</sup>. Senonché nell’ambito di tale ricostruzione, la quale fu accolta nei suoi caratteri principali dalla stessa Corte costituzionale<sup>226</sup>, si è presentato il problema, ancora per certi versi ancora aperto, di determinare i confini dell’ambito materiale riservato alla fonte regolamentare.

---

<sup>222</sup> Così Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 226 ss.

<sup>223</sup> Così cfr. Galeotti S., *Contributo*, op. cit., 158.

<sup>224</sup> Così Crisafulli V., *Lezioni*, op. cit., 339.

<sup>225</sup> Cfr. in tal senso Panunzio S., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, 372 ss.; cfr. anche Manzella A., *Commento all’art. 64 cost.*, op. cit., 21, il quale parla di “sostituzione” ad opera della Costituzione del regolamento parlamentare alla legge.

<sup>226</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 78/1984 nella quale si può leggere che “*i regolamenti di ogni camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria*”.



Posta, infatti, l'infungibilità tra legge e regolamento nelle materie di "naturale spettanza"<sup>227</sup> delle Camere, si trattava di delineare la fisionomia di quest'ultime, "*non sembrando possibile affermare la sussistenza di un'area di competenza promiscua di due fonti il cui ambito di operatività deve essere distinto appunto in base al principio di competenza*"<sup>228</sup>.

Sul punto si osservò che la Costituzione, ponendo una riserva espressa a favore dei regolamenti parlamentari con riguardo alla sola disciplina dell'esame e dell'approvazione dei disegni di legge<sup>229</sup>, contenesse un implicito rinvio alle fisionomie tradizionali (e risalenti) della fonte regolamentare al fine di individuarne completamente l'ambito materiale di competenza.

Ma una simile lettura non solo postula una tradizione che "*non sembra dotata dell'univocità e precisione di termini di cui generalmente le si fa credito*"<sup>230</sup>, ma rischia di immettere elementi concettuali estranei al quadro costituzionale vigente, poiché legati ad esperienze politico-istituzionali da esso radicalmente diverse<sup>231</sup>.

L'ambito materiale di competenza deve, dunque, ricostruirsi per via logico-sistematica, ovvero nel rispetto delle prescrizioni costituzionali e della complessiva logica che

---

<sup>227</sup> Così Zagrebelsky G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 59 ss.

<sup>228</sup> Così Tosi S., *Diritto Parlamentare*, Milano, 1974, 96 ss.

<sup>229</sup> Cfr. Mortati C., *Istituzioni*, op. cit., 288; il punto è, poi, ripreso e confermato da Galeotti S., *Contributo*, op. cit., 154.; la riserva è poi implicitamente riconosciuta da Martines T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, 85 e 124 ss.

<sup>230</sup> Cfr. Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 227.

<sup>231</sup> In senso contrario v. Manetti M., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 640, la quale teorizza i concetti di continuità e cosmopolitismo dell'organo parlamentare. Senonché verrebbe da osservare come tali raffinati strumenti concettuali possano essere efficacemente utilizzati nell'ambito di una comparazione sincronica, e non (come in questo caso) diacronica, fra medesimi istituti del diritto parlamentare.

sovrintende al sistema<sup>232</sup>. Se così è, il rapporto tra Costituzione e regolamento parlamentare diviene cruciale; consistendo quest'ultimo in uno *svolgimento* di quanto prescritto da una fonte superiore da parte di quella di grado inferiore, i regolamenti parlamentari, non possono che “*dettare disciplina integrativa, attuativa, applicativa rispetto alle norme costituzionali*”<sup>233</sup>. Se a tale osservazione si aggiunge che il potere regolamentare delle Camere deve configurarsi quale *funzione* - finalisticamente orientata dunque all'esercizio di poteri di fondamentale rilievo costituzionale - si può sostenere che nell'ambito di competenza di tale fonte debbano rientrare tutte quelle materie strettamente connesse con l'esercizio delle attribuzioni costituzionali delle Camere, la cui disciplina abbia una copertura costituzionale (anche solo di principio).

I rilievi appena svolti non sono, peraltro, di poco momento, posto che, nell'ambito delle posizioni di rigetto di ricostruzioni ‘internistiche’, non è mancato chi ha proposto una distinzione delle norme regolamentari sotto il profilo contenutistico-funzionale, attribuendo forza di legge (e ritenendo, dunque, sindacabili solo quelle considerate di tipo ‘integrativo’ o ‘estrattivo’<sup>234</sup>).

Il dibattito ha subito, poi, una vera e propria ‘svolta’ con la nota sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale, la quale ha avuto il merito di mutare in modo definitivo i termini della questione in oggetto, spostando il fuoco dell'analisi dal problema, di per

---

<sup>232</sup> In tal senso, parzialmente (poiché si fa in parte riferimento anche alla ‘tradizione costituzionale’), cfr. Manzella A., *Commento all'art. 64 cost.*, op. cit., 24.

<sup>233</sup> Così Manzella A., *Commento all'art. 64 cost.*, op. cit., 24.

<sup>234</sup> Così Manzella A., *Commento all'art. 64 cost.*, op. cit., 27, per il quale solo le norme regolamentari che hanno capacità innovativa del diritto oggettivo, posseggono natura giuridica e “possono considerarsi avere forza di legge”. Secondo l'A. citato, quindi, si può riconoscere forza innovativa del diritto oggettivo alle sole norme integrative e estrattive della Costituzione, essendo soltanto le medesime di produrre effetti giuridici innovativi.

sé, ontologico della natura (giuridica o meno) dei regolamenti parlamentari su quello, più concreto, della collocazione di questi all'interno del sistema delle fonti e del loro regime giuridico in relazione al giudizio di costituzionalità delle leggi.

‘L'ingresso’ della Corte costituzionale, e della sua giurisprudenza, nel dibattito in parola ha operato un netto ribaltamento dei termini dello stesso, divenendo quella della natura giuridica della fonte regolamentare una questione risolvibile solo mediante la risoluzione dell'altra, preliminare, legata ruolo della stessa all'interno del giudizio di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge<sup>235</sup>.

Quest'ultima questione, com'è noto, è suscettibile di essere a sua volta suddivisa in un due distinti aspetti: da un lato, la capacità (o meno) delle norme dei regolamenti parlamentari di divenire parametro (interposto) di costituzionalità delle leggi e, dall'altro, l'idoneità delle medesime ad essere loro stesse oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

Rimandando l'esame della seconda questione al terzo paragrafo, occorre qui concentrarsi sulla prima: le norme dei regolamenti parlamentari possono, dunque, ‘completare’ il parametro costituzionale nei relativi giudizi di legittimità?

In netta contrapposizione al timido riconoscimento della rilevanza esterna dei regolamenti parlamentari prospettato dalla Corte costituzionale (sent. n. 9/59)<sup>236</sup>, parte della dottrina, a partire dagli anni '60, cominciò ad attestarsi su posizioni secondo cui la

---

<sup>235</sup> In tal senso cfr. Modugno F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna coporis acta delle camere*, in *Studi in onore di G. Ambrosini*, II, Milano, 1970, 1331ss.

<sup>236</sup> Sulla sentenza n.9 del 1959 della Corte costituzionale vedi il giudizio critico di Barile P., *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica ma insoddisfacente sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 242 ss; nonché, in senso parzialmente critico, v. Esposito C., *La Corte costituzionale in parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 624.

fonte regolamentare poteva essere utilizzata quale norma-parametro nell'ambito del giudizio di costituzionalità delle leggi<sup>237</sup>.

Il pregio di tale impostazione è stato quello di fornire una sistemazione (e definizione) dei regolamenti parlamentari finalmente compatibile con il quadro normativo costituzionale vigente. In base a quest'ultimo, infatti, la fonte regolamentare è configurata quale fonte-atto di rango primario a competenza costituzionalmente riservata, il cui ambito materiale coincide con l'organizzazione e funzionamento degli organi parlamentari<sup>238</sup>.

Nell'ambito di tale riserva di normazione, sancita mediante specifici rinvii (mobili) contenuti nel testo costituzionale alla fonte regolamentare (artt. 64, 72 cost.), le Camere sono dunque titolari di un potere (*recte*: funzione) di autorganizzazione il cui esercizio deve essere *funzionalizzato* al completamento e all'integrazione dei precetti costituzionali in materia.

Con specifico riferimento all'*iter legis*, peraltro, tale opera di integrazione/completamento, non può che compiersi mediante la previsione di quei 'meccanismi necessitanti' (quali condizioni, oneri e obblighi)<sup>239</sup> tipici delle attività giuridiche di tipo procedimentale. In tal senso, la diretta efficacia causale di tutti questi meccanismi sullo

---

<sup>237</sup> Per tale ricostruzione v. il prezioso contributo offerto da Gueli V., *Intervento nel dibattito su La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 1959, n. 4, 132ss; sul tema v. anche le dense pagine di Esposito C., voce *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 78 ss.

<sup>238</sup> In tal senso v. per tutti la ricostruzione offerta da Crisafulli V., *Gerarchia e competenza*, op. cit., 776, sull'ambito materiale di competenza legato alla diade organizzazione/funzionamento v. Manzella A., *Commento all'art. 64*, op. cit., 13ss.

<sup>239</sup> Tali meccanismi, affinati dalla teoria generale del diritto, ( per i quali v. *supra* capitolo 1 e la dottrina ivi citata, su tutti Galeotti) garantiscono non solo che il procedimento 'prosegua', ma che la serie procedurale prosegua in una determinata 'direzione' assiologico e/o funzionale.

svolgimento della serie procedurale non solo dimostra l'indispensabilità dei primi per la conclusione della seconda, ma conferma che una loro violazione (o abuso) costituisce una violazione indiretta delle norme costituzionali che essi integrano o completano.

Alla luce di ciò, la piena rilevanza 'esterna' dei regolamenti parlamentari - stante la loro capacità di innovare il diritto obiettivo - e il carattere mobile del rinvio ad essi contenuto in Costituzione, appaiono quali chiari indici dell'utilizzabilità dei regolamenti parlamentari come parametro interposto di costituzionalità delle leggi.

Diversamente opinando, come'è stato efficacemente osservato, si avrebbe un radicale (e non accettabile) impoverimento della stessa precettività del dettato costituzionale<sup>240</sup>, il quale non ha inteso lasciare al mero 'arbitrio' dei soggetti politici l'accertamento dell'applicazione delle regole del giuoco parlamentare.

### 3.2. I c.d. vizi *in procedendo* della legge ordinaria e la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Se nel primo paragrafo del presente capitolo si è cercato di argomentare, sul piano teorico, l'idoneità delle norme dei regolamenti parlamentari a completare il parametro di costituzionalità delle leggi, occorre ora esaminare la giurisprudenza costituzionale che sul punto si è andata sviluppando, anche al fine di verificare l'ampiezza effettiva del concetto di vizio *in procedendo* così come elaborato dalla Corte costituzionale.

---

<sup>240</sup> Così Cervati A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1452 ss., nonché Manzella A., *Commento all'art. 64*, op. cit., 35 *passim*.

Com'è si è già accennato, il lungo e complesso dialogo tra la Corte e la dottrina sul tema fu inaugurato con la sentenza n. 9 del 1959. Al riguardo occorre osservare, prima di tutto, come la successiva evoluzione giurisprudenziale, riguardante il sindacato dell'*iter legis*, si sia poi andata sviluppando su due distinti 'piani': da un lato quello della sindacabilità delle attività parlamentari sulla base della disciplina costituzionale vigente, e dall'altro quello della parametricità o meno delle norme regolamentari.

Con riferimento al primo aspetto, la sentenza n. 9 del 1959 ebbe il merito di dichiarare in termini chiari l'ammissibilità del sindacato di costituzionalità del procedimento legislativo in relazione alle disposizioni sulla normazione primaria dettate dalla Costituzione.

Nella sentenza in parola, la Corte non solo dichiarò le attività parlamentari rilevanti per l'ordinamento generale, assoggettandole alla superiore legalità costituzionale, ma anche la propria giurisdizione sull'efficacia e l'interpretazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo. Per il primo aspetto, la premessa logica era la non separatezza dei due ordinamenti, parlamentare e generale, mentre con riguardo al secondo profilo, la Corte limitò la propria giurisdizione alla conoscenza di vizi dell'atto legislativo che si ponessero in diretto contrasto con la norma procedurale costituzionale.

Tali posizioni vennero, poi, confermate dalla giurisprudenza costituzionale successiva<sup>241</sup>, nell'ambito della quale la legalità costituzionale venne intesa

---

<sup>241</sup> Sul tema cfr. Corte cost. nn. 32 del 1962, 168 del 1963, 1 del 1968, 134 del 1969, 152 del 1982, 196 del 1988, 292 del 1984, 262 del 1998. Con riguardo poi ai vizi del procedimento di conversione dei decreti-legge cfr. Corte cost. nn. 283 del 1993, 19 del 1995, 171 del 2007, 22 del 2012, 32 del 2014.

restrittivamente come conformità esclusiva a “*tutto ciò che sia direttamente ed espressamente disciplinato dalla Costituzione*”<sup>242</sup>.

Venendo, invece, all’altro piano della questione, ovvero quello riguardante il delicato aspetto dell’idoneità dei regolamenti parlamentari a completare il parametro costituzionale - allargando così la categoria dei vizi *in procedendo* - sempre la sentenza n. 9 del 1959 ha espresso - al contrario - delle forti resistenze rispetto alla soluzione affermativa del problema, le quali sono giunte sino a noi attraverso un percorso giurisprudenziale più complesso e travagliato, anche perché indissolubilmente legato al tema della stessa sindacabilità degli *interna corporis* (sul quale v. infra par. 3).

La posizione iniziale della Corte, com’è noto, fu di secca negazione dell’utilizzabilità della norma regolamentare quale parametro interposto, accentuandone la dimensione ‘interna’ all’ordinamento parlamentare, sia sotto il profilo interpretativo che applicativo<sup>243</sup>.

Tale configurazione, peraltro, stimolò in dottrina alcune interessanti teorie tra le quali quella per cui l’irrelevanza della fonte regolamentare nel sindacato sull’*iter legis* condurrebbe - paradossalmente - ad un incremento della discrezionalità interpretativa della stessa Corte costituzionale, la quale non avrebbe altra scelta che “*utilizzare la potenziale portata precettiva delle singole disposizioni costituzionali*” relative ai procedimenti legislativi<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Così Corte cost. n. 78 del 1984.

<sup>243</sup> Rileva il dato Floridia G.G., *L’ordinamento parlamentare. Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici, Atti del XIII° Convegno annuale Associazione italiana costituzionalisti, Annuario AIC, 1998*, Padova, 1999, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008, 390.

<sup>244</sup> Così Cervati A.A., *Il controllo di costituzionalità*, op. cit., 186 ss.

Ma se questa sembra essere la posizione iniziale sul punto, in alcune successive sentenze, pur venendo confermato il principio del 1959, le norme regolamentari cominciano a ‘pesare’ in modo sempre più decisivo nell’economia delle motivazioni delle sentenze della Corte.

Già nella sentenza n. 78 del 1984, la Corte cominciò, infatti, a riconoscere il rilevante ruolo ricoperto dalla potestà normativa delle Camere<sup>245</sup> non solo nella configurazione (costituzionalmente conforme) delle procedure parlamentari, ma anche quale indice decisivo della stessa legittimità costituzionale dell’atto legislativo.

Tale tendenza giurisprudenziale, poi, divenne evidente a partire dagli anni ’90 con specifico riferimento alle procedure legislative ‘speciali’, in quanto non previste dalla Costituzione (come, ad es., un disegno di legge di conversione di un decreto-legge su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia), nell’ambito delle quali (*recte*: dei relativi giudizi di legittimità), il Giudice costituzionale ha precisato che *“il rispetto da parte delle Camere della procedura [in parola] desumibile dalla disciplina regolamentare speciale [...] conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell’art. 72 della Costituzione”*<sup>246</sup>.

Sempre con specifico riguardo al procedimento di conversione dei decreti-legge, il richiamo alla normativa regolamentare diviene poi decisivo laddove, in una recente

---

<sup>245</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 78 del 1984, punto 4 del considerato in diritto, nella quale si può leggere che le Camere sono titolari della *“potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. Ne consegue che questa lascia un margine piuttosto ampio all’interpretazione ed attuazione del pensiero del costituente in materia e che l’interpretazione ed attuazione in parola sono di esclusiva spettanza di ciascuna Camera”*.

<sup>246</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 391 del 1995, punto 6 del considerato in diritto.



sentenza (Corte cost. n. 22/2012), la Corte ha censurato l'uso "scorretto" da parte della Camera del potere di conversione di un decreto-legge, poiché vi aveva inserito un emendamento 'disomogeneo' al resto dell'atto normativo, violando così una specifica norma regolamentare.

In altre parole, nel caso di specie l'interposizione regolamentare è stata a tal punto valorizzata dalla Corte che nella motivazione, quale indice di incostituzionalità della norma impugnata, si è evidenziata la violazione dell'art. 96-bis<sup>247</sup>, comma 7, r.C..

Anche nel precedente appena richiamato, quindi, il vizio *in procedendo* viene sì ancorato alla violazione di una norma costituzionale (nel caso di specie dell'art 77 cos.), ma la configurazione della fattispecie concreta in termini di illegittimità costituzionale è stata resa possibile attraverso l'*interposizione* della conferente norma regolamentare.

Alla luce di quanto esposto, non sembrerebbe che al momento si possa rilevare un accoglimento espresso della Corte in ordine a una nuova categoria di vizio *in procedendo*, all'interno della quale possano rientrarvi anche le autonome violazioni dei regolamenti parlamentari in quanto fonte interposta.

Ma i dati giurisprudenziali, sin qui sommariamente richiamati, delineano una 'parabola discendente' della classica negazione della parametricità dei regolamenti parlamentari; quest'ultima, pur essendo ancora oggetto di una certa diffidenza da parte della Corte, si appresta ormai ad entrare nello strumentario di quest'ultima<sup>248</sup> non solo per motivi

---

<sup>247</sup> L'articolo citato sancisce il principio della necessaria omogeneità degli emendamenti e degli articoli aggiuntivi al decreto-legge in fase di conversione. Nella sentenza citata, colpisce, inoltre, il richiamo operato dalla Corte ai messaggi ed alle lettere del Presidente della Repubblica, con le quali quest'ultimo ha sollecitato, in più occasioni, le Camere ad un'interpretazione rigorosa della suddetta disposizione regolamentare.

<sup>248</sup> In tal senso il terreno delle procedure 'speciali' - ovvero non previste direttamente dalla Costituzione, ma disciplinate dai regolamenti parlamentari - è il 'banco di prova' di un simile aggiornamento.

legati ad una (ormai necessaria) ‘rilettura’ del dato positivo costituzionale, ma anche per comprovate esigenze di garanzia della superiore legalità costituzionale in un momento storico nel quale “*l’autogaranzia delle forze politiche in ordine alle regole del giuoco [sta] perdendo di prescrittività*”<sup>249</sup>.

### 3.3. La sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

Passando all’esame dell’altra questione emersa nel primo paragrafo, vale a dire l’idoneità dei regolamenti parlamentari ad essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, occorre premettere che la teoria degli *interna corporis acta* ha origini risalenti nel tempo le quali sono strettamente connesse con il più generale tema della natura e del ruolo dell’istituzione parlamentare ( e delle sue fonti) nell’ambito dello Stato moderno<sup>250</sup>. Occorre, dunque, notare come tale teoria da un lato abbia risentito nel corso del tempo dei diversi contesti costituzionali nei quali è stata studiata, e dall’altro come proprio il contesto costituzionale di riferimento sia un elemento essenziale per verificare l’applicabilità di questa in un dato ordinamento positivo.

Come è stato autorevolmente precisato, quella degli *interna corporis acta*, designando “*una teoria dei rapporti tra gli organi parlamentari e la giurisdizione, anche*

---

<sup>249</sup> Così Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali*, op. cit., 23.

<sup>250</sup> Sul punto v. *infra* cap. 4.; per una ricostruzione della genesi degli studi di diritto costituzionale sul tema, verificatasi nella Germania del XIX secolo, v. il denso contributo di Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti*, op. cit., 230 ss.; con specifico riferimento al tema degli *interna corporis acta*, e delle diverse concezioni che si ebbero in Inghilterra, in Germania e nel costituzionalismo rivoluzionario, cfr. dei medesimi Autori, voce *Interna Corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008, 285 ss.

*costituzionale*<sup>251</sup>, consiste - nella sua accezione più nota - nella negazione di qualsiasi “ingerenza di qualsiasi organo diverso dalle camere sulle attività svolgentisi all’interno di queste”<sup>252</sup>.

Nell’ordinamento italiano la questione degli *interna corporis* si affacciò già in epoca statutaria con riferimento ai limiti del potere di accertamento degli organi giudiziari in ordine all’esistenza della legge da applicare<sup>253</sup> o alla sua validità<sup>254</sup>; un’esigenza quella del potere giudiziario dell’epoca giustificata dall’assetto costituzionale allora vigente, caratterizzato dalla flessibilità dello Statuto e dalla assenza di un organo competente ad accertare l’incostituzionalità delle leggi ordinarie.

In quel contesto si aggiunga, peraltro, l’utilità che poteva rivestire una teoria come quella degli *interna corporis acta* nel garantire - in assenza di altri strumenti - l’indipendenza dell’organo parlamentare, unica istanza rappresentativa del popolo (*recte*: della parte di esso titolare del diritto di voto), rispetto agli altri poteri.

Appare chiaro, quindi, come la Costituzione repubblicana abbia avuto un notevole impatto sulla tenuta, nel nuovo ordinamento, del principio degli *interna corporis*: la

---

<sup>251</sup> In tali termini Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Interna Corporis*, op. cit., 285.

<sup>252</sup> La ricostruzione dell’accezione secondo il costituzionalismo rivoluzionario è di Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Interna Corporis*, op. cit., 285; posta in tali termini la questione, potrebbe sembrare, peraltro, che connesso ad essa vi sia il complesso tema della separazione (e del rapporto) tra i poteri della classica tripartizione montesquieuiana. Sul punto la dottrina costituzionalistica, peraltro, si è incaricata di smentire la plausibilità di tale connessione concettuale, v. al riguardo Prisco S., *Sui regolamenti parlamentari come atti con forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 408, nonché Martines T., *Sulla natura giuridica*, op. cit., 7 ss.

<sup>253</sup> v. in senso critico le classiche pagine di Racioppi F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, 720 ss, nonché Orlando V.E., *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in Brunialti A. (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche*, V, Torino, 1890, 918 ss; in materia cfr. anche storiche pronunce della Suprema Corte di Cassazione del 17 novembre del 1888, in *Foro it.*, 1890, I, 9, nonché dell’11 settembre 1890, in *Foro it.*, 1890, I, 1106.

<sup>254</sup> V. per tutti Esposito C., *La validità*, op. cit..

superiore legalità costituzionale, resa effettiva dalla presenza (e dalle attribuzioni) della Corte costituzionali hanno sin da subito messo in luce la difficile “*percorribilità degli usati schemi teorici intesi a configurare in termini assoluti l’insindacabilità degli interna corporis*”<sup>255</sup>.

Nonostante l’apertura sul punto della stessa Corte costituzionale con la storica sentenza n. 9 del 1959, l’accoglimento dell’opposta teoria per la quale la tradizione degli *interna corporis* non solo era cessata ‘in via di fatto’<sup>256</sup>, ma non trovava riscontro in punto di diritto, ha trovato significative resistenze in parte della dottrina - anche recente - e nella stessa giurisprudenza costituzionale, le quali hanno continuato a negare la forza di legge dei regolamenti parlamentari, intendendo quest’ultima come la capacità di abrogazione reciproca tra quest’ultimi e la legge<sup>257</sup>; secondo tale impostazione, proprio la riserva costituzionale di normazione a favore dei regolamenti parlamentari, separando in modo netto gli ambiti di competenza tra quest’ultimi e la legge, impedirebbe il formarsi tra di esse di quel rapporto di biunivoca abrogabilità necessario perché possa attribuirsi forza di legge ai regolamentari e ammetterne la sindacabilità ex artt. 134 Cost. e 1 l. cost. n.1 del 1948.

A queste posizioni buona parte della dottrina replicò, correttamente, che il concetto di ‘forza di legge’ non implica necessariamente un rapporto di biunivoca abrogabilità tra la legge e la fonte in esame: tale forza di legge, infatti, può ben ricorrere per fonti le quali, benché sprovviste di *vis abrogans* nei confronti della legge, siano abilitate dalla

---

<sup>255</sup> Cfr. Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Interna Corporis*, op. cit., 288.

<sup>256</sup> In tale termini cfr. Esposito C., *La Corte costituzionale in parlamento*, op. cit., 625.

<sup>257</sup> Cfr. in tal senso Manetti M., voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 662, nonché Ciaurro G.F., *Insindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo*, in *St. parl.*, 1973, fasc. 21, 18 ss; cfr. anche Corte cost. n. 154 del 1984.

Costituzione a sostituire ( in modo esclusivo) quest'ultima nella disciplina di determinate materie, proprio come nel caso dei regolamenti parlamentari<sup>258</sup>.

Ma, a ben vedere, anche in questo caso, il dibattito sembra essersi sviluppato secondo un ordine concettuale invertito, avendo preso le mosse da un concetto predefinito di forza di legge per poi verificare la sua 'capienza' rispetto alla fonte regolamentare, e derivarne le dovute implicazioni di carattere sistematico (quale la sindacabilità o meno della medesima).

Sembrerebbe, allora, doversi condividere quell'impostazione che, nel definire il concetto di 'forza di legge', utilizza - tra gli altri - un 'terzo criterio' consistente nel regime (o trattamento) giuridico della fonte in un dato ordinamento<sup>259</sup>, potendosi dedurre direttamente da esso la presenza o meno della forza di legge in una determinata fonte.

Ebbene procedendo in tal modo, si può osservare come alcuni dati positivi indichino, quanto meno in modo implicito, il regime giuridico previsto dalla Costituzione per i regolamenti parlamentari.

La rigidità costituzionale, l'esistenza di un organo giurisdizionale di legittimità costituzionale, ma soprattutto l'assenza di limiti espressi al sindacato di costituzionalità

---

<sup>258</sup> Per tale impostazione cfr. le pagine classiche di Crisafulli V., *Lezioni*, op. cit., 326 ss; in tal senso cfr. anche Cerri A., *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 420ss, nonché cfr., in termini, problematici, Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 102-241 ss.; Sul punto v. contra (salvo le disposizioni regolamentari riguardanti l'iter legis) Galeotti S., *Contributo*, op. cit., 159-172.

<sup>259</sup> In tal senso v. da ultimo Sorrentino F., *Le fonti*, op. cit., 103, nonché Sandulli A.M., *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 273; cfr. Esposito C., voce *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, Roma, 1962, 843 ss, nonché Modugno F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, vol. II, 20-39.

sugli atti delle Camere<sup>260</sup>, l'immediata sottoposizione degli stessi alla Costituzione e la stessa configurazione della sovranità popolare, la quale deve essere esercitata “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*”, sono tutti elementi a fondamento della sindacabilità della fonte regolamentare da parte della Corte costituzionale e, quindi, della loro appartenenza alla categoria degli atti normativi dotati della forza di legge<sup>261</sup>.

Ebbene, se questo è, per grandi linee, il quadro teorico che ha caratterizzato il recente dibattito sugli *interna corporis*, sul piano della giurisprudenza costituzionale non sembra che la Corte abbia imboccato percorsi analoghi (o paralleli).

Dopo aver riconosciuto, nella sentenza n. 9 del 1959, la rilevanza esterna della fonte regolamentare, e dunque la natura normativa della stessa, con successive pronunce si è spostata su posizioni sempre meno favorevoli al riconoscimento della sindacabilità degli *interna corporis*.

Se, quindi, con la sentenza n. 78 del 1984 tale riconoscimento sembrava ancora possibile, stante l'approfondito scrutinio compiuto sull'idoneità dei regolamenti parlamentari ad 'interpretare' le norme costituzionali sulla validità delle deliberazioni dell'Assemblea, con la successiva sentenza n. 154 del 1985, in tema di autodichia delle Camere sui propri dipendenti, la Corte giunge a sostenere l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari.

---

<sup>260</sup> Cfr. Corte cost. n. 9 del 1959.

<sup>261</sup> Potrebbe obiettarsi che nessuno degli elementi appena richiamati, singolarmente preso in considerazione, sia decisivo ai fini della teoria che qui si sostiene, ma non si può negare che l'*insieme* di tali fattori, tutti derivanti - si badi - da un'interpretazione stretta del dettato costituzionale, conferiscono una sufficiente base giuridico-formale per l'affermazione della sindacabilità degli *intera corporis*, tanto che la praticabilità della stessa sembra essere più legata a valutazioni di politica del diritto che da esigenze di coerenza dogmatica nella ricostruzione dell'ordinamento giuridico.

Ebbene, l'opinabilità di una simile posizione è dimostrata dal fatto che il divieto di sindacato 'esterno' degli *interna corporis* non fu motivato sulla base di un pretesa assenza di giuridicità della fonte regolamentare, quanto piuttosto sul rilievo che la sindacabilità della medesima, deducibile in via interpretativa dall'art. 134. cost., "urterebbe contro il sistema"<sup>262</sup>, il quale prevederebbe per le Camere "una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere"<sup>263</sup>. La scelta interpretativa della Corte fu, quindi, quella di appiattare l'insindacabilità degli *interna corporis* sulla riserva costituzionale a favore dei regolamenti parlamentari, sbarrando così la strada a qualsiasi prospettiva di segno opposto.

Ma una simile lettura, com'è stato lucidamente analizzato, finirebbe per avere effetti paradossali sullo stesso sistema che si vorrebbe garantire, rendendo impossibile far valere nei confronti di qualsiasi determinazione delle Camere "non solo i limiti derivanti dalle norme costituzionali sostanziali, ma anche quelli posti dalle stesse norme sulla produzione giuridica"<sup>264</sup>. In altre parole, tale impostazione condurrebbe alla negazione nell'ordinamento parlamentare di quella logica legalitaria che invece informa l'intero ordinamento giuridico, determinando dunque la 'fuoriuscita' dallo Stato di diritto della stessa fonte regolamentare<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> Cfr. Corte cost. n. 154 del 1985, punto 5.1 del considerato in diritto, nel quale si può leggere che, secondo la Corte, la formulazione dell'art. 134 Cost. ignora i regolamenti parlamentari e che "solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema".

<sup>263</sup> Cfr. Corte cost. n. 154 del 1985, punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>264</sup> Sul punto v. Sorrentino F.-Florida G.G., voce *Regolamenti*, op. cit., 244 ss.

<sup>265</sup> L'immagine icastica, ma eloquente, è di Sandulli A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1832 ss.

Nella successiva giurisprudenza della Corte sul tema, peraltro, tale ‘fuoriuscita’ non solo è stata prevista, ma è stata anche ritenuta ammissibile. Nella nota vicenda dei c.d. deputati ‘pianisti’ la Corte costituzionale, decidendo il conflitto di attribuzione tra la Camera e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (sent. n. 379 del 1996) ha infatti contrapposto l'autonomia del Parlamento al principio di legalità, chiarendo che qualora “*il comportamento di un componente di una Camera sia sussumibile, interamente e senza residui, sotto le norme del diritto parlamentare e si risolva in una violazione di queste, il principio di legalità ed i molteplici valori ad esso connessi [...] sono destinati a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere e al preminente valore di libertà del Parlamento*”<sup>266</sup>. Una libertà la quale, priva di forme che ne limitino e condizionino il valido esercizio - trasformandola, così, in *funzione* - rischia ormai di confondersi con l’arbitrio, restando del tutto sovvertito, in quanto inapplicabile, il principio di legalità costituzionale di cui all’art. 1 Cost.

Come ben avvertito da alcuni, l’ulteriore arretramento rappresentato da quest’ultima pronuncia della Corte costituzionale è stato motivato dalla stessa sulla base di una ‘distinta legalità’ - quella parlamentare - derivante dalla rottura dell’unitarietà dell’ordinamento giuridico. A fronte del riconoscimento dei regolamenti parlamentari quale fonte dell’(unico) ordinamento giuridico, la Corte ha dunque cercato di sfuggire, al contempo, “*alle implicazioni che sul piano applicativo ne conseguirebbero a causa*

---

<sup>266</sup> Cfr. Corte cost. n. 379 del 1996, punto 7 del considerato in diritto, la quale prosegue aggiungendo che nel caso in cui, viceversa, “*un qualche aspetto di tale comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)*”.



*della stessa unitarietà*” di quest’ultimo, optando così - in modo poco lineare - per la sostituzione della giurisdizione parlamentare a quella ordinaria<sup>267</sup>.

In altri termini, la Corte ha inteso, quindi, il rapporto regolamento-legge in termini interordinamentali, dove l’art. 64, comma 1, Cost. costituisce la norma di rinvio al separato ordinamento parlamentare, mantenendo la propria giurisdizione sulle sole attività parlamentari direttamente disciplinate dalla Costituzione<sup>268</sup>.

Ma una simile ricostruzione, sebbene trovi rilevanti giustificazioni anche di ordine politico-istituzionale<sup>269</sup>, appare discutibile non solo sulla base dei rilievi critici sin qui richiamati, ma anche alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti fra ordinamenti e di rinvii mobili del testo costituzionale ad altre fonti.

Al riguardo occorre, infatti, richiamare l’ormai storica giurisprudenza elaborata dalla Corte in tema di vincolatività per i legislatori (statale e regionali) degli obblighi internazionali ex art. 117, comma 1, cost.. Anche in quel caso, il rinvio contenuto nella norma costituzionale era diretto ‘agli obblighi internazionali’ intesi quale fonte internazionale; anche in quel caso bisognava decidere sulla parametricità (indiretta) o meno della fonte cui si rinvia in Costituzione; anche in quel caso la fonte richiamata apparteneva ad un ordinamento, quello internazionale, distinto e autonomo da quello generale-interno.

---

<sup>267</sup> Per tale ricostruzione cfr. Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto italiano (disc. pubbl.)*, vol. XIII, 1997, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008, 381.

<sup>268</sup> Per la Corte, dunque, l’insindacabilità degli *interna corporis* verrebbe così ad assumere una dimensione prettamente formale, posto che la portata applicativa dell’art. 134, comma 1, cost., deve ritenersi limitato alle fonti appartenenti all’ordinamento giuridico.

<sup>269</sup> Sulle quali v. diffusamente il contributo di Manetti M., *Procedimenti, controlli*, op. cit., 7, la quale ha ritenuto la sentenza in parola un tentativo di rianimazione ‘bocca a bocca’ della politica da parte della Corte costituzionale.

Ebbene, in riferimento agli obblighi internazionali quali limiti all'esercizio della funzione legislativa, la Corte non solo dichiarò l'idoneità della fonte internazionale (pattizia) ad integrare il parametro di costituzionalità nei relativi giudizi di legittimità, ma ha altresì chiaramente affermato la propria giurisdizione su di essa al fine di verificarne la conformità con la Costituzione, aggiungendo che tale scrutinio *“non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali, ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le “norme interposte” e quelle costituzionali”*. La *ratio* di una simile scelta era, ed è, evidente: *“evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione”*<sup>270</sup>. Una norma di rango sub-costituzionale, ma appartenente ad un distinto ordinamento, proprio come nel caso della fonte regolamentare.

Se tale è il quadro dei principi elaborato dal giudice costituzionale in materia di rapporto tra fonti interne (di rango costituzionale e legislativo) e internazionale, le innegabili analogie con il tema in oggetto potrebbero spingere la Corte, anche in un'ottica di rigida separazione dell'ordinamento parlamentare da quello generale, ad un ripensamento dello stesso.

---

<sup>270</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 348 del 2007, punto 4.7 del considerato in diritto; sulla praticabilità di un'analogia fra regolamenti parlamentari e fonti internazionali alla luce della categoria delle norme interposte cfr. le considerazioni di Siclari M., *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 80 e ss, secondo il quale la giurisprudenza della Corte costituzionale inaugurata con la sent. n. 9 del 1959 costituirebbe il frutto di un bilanciamento tra il principio di unità della giurisdizione sui vizi delle leggi e il principio di autonomia delle Camere. Configura, invece, quali norme interposte (e dunque una certa analogia con i 'meccanismi' di interposizione propri delle fonti internazionali nel nostro ordinamento) Mazziotti di Celso M., *Parlamento. II. Diritto costituzionale. a) Principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXI, Milano, 1980, 765 e ss.

Nonostante, infatti, alcuni timidi segnali<sup>271</sup>, non si vede come si possa lo schema degli *interna corporis acta* possa ancora rappresentare uno schema concettuale applicabile alla realtà costituzionale vigente.

---

<sup>271</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 391 del 1995, nonché la giurisprudenza costituzionale, anche recentissima, in materia di procedimento di conversione dei decreti-legge (da ultimo Corte cost. sent. n. 32 del 2014), sulla quale v. recentemente Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo*, op. cit., 1157.

#### 4. Il rapporto tra forma di governo parlamentare e procedimento legislativo alla luce del principio democratico.

4.1 Cenni introduttivi: il rapporto tra forme di Stato e forme di governo; 4.2. Le procedure parlamentari nel rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico; 4.3. Il dibattito nella dottrina tedesca del primo novecento: parlamento, democrazia e rappresentanza; 4.4. Il dibattito nella dottrina italiana del primo novecento: il parlamento e i regolamenti parlamentari nello Statuto albertino; 4.5. Il dibattito italiano, nel primo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione, sul rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico; 4.6. (segue) Il dibattito italiano nel secondo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione; 4.7. Osservazioni conclusive.

##### 4.1. Cenni introduttivi: il rapporto tra forme di Stato e forme di governo.

Arrivati a questo punto dell'indagine appare necessario collocare le tematiche e gli istituti analizzati all'interno di una cornice teorica più ampia, al fine da un lato di coglierne l'origine 'storica' e 'ideologica' e, dall'altro, di provare a tracciare alcune coordinate della loro futura evoluzione. In tal senso, appare utile analizzare l'istituto dell'*iter legis* alla luce della forma di Stato vigente in Italia, ed in particolare a quella del principio democratico.

I piani in questione, quello della forma di Stato e della forma di governo, sono - è chiaro - nettamente distinti fra loro, né si vuole confonderli, ma al tempo stesso non può essere negato lo stretto nesso funzionale che intercorre tra essi. Tanto è vero quel che si è

appena affermato che alcune voci della dottrina non hanno esitato a sostenere che “*il problema delle forme di governo non può essere considerato in maniera del tutto staccata da quello delle forme di Stato*”<sup>272</sup>.

Con il succedersi delle diverse esperienze costituzionali, il rapporto tra forme di Stato e forme di governo è gradualmente emerso in tutta la sua evidenza<sup>273</sup> e costituisce oggi un valido strumento per la valutazione dell’“efficienza” delle seconde nell’ambito delle prime<sup>274</sup>.

Com’è stato notato da alcuni, infatti, la circostanza per la quale all’odierno Stato costituzionale possono corrispondere differenti modelli di forma di governo - tutti, dunque, egualmente compatibili con il principio democratico - non può esimerci dal valutare nel tempo il ‘rendimento’ di un determinato modello organizzativo in termini di ‘prestazioni democratiche’<sup>275</sup>.

---

<sup>272</sup> Così Mortati C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 3 ss, il quale concludeva che la forma di Stato e la forma di Governo “*rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema: quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-società e Stato-apparato*”. L’insigne A. proseguiva, poi, affermando che “*una forma di governo, specie negli Stati democratici contemporanei, viene adottata in quanto rappresenti un aspetto essenziale della struttura globale dello Stato ed una condizione necessaria per la realizzazione dei suoi fini fondamentali*”.

<sup>273</sup> Inizialmente, come si avrà modo di vedere *intra* nel testo, tale rapporto era tutt’altro che evidente; tra il XIX° e il XX° secolo, i primi studi sulle forme di governo identificavano la democrazia (*rectius*: la forma di Stato liberale classica) con la forma di governo parlamentare. Rileva tale dato Pinelli C., *Forme di Stato e forme di Governo*, Napoli, Jovene, 2007, 146, il quale ricorda come “*alla forma di Stato liberal-democratica corrispond[esse], in termini di organizzazione del potere, la sola forma di governo parlamentare*”.

<sup>274</sup> Cfr. sul punto Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, 2003, 3, per il quale “*l’idea stessa di una “efficienza” istituzionale è totalmente vuota, a meno che non si colleghi a dei fini più sostanziali*”.

<sup>275</sup> In questi termini cfr. l’interrogativo posto da Pinelli C., *Forme di Stato*, op. cit., 147, secondo il quale, “*una volta constatato che vari modelli sono egualmente praticabili in democrazia, siamo certi di aver risolto il problema delle loro prestazioni democratiche?*”.

Nell'ambito dello Stato costituzionale contemporaneo, il principio democratico diviene, infatti, l'unica 'bussola' per mezzo della quale ricercare (e valutare) il 'rendimento' di una forma di governo<sup>276</sup>.

Alla luce di ciò, appare chiaro, dunque, come, con riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, le procedure parlamentari e le vicende che le riguardano, incidendo - come visto nei capitoli precedenti - sui concreti assetti della forma di governo parlamentare italiana, siano, altresì, in grado di influire sulla qualità delle 'prestazioni democratiche' di quest'ultima.

Dato questo nesso funzionale che lega insieme lo Stato costituzionale, la forma di governo parlamentare e le procedure parlamentari, appare, allora, utile indagarne l'evoluzione nel pensiero costituzionalistico moderno e, in particolare, nell'esperienza costituzionale italiana, al fine di comprendere (e verificare) l'attuale 'ruolo' del procedimento legislativo nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano.

#### 4.2. Le procedure parlamentari nel rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico.

Storicamente - e in una certa misura, tuttora - il tema delle procedure parlamentari, e la stessa evoluzione del pensiero giuridico intorno ad esse, sembrerebbe poter essere

---

<sup>276</sup> In tal senso v. Elia L., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970, 638 e ss.

collocato ‘a cavallo’ tra il piano speculativo inerente al concetto di ‘democrazia’ e quello riguardante il modello parlamentare di forma di governo<sup>277</sup>.

Questi due concetti, fra loro intrinsecamente legati, si pongono, infatti, come elementi utili non solo alla comprensione dei procedimenti parlamentari, ma alla loro stessa ‘pensabilità’: senza un Parlamento democraticamente legittimato a svolgere la funzione legislativa, la procedimentalizzazione della stessa perderebbe molto del suo senso<sup>278</sup>.

Se, dunque, è vero che, dal punto di vista storico, il modello procedimentale affonda le proprie radici nello ‘Stato legale’, quale concetto finalizzato a dettare (non limiti ma) regole al potere<sup>279</sup>, è altrettanto pacifico che il concetto di ‘procedimento parlamentare’ che qui interessa è andato sviluppandosi, nel quadro dello ‘Stato costituzionale’ (e delle forme di governo parlamentare, in particolare), in modo del tutto autonomo, distanziandosi sia per finalità che per contenuto dagli altri modelli di ‘procedimento’.

Nell’arco di tutto il XX° secolo si è assistito ad una progressiva attribuzione a tale istituto di valori del tutto peculiari e specifici, favorendo così lo sviluppo di un autonomo filone di riflessioni e ricerche scientifiche.

---

<sup>277</sup> Sulla centralità di tale relazione concettuale nell’Italia del secondo dopo-guerra, v. le riflessioni, a dir poco profetiche, di Mortati C., *Parlamento e democrazia*, in *Studium*, 1948, n. 10, 507, ora in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972, 3, il quale, all’indomani dell’entrata in vigore della costituzione italiana, si chiedeva: “*Il regime parlamentare, riconsacrato dalla nuova costituzione italiana secondo uno schema che ricalca sostanzialmente quello trasmesso dagli ordinamenti del secolo scorso, può ritenersi suscettibile di realizzare, oggi, nella diversità sociale che si è andata maturando, il principio democratico?*”.

<sup>278</sup> Sulla connessione storico-logica tra paradigma procedurale e l’esercizio del potere pubblico nello Stato legale (prima) e nello Stato di diritto (poi), cfr. da ultimo le profonde considerazioni di Azzariti G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 226 e ss, per il quale “*l’emergere del paradigma procedurale di composizione dei conflitti sociali in epoca moderna si viene affermando in parallelo al superamento della concezione del diritto medievale e rinascimentale. Fu l’esigenza di trovare limiti alla sovranità [...] a esaltare la forza della procedura intesa come mezzo per regolare i rapporti conflittuali tra soggetti e tra poteri?*”.

<sup>279</sup> Sul punto v. ancora la ricostruzione fornita da Azzariti G., *Diritto e conflitti*, op. cit., 227 e ss.

Le ragioni di una simile peculiarità sono rinvenibili, appunto, nel collegamento esistente tra la forma di governo parlamentare e il concetto di democrazia.

Tra le prime a rendersi pienamente cosciente della delicata relazione tra questi due concetti fu la dottrina tedesca, la quale negli anni della Repubblica di Weimar diede vita ad un dibattito senza precedenti, per qualità e profondità, sul ruolo del parlamento; dibattito che tanta influenza, poi, ebbe su tutto il costituzionalismo continentale novecentesco.

Le tesi che in quegli anni si avversarono, anche in modo radicale, avevano tutte una premessa comune (a volte resa esplicita, altre meno): la distinzione ontologica tra democrazia (intesa come forma di Stato) e forma parlamentare di governo.

Di questa dicotomia Carl Schmitt<sup>280</sup> fu l'osservatore più critico, leggendo nei concetti in parola due distinte, e potenzialmente inconciliabili, categorie dello spirito<sup>281</sup>.

La prima, quella della democrazia (e dello Stato democratico), consisteva per Schmitt in un mutamento storico degli assetti politici all'interno dell'organizzazione dello stato contemporaneo, dove al dominio del monarca *legibus solutus* seguiva l'avvento del popolo politicamente organizzato e compartecipe della sovranità statale. In altre parole, ad una "legittimità dinastica" ne succedeva una "democratica", per la quale la volontà dello Stato si identificava con quella del popolo.

---

<sup>280</sup> Cfr. le classiche pagine di Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München und Leipzig, 1923.

<sup>281</sup> Su questi aspetti della teoria costituzionale schmittiana cfr. la lucida ricostruzione di Ferrara G., *La teoria della Costituzione di Carl Schmitt come critica alla liberaldemocrazia*, in *Politica del diritto*, 1986, 461e ss, nonché l'opera di Predieri A., *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, Firenze, 1999.



Un rivoluzione copernicana talmente radicale che lo stesso Autore non esitò a qualificarla come una “*forza montante che si propagò irresistibilmente*”<sup>282</sup>; la forma di Stato democratica divenne, dunque, premessa così comune e assodata (sebbene non sempre largamente condivisa<sup>283</sup>) nel dibattito giuspubblicistico dell’epoca che il vero nodo della discussione consisteva nel capire *come* poter giungere all’identità tra governati e governanti<sup>284</sup>.

Il secondo concetto, la forma parlamentare di governo, era invece per Schmitt la testimonianza storica della vittoria della classe borghese sul monarca, vale a dire di una classe sociale portatrice di determinati interessi socio-economici, non identificabile con il popolo intero.

Il merito di Schmitt, dunque, fu proprio quello di sconfessare l’assunto teorico della *identità* fra questi due concetti; assunto sul quale, è bene ricordarlo, si basavano (e ne venivano legittimate) le democrazie liberali formatesi lungo il XIX° secolo <sup>285</sup>.

---

<sup>282</sup> Cfr. Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage*, op. cit., 12, il quale, appunto afferma “*So hatte di Demokratie die Evidenz einer unwiderstehlich kommenden und sich ausbreitenden Macht*”.

<sup>283</sup> Sul punto v. Barberi M., *Introduzione*, in Kelsen H., *La democrazia*, Bologna, 1995, il quale ricorda come in quel contesto politico-culturale “*il termine «democrazia» non designa[ss]e] più un valore largamente condiviso, com’era stato fra gli intellettuali europei della seconda metà dell’Ottocento, e non designa[ss]e] ancora un fenomeno sa studiare empiricamente , quale diverrà per la scienza politica statunitense*”.

<sup>284</sup> Cfr. Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage*, ult. op. cit., 17, il quale rilevava come “*Man darf angesichts der Ausbreitung des demokratischen Gedankens heute wohl sagen, daß jene Identität mit dem Willen des Volkes so seher gemeinsame Prämisse geworden ist, daß sie aufgehört hat, politisch interessant zu sein, und dek Kamps sich nur noch um die Mittel del Identifikation bewegt*”; sul tema v. anche le (concordanti) riflessioni di Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, 3, per il quale “*Die bürgerlichen Revolutionen von 1789 und 18848 hatten das demokratische Ideal beinahe zu einer Selbstverständlichkeit des politischen Denkens gemacht*”.

<sup>285</sup> V. Schmitt C., *Die Geistesgeschichtliche Lage*, ult. op. cit., 20, il quale rileva che “*Weil im 19. Jahrhundert Parlamentarismus und Demokratie derartig miteinander verbunden waren, daß sie als gleichbedeutet hingenommen wurden*”.

Se, infatti, di un collegamento tra democrazia e parlamentarismo, che per alcuni ritenuto quasi inscindibile<sup>286</sup>, si può parlare, altra cosa è l'immedesimazione dell'uno nell'altra senza soluzione di continuità.

Ebbene, sin dalle rivoluzioni borghesi di fine XVIII secolo il concetto di democrazia è stato collegato dai suoi principali teorici all'istituto parlamentare/assembleare (e, più in generale, al principio maggioritario)<sup>287</sup>, inteso quest'ultimo come lo strumento principale per la realizzazione dell'identità tra la volontà di una società essenzialmente 'monoclasse'<sup>288</sup> e quella dello Stato.

Uno strumento, quello dell'istituto parlamentare, però, che a partire dai primi anni del novecento, con l'avvento dei partiti di massa e con la conseguente metamorfosi del concetto di rappresentanza<sup>289</sup>, ha mostrato evidenti i propri limiti strutturali.

---

<sup>286</sup> Sulla pratica inscindibilità dei due concetti vedi le profonde riflessioni di Kelsen H., *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924, 5 e ss, per il quale, da un lato, "Zwar sind Demokratie und Parlamentarismus nicht indetisch", mentre dall'altro, però, afferma che "der Parlamentarismus die einzig mögliche reale Form, in der die Idee der Demokratie innerhalb der sozialen Wirklichkeit von heute erfüllt werden kann. Darum ist die Entscheidung über den Parlamentarismus zugleich die Entscheidung über die Demokratie".

<sup>287</sup> Cfr. sul punto le riflessioni classiche di Rousseau J.J., *Il Contratto sociale*, trad. it. di j. Bertolazzi, Milano, 2010, Libro IV, capitolo II, 196, per il quale la decisione della maggioranza (parlamentare) obbliga sempre tutti gli altri, quindi anche coloro che sono la minoranza; su tali posizioni (democratiche) pressoché identiche v. anche Locke J., *Trattato sul governo*, trad. it. a cura di L. Formigliari, Roma, 2002. Tali riflessioni divennero, poi, oggetto di critica mirata da parte di Scmitt C., *Die Geistesgeschichtliche Lage*, op. cit., 35, per il quale "mit dieser Jakobinerlogik kann man bekanntlich auch die Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit rechtfertigen und zwar gearde unter Berufung auf die Demokratie".

<sup>288</sup> Il riferimento è alla nota distinzione tra "stato monoclasse" e "stato pluriclasse" elaborata da da Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1978; Id., *Stato sociale: una nozione inutile*, Il Politico, 1977.

<sup>289</sup> Sull'evoluzione del concetto di rappresentanza v. per tutti le dense pagine di Ridola P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 64 e ss.; per un'analisi approfondita dell'evoluzione di questo concetto nell'ambiente giuridico-filosofico tedesco cfr. anche Hofman H., *Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, trad. it. a cura di Claudio Tommasi, Milano, 2007, 2 ss, nonché v. Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Bd. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost, 1945-1990*, München 2012, 317 ss.

L'accettazione rassegnata del principio di maggioranza, lucidamente analizzato da Hans Kelsen quale unico criterio operativo in grado di rendere possibile la decisione assembleare<sup>290</sup>, ha rappresentato ad un tempo il punto di collegamento (teleologico) e quello di cesura (ontologica) della forma parlamentare di governo con l'idea di democrazia<sup>291</sup>, e l'idea di libertà ad essa sottesa.

Lo scarto esistente tra il concetto di rappresentanza e l'idea radicale di libera autodeterminazione dell'individuo<sup>292</sup>, posta alla base della democrazia, così come il ruolo della minoranza parlamentare descritto da Rousseau<sup>293</sup>, sono elementi che ci rendono immediatamente avvertiti non solo della separatezza di questi concetti, ma anche di come la qualità dell'uno abbia una influenza diretta sulle sorti dell'altra.

---

<sup>290</sup> Cfr. Kelsen H., *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924, 6 e ss, il quale proprio riferendosi all'ambito parlamentare affermò che “*das Majoritätsprinzip [...] als ein Prinzip des Kompromisses, des Ausgleiches der politischen Gegensätze bewährt. Auf die Erzielung einer solchen mittleren Linie zwischen dei einander entgegengesetzten Interessen, einer Resultante der einander entgegenwirkenden sozialen Kräfte ist ja das ganze parlamentarische Verfahren gerichtet*”.

<sup>291</sup> Cfr. sul punto la nozione di democrazia fornita da Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, 110 e ss, il quale, riprendendo i teorici classici di quest'ultima, sottolinea come solo dove vi sia “*compresenza fisica dei cittadini in occasione delle deliberazioni sulla cosa pubblica*” si possa parlare di ‘democrazia’, quale concetto distinto da quello di ‘governo rappresentativo’. Di conseguenza per l’A. citato “*quando si parla di « democrazia rappresentativa » si evoca una contradictio in adiecto*”. Sulla base di queste precisazioni, nel testo ci si riferisce alla democrazia ‘propriamente detta’ (vale a dire a quella aggettivata comunemente come ‘diretta’).

<sup>292</sup> Sul quale cfr. Kelsen H., *Das Problem des Parlamentarismus*, ult. op. cit., 28 e ss, *passim*.

<sup>293</sup> V. Rousseau J.J., *Il Contratto sociale*, op. cit., 197 e ss.

Potrebbe, dunque, pensarsi una ‘democrazia senza parlamento’<sup>294</sup>, come anche, ed è questo il rischio più concreto, un ‘parlamento senza democrazia’<sup>295</sup>, ed in tal senso la critica all’istituzione parlamentare mossa dal giurista di Plettenberg colpisce ancor di più, perché estremamente attuale ed in parte inevasa<sup>296</sup>.

Sotto questo profilo, i principi fondamentali o, per dirla con Schmitt, “la metafisica liberale” sottesi al parlamentarismo, vale a dire la pubblicità (*die Öffentlichkeit*) del dibattito parlamentare e la separazione dei poteri (*der Balancierung der verschiedenen Staatstätigkeiten*)<sup>297</sup>, sono messi, oggi come ieri, sotto forte pressione in Europa ed in Italia in particolare.

Le spinte che esercitano tali pressioni sono molteplici ed hanno diverse origini, data ormai l’esplosione dei centri di produzione normativa in un contesto di forte, se non

---

<sup>294</sup> Qui s’intende una forma di Stato democratica nella quale l’assetto organizzativo dei poteri non corrisponde a una forma di governo parlamentare; parlamento viene, dunque, qui inteso in un’accezione nella quale tale organo è anche titolare delle principali funzioni di indirizzo politico.

<sup>295</sup> Cfr. Schmitt C., op. cit., 20, secondo il quale “*Es kann eine Demokratie geben ohne das, was man modernen Parlamentarismus nennt, und einen Parlamentarismus ohne Demokratie*”; sul questi aspetti cfr. da ultimo le riflessioni di Manzella A., *Parlamento: questione attuale*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012, 15 e ss, per il quale “*il futuro del parlamentarismo sta nell’apertura dei parlamenti ad una costituzionalizzazione della democrazia cioè il momento in cui il diritto parlamentare deve diventare diritto costituzionale*”.

<sup>296</sup> Sul punto cfr. l’ampia analisi del pensiero schmittiano condotta da Azzariti G., *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, 81 e ss, per il quale, comunque, “*la condanna definitiva del Parlamento pronunciata da Carl Schmitt, seppure sorretta da realistiche considerazioni, non sempre facilmente superabili, non appare disinteressata: una morte annunciata ed auspicata per liberare la strada al sovrano*”.

<sup>297</sup> Su questi concetti, ed in special modo sull’esigenza di un dibattito parlamentare pubblico e aperto, v. le pagine classiche di Bentham J., *Essay on political tactics*, in *The Works of Jeremy Bentham*, ed. by John Bowring, Edinburgh, 1838-1843, Vol. II, 312 e ss, il quale enuclea una serie di ragioni per sostenere la pubblicità: “*to constrain the members of the assembly to perform their duty*”, ma anche “*to provide the assembly with the means of profiting by the information of the public*”. Per un’ampia analisi di questi specifici aspetti del pensiero del filosofo inglese cfr. le dense pagine di Cervati A.A., *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985, 219 e ss.

esasperata, pluralità degli ordinamenti giuridici (non necessariamente collegati, peraltro, a quelli statali)<sup>298</sup>.

A spinte di natura sovranazionale, ed internazionale, sia affiancano infatti tendenze al decentramento sempre più avanzato della produzione normativa<sup>299</sup>; ma simili fattori da soli, è evidente, non bastano a giustificare la condizione a dir poco critica in cui versa l'istituzione del Parlamento in Italia.

La sistematica compressione dei tempi per il dibattito parlamentare<sup>300</sup> (che spinge il medesimo al di fuori delle sedi a ciò preposte, garantite dal vincolo della pubblicità), per quanto riguarda il carattere pubblico del dibattito assembleare, e l'ingerenza sempre più *escludente* del Governo nell'ambito della produzione normativa primaria<sup>301</sup>, per quel che riguarda il profilo della separazione dei poteri, sono indici di una preoccupante torsione del ruolo e delle funzioni proprie del Parlamento nell'ordinamento italiano.

---

<sup>298</sup> Sul tema v. le riflessioni di Pizzorusso A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 66 e ss., nonché v. dello stesso A., *Fonti del diritto, Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, seconda edizione, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, (a cura di) Galgano F., Bologna-Roma, 2011, 747 ss.

<sup>299</sup> Su questi aspetti, determinanti una vera e propria 'crisi della legge' e del sistema delle fonti in generale, la letteratura è sterminata, cfr. per tutti le dense pagine di Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 3, *passim*.

<sup>300</sup> Cfr. al riguardo Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli*, Annuario 2010 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2012, per la quale in Italia 'l'ideologia del drafting' ha finito per acquisire "il senso specifico di salvaguardia della decisione assunta fuori dalle Camere, e la rapidità è una mera conseguenza dell'inutilità e anzi della pericolosità del dibattito, che può soltanto sbiadire o contraddire la linearità della scelta".

<sup>301</sup> Per un quadro sinottico delle problematiche connesse alla produzione normativa primaria di origine governativa, v. Luciani M. Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1155 e ss; nonché, con specifico riferimento ai più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sui limiti alla decretazione d'urgenza, v. Manetti M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, fasc. n. 3 del 2012.

La conclusione, cui pare non ci si possa sottrarre, è che tali prassi finiscano per ledere la legittimazione non solo dell'istituzione parlamentare in sé, ma anche, e soprattutto, degli atti da questa adottati: le procedure parlamentari in questo senso contribuiscono in modo decisivo, non solo alla tenuta del regime parlamentare, ma alla stessa democraticità degli atti adottati dalle assemblee medesime.

La progressiva abdicazione da parte del Parlamento alle proprie prerogative e modalità di funzionamento, che proprio nella procedura parlamentare trovano la loro stringente concretizzazione, finisce per determinarne, infatti, un grave, e forse irreparabile, svuotamento di legittimazione.

Ecco, dunque, che emerge la precarietà, ma al tempo stesso la necessarietà, nello Stato costituzionale moderno, del rapporto tra il principio democratico e l'organo parlamentare, dove il secondo, attraverso le sue norme procedurali, deve costantemente tendere alla realizzazione della secondo, onde evitare di perdere la propria ragion d'essere<sup>302</sup>.

#### 4.3. Il dibattito nella dottrina tedesca del primo novecento: Parlamento, democrazia e rappresentanza.

Come accennato nel paragrafo precedente, il dibattito giuspubblicistico tedesco è stato tra i primi, tra la seconda metà del XIX° secolo e gli inizi del XX°, ad approfondire il

---

<sup>302</sup> Così Schmitt C., op. cit., 39 ss, il quale precisa: “*Sind Öffentlichkeit und Diskussion in der tatsächlichen Wirklichkeit des parlamentarischen Betriebes zu einer leeren und nichtigen Formalität geworden, so hat auch das Parlament, wie es sich als Institut bisher entwickelt hat, seine geistesgeschichtliche Grundlage und seinen Sinn verloren*”.

tema del rapporto parlamento e democrazia, nonché quello della rappresentanza in generale.

L'analisi del pensiero classico liberal-democratico (e la sua applicazione alla struttura istituzionale del Reich)<sup>303</sup> portò, infatti molti autori tedeschi ad interrogarsi sulla natura e sulla posizione del Parlamento all'interno dell'ordinamento statale.

Ebbene, in questo dibattito è possibile riscontrare una sostanziale evoluzione della concezione stessa dell'istituzione parlamentare, per la quale il parlamento da "organo sociale", pressoché estraneo alla struttura della macchina statale, giunse ad essere configurato come un organo interno a quest'ultima.

La tesi del parlamento quale organo sociale, elaborata in un contesto prettamente monarchico-liberale, trovava il suo principale sostenitore in Paul Laband, il quale vedeva nell'assemblea parlamentare un organo sociale espressivo, non di una unità politica presente nel popolo, ma di molteplici forze sociali, ognuna portatrice di diversi interessi<sup>304</sup>. In questa visione, come rilevato da alcuni<sup>305</sup>, il Parlamento era posto "a fianco" e non "all'interno" dello Stato, laddove quest'ultimo a sua volta veniva sostanzialmente identificato con il potere esecutivo.

---

<sup>303</sup> Sull'importanza decisiva delle teorie benthamiane per il diritto costituzionale tedesco dell'epoca cfr. l'opera di Redlich J., *Recht und Technik des Englishcen Parlamentarismus, Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig, 1905, 256.

<sup>304</sup> Cfr. Laband. P., *Das Staatsrecht des Deutschen reiches*, V rist., 1911, par. 55 ss, il quale di conseguenza escludeva qualsiasi potere di rappresentanza del Reich in capo al Parlamento: "*der reichstag sei nicht befugt [...] handlungen selbst vorzunehmen, die staatsgewalt des Reiches zu handhaben, das Reich zu vertreten*"; sul punto cfr. poi Rieker K., *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893, 40-45, 59. Per una ricostruzione storica delle diverse teorie sul parlamentarismo nella Germania di quel periodo v. le classiche pagine di Acherberg N., *Parlamentsrecht*, XXVI, Tübingen, 1984, 41 ss.

<sup>305</sup> In tal senso è la ricostruzione del pensiero del Laband offerta da Gierke O.V., *Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft*, in *Schmollers Jb.*, VII, 1883, 1148 ss.

Ricostruzioni analoghe, non senza qualche critica, possono riscontrarsi anche in autori quali Georg Jellinek e Georg Meyers<sup>306</sup>, per i quali il parlamentare del Reichstag era un “rappresentante su mandato” (*Vertreter*)<sup>307</sup> del popolo che “partecipava” alla funzione legislativa insieme al monarca. Sotto questo profilo, nella dottrina tedesca emerse una vera e propria teoria della sovranità del monarca sugli organi dello stato (*Organsouveränität des Monarchen*), in base della quale, a fronte di un’assemblea elettiva configurata quale mera istituzione sociale (o al massimo “politica”), il re era titolare di precise prerogative in ordine alla gestione e controllo non solo del potere esecutivo, ma anche di quello legislativo<sup>308</sup>.

Una simile teoria, è evidente, mutuava i propri elementi costitutivi dall’osservazione della realtà politico-istituzionale del Kaiserreich: vale a dire una forma di stato squisitamente monarchico-liberale<sup>309</sup>, dove la figura del monarca aveva ancora un notevole peso (sebbene sempre più decrescente) nella determinazione dell’indirizzo politico, e lo stesso concetto di rappresentanza si fletteva in quello di rappresentazione<sup>310</sup>.

Sulla base di questa configurazione, le regole governanti le procedure parlamentari, e più in generale l’ordinamento interno delle assemblee elettive, venivano concepite come qualcosa di totalmente separato dall’ordinamento giuridico statale, il quale a sua volta

---

<sup>306</sup> Jellinek G.M., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 5 rist., 1899, par. 96.

<sup>307</sup> Sul punto v. Hofman H., *Rappresentanza-rappresentazione*, op. cit., 7 ss.

<sup>308</sup> In tal senso, cfr. la ricostruzione di Achterberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit., 42.

<sup>309</sup> Sulla forma di stato liberale, quale superamento dello Stato di polizia, cfr. la classica ricostruzione di Mortati C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 31 ss.

<sup>310</sup> Sul punto v. ancora Hofman H., *Rappresentanza-rappresentazione*, op. cit., 9 ss.



era perfettamente “impermeabile” rispetto ad esse (*Impermeabilitätstheorie*)<sup>311</sup>. Le regole del giuoco parlamentare, dunque, liberamente adottate dalle assemblee, trovavano il loro fondamento sul terreno dell'autonomia parlamentare, e da quest'ultima mutuavano la loro peculiare natura<sup>312</sup>.

Sul punto occorre, peraltro, registrare una significativa oscillazione nella dottrina dell'epoca: se da una parte, infatti, il Laband, seguito dalla maggioranza degli osservatori, configurava i regolamenti come statuti autonomi<sup>313</sup>, lo Jellinek, dall'altra, attribuiva ai regolamenti natura normativa giuridica (*Rechtsverordnung*) in quanto integranti le disposizioni delle Costituzioni e delle leggi<sup>314</sup>.

Lo stesso autore, peraltro, in uno studio successivo cambiò parzialmente la propria posizione (segno evidente dell'incertezza che allora, come oggi, regnava sul punto), ritenendo i regolamenti parlamentari privi di natura giuridica in quanto da ritenersi

---

<sup>311</sup> Cfr. Achterberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit., 42, il quale afferma che “*Sie umschreibt die Undurchdringlichkeit des staatsinternen und des staatsexternen Bereichs: Dem Monarchen stand nicht nur die Executive zu, sondern ihm waren auch weite Bereiche a bereichs der rechtsetzung vorbehalten*”; sul punto l'A. citato afferma, poi, che “*die Folgen der impermeabilitätstheorie, dei nicht anderes als den ideologischen Unterbau einer Relikte del Absolutismus in den Konstitutionalismus hineinrettenden Dogmatik bildete, sind bis heute nicht vollständig überwunden*”.

<sup>312</sup> Sull'importanza del concetto di autonomia (quale base per le ricostruzioni dogmatiche dei fenomeni in parola) per i giuristi tedeschi dell'epoca, cfr. Meyer G., *Lehrbuch des deutsche Staatsrecht*, V ed., Leipzig, 1899, 193, il quale qualifica i regolamenti parlamentari quali “*autonomische Normen*”, annoverandoli fra le fonti del diritto pubblico; cfr., poi, su posizioni diametralmente opposte a quella della dottrina tedesca il fondamentale saggio di Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906, 222 ss, per il quale, se da un lato il riferimento al concetto di ‘autonomia’, “*nel modo laconico e generico con cui vien fatto, non risolve alcun problema*”, dall'altro, posto che “*per autonomia s'intenderebbe una volontà diretta a stabilire norme giuridiche, diversa da quella dello Stato [...], il comprendervi i regolamenti delle Camere, non solo non ha senso, ma [...] è una vera improprietà ed inesattezza*”.

<sup>313</sup> V. Laband P., *Das Staatsrecht des deutsches Reiches*, Tübingen und Leipzig, IV ed., I, 320 ss, per il quale, appunto, la fonte regolamentare deriva dall'autonomia della Camera ed ha la forza obbligatoria di uno «statuto».

<sup>314</sup> V. Jellinek G.M., *Besondere Staatslehre*, in *Ausgewählte Schriften und Reden*, Berlin, 1911, vol. II, 253.

disposizioni regolatrici di amministrazione (*Verwaltungsverordnungs*) e di procedura interna<sup>315</sup>, e quindi assimilabili nel loro complesso ad un regolamento di organizzazione<sup>316</sup>.

In questo contesto dottrinario, i regolamenti parlamentari emergono, quindi, in tutta la loro problematicità, sfuggendo alle categorie dottrinarie fino a quel momento elaborate: molti autori, tra cui lo stesso Jellinek, pienamente coscienti della complessità del fenomeno, ne sostennero la natura atipica o mista<sup>317</sup> di tali regolamenti, mentre altri, quali l'Hatschek, ne sottolinearono l'origine convenzionale, concludendo per la loro non giuridicità (*Konventionalregeln*)<sup>318</sup>.

Queste posizioni, ruotando intorno ad una concezione storicamente determinata del ruolo del parlamento (e della stessa democrazia rappresentativa), furono definitivamente superate soltanto nel primo dopo guerra, e con la nascita della repubblica di Weimar in particolare.

Con le ben note trasformazioni strutturali della democrazia tedesca (ed europea in generale), mutò la percezione del ruolo del parlamento, e di conseguenza cambiò anche

---

<sup>315</sup> V. Jellinek G.M., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, seconda ed., Tübingen, 1905, 169.

<sup>316</sup> V. Jellinek G.M., *Besondere Staatslehre*, op. cit., 25, per il quale “*ist die Geschäftsordnung eine Art der Verordnung, so wird sie unter die Kategorie der organisatorischen Verordnung fallen, bei der es ja so schwer ist, die Grenze zwischen Rechtssatz und Nicht-Rechtssatz zu ziehen*”.

<sup>317</sup> Cfr. l'interpretazione della posizione di Jellinek sul tema fornita da Arndt K.F., *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966, 148 ss.

<sup>318</sup> V. Hatschek J., *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin-Leipzig, 1915, I, pp. 14 - 42, per il quale regolamenti parlamentari non sono altro che “*una somma di risoluzioni/decisioni della Camera*”, sprovviste di vincolatività giuridica, consistendo solo in regole convenzionali, non giuridiche, appartenenti ad uno stadio preliminare (Vorstadium) del diritto; su tale configurazione cfr. anche Acherberg N., *Parlamentsrecht*, XXVI, Tübingen, 1984, 43 ss.

il modo di intendere la forma di governo parlamentare da parte della stessa dottrina costituzionalistica.

All'assemblea elettiva veniva riconosciuta la natura di organo statale, ma di questa se ne sottolineava subito l'intrinseca problematicità, prima di tutto sul piano della sua legittimazione e della sua capacità rappresentativa<sup>319</sup>.

Se, infatti, da un lato nessuno poteva più negare la posizione del Reichstag quale organo dello Stato, dall'altro si poneva, in modo ancora più cruciale, il problema di come realizzare concretamente quella identificazione tra governati e governanti, che costituisce il *proprium* di un ordinamento democratico.

Sotto questo profilo, il pensiero giuspubblicistico tedesco dell'epoca è, dunque, particolarmente interessante: se è vero, infatti, che la volontà del parlamento doveva essere riferita allo Stato, essendone ormai un organo a tutti gli effetti, è altrettanto vero che la volontà di quest'ultimo si trovava ad essere *giuridicamente* determinabile dal *solo* parlamento, essendo il ruolo del popolo relegato ad un ambito meramente politico-ideologico<sup>320</sup>.

Il problema, dunque, del collegamento tra il popolo e l'organo rappresentativo divenne ineludibile, determinando in Germania un ripensamento su nuove basi dell'istituto del mandato parlamentare.

---

<sup>319</sup> Ne dà una plastica ricostruzione storica Schmitt C., *Il custode della Costituzione*, 1929, trad. it. a cura di Antonio Caracciolo, Milano, 1981, 128 ss, per il quale “l'unità [ndr. del parlamento], anzi la sua identità con se stesso, era finora determinata dal suo avversario in politica interna, dallo Stato che c'era prima, monarchico militare e burocratico. Appena questo venne a mancare, il Parlamento per così dire entrò in autodisfacimento”.

<sup>320</sup> Così Hofman H., *Rappresentanza-rappresentazione*, op. cit., 7 ss.

La costante negazione, seppur con qualche voce di dissenso, di un rapporto *giuridico* tra popolo e parlamento, fece infatti emergere una nozione del tutto particolare di mandato parlamentare, inteso quale ‘mandato della costituzione’ (e non degli elettori), chiarendo definitivamente i termini del rapporto intercorrente tra rappresentatività del parlamento e divieto di mandato imperativo, con tutte le sue implicazioni rispetto alla democraticità di un ordinamento che su tali concetti si basava<sup>321</sup>.

Per Kelsen, questo concetto di ‘mandato della costituzione’, e più in generale il divieto di mandato imperativo, determinando una reale indipendenza dei parlamentari (perché costituzionalmente sancita), da un lato fu all’origine del “primo vero parlamento moderno”<sup>322</sup>, ma dall’altro pose il problema di come coniugare un simile assetto con le *diverse* (ed, allora, nascenti) esigenze riconducibili al fenomeno della c.d. disciplina di partito, e più in generale ad un ‘irrigidimento’ della struttura di quest’ultimo.

Un bilanciamento certamente difficile ma, secondo il giurista austriaco, possibile, anzi necessario per le sorti delle fragili democrazie del suo tempo.

E’, dunque, in questo quadro concettuale assai complesso che si inserisce il forte segnale di discontinuità che lo stesso Kelsen manifesta, parlando apertamente della

---

<sup>321</sup> Su tale configurazione della rappresentanza in rapporto al tema del libero mandato cfr. le dense pagine di Ridola P., *Democrazia rappresentativa*, op. cit., 64 e ss, il quale, delineando una netta alternativa “*fra una prospettiva che ha ravvisato l’essenza della rappresentanza nell’interpretazione [...] di una dimensione «collettivo-spirituale» di un gruppo sociale, ed una che pone in evidenza l’aspetto del rispecchiamento*” tout court di detto gruppo, ha sottolineato come “*fra le due prospettive teoriche, [...] lo stato liberale rappresentativo avesse nettamente privilegiato la prima*”.

<sup>322</sup> Cfr. Kelsen H., *Das Problem*, op. cit., 8, per il quale è “*mit dieser Unabhängigkeitserklärung des Parlaments gegenüber dem Volke entsteht überhaupt erst das moderne Parlament*”, sebbene poi lo stesso Kelsen, ivi, 14, con l’avvento dei partiti di massa, si rivelò possibilista in ordine all’adozione di congegni e forme di divieto di mandato conciliabili con le moderne strutture del parlamentarismo al fine permettere una sorta di ‘riconciliazione’ (*versöhnen*) delle masse con il principio parlamentare.

“crassa finzione”<sup>323</sup> insita nel concetto di rappresentanza, come teorizzato dai primi pensatori liberali.

Se da un lato, infatti, la polemica kelseniana sul concetto di rappresentanza si mantiene all’interno di una certa “tradizione” del pensiero giuridico tedesco, il quale (come si vedrà tra breve) è stato sempre “critico” nei confronti di questo, dall’altro l’obbiettivo ultimo del giurista austriaco era alquanto preciso (e noto): vale a dire la dimostrazione della necessità *logica* di un parlamento ai fini dell’esistenza di un ordinamento democratico<sup>324</sup>, al di là di giustificazioni non giuridicamente pure e dal carattere politico-ideologico, o fondate su un concetto imprecisato di rappresentanza/identificazione.

Una simile giustificazione, come osservò Schmitt, non poteva però essere trovata unicamente sul piano dell’opportunità-praticità dello strumento assembleare, o su quello della necessaria ‘divisione sociale del lavoro’ (*der differenzierenden Arbeitsteilung*)<sup>325</sup>.

Emerge, dunque, in quegli anni un acceso dibattito sui fondamenti spirituali della forma di governo parlamentare, inteso, da un lato come “tecnica sociale per la creazione dell’ordinamento statale” e dall’altro, come strumento (problematico ed imperfetto) per la concreta realizzazione dell’autodeterminazione di una comunità politica, i cui

---

<sup>323</sup> Così Kelsen H., *Das Problem*, op. cit., 9.

<sup>324</sup> V. Kelsen H., *Das Problem*, op. cit., 5, per il quale “*Davon, ob das Parlament ein brauchbares Werkzeug ist die sozialen fragen unserer Zeit zu lösen, davon hängt die Existenz der modernen Demokratie ab*”.

<sup>325</sup> Vale a dire sul piano della pratica impossibilità che tutto il popolo esprima la propria posizione in ordine alle singole decisioni da prendere; si tratta, com’è noto, di un ordine argomentativo utilizzato da Kelsen H., nel suo *Das Problem*, op. cit., 19, per sostenere le ragioni del parlamentarismo e contestato da Scmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage*, op. cit. 42, per il quale, non coincidendo il parlamentarismo con la democrazia (per quanto ad essa contemporaneo e vicino), le medesime ragioni pratiche e tecniche avrebbero giustificato un “*antiparlamentarischen Cäsarismus*”.

corollari non poterono non riflettersi sulle concrete modalità operative delle assemblee elettive e sulle stesse regole che queste governano.

Data, infatti, la natura del parlamento quale organo dello Stato, si pose il problema per esso, come per qualsiasi altro organo, della legalizzazione del ordinamento interno (*Verrechtlichung des Staatsinnenbereichs*).

A questo riguardo, infatti, si riteneva che i canoni, ormai classici, della generalità ed astrattezza delle leggi valessero non solo nei confronti dell'attività normativa dello Stato rivolta ai cittadini, ma anche nei riguardi delle normative interne agli organi dello Stato stesso<sup>326</sup>. Ma se così chiare erano le premesse generali, non si poteva dire altrettanto degli svolgimenti teorici riguardanti la natura dell'ordinamento parlamentare e delle norme da questo prodotte.

In quel lasso di tempo si diede inizio a quella che da alcuni fu definita come una 'ricerca sperimentale' (*tastendes Suchen*)<sup>327</sup> sulla natura dei regolamenti parlamentari, senza che però si addivenisse (ancora una volta) a risultati chiari ed univoci: dai regolamenti parlamentari quali atti giuridici normativi, si passò a definirli quali statuti parlamentari,

---

<sup>326</sup> Cfr. la ricostruzione di Acherberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit. 48, in base alla quale "in der Demokratie reicht der Strang der Legitimationvorgane durch das Volk über die Repräsentations- und damit Legislativorgane bis zu den Exekutivorganen, so dass kein Anlass besteht, Massnahmen der vollziehenden funktion von der rechts-Natur auszunehmen", l'A. citato prosegue "zu den Marksteinen der Verrechtlichung des Staatsinnenbereichs zählt zunächst die Deutung des Gesetzes als abstrakt-generelle regelung mit der Anerkennun, dass solches nicht nur das Verhältnis zwiaschen Staat und Staatsbürger, sondern uch [...] dasjenige zwischen Staatsorganen betrenn kann"; rispetto a tale ricostruzione v. poi le considerazioni critiche di tale autore nel testo citato, 53 ss.

<sup>327</sup> L'espressione è di Acherberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit., 49; cfr. poi ampia dottrina ivi citata.

atti amministrativi ed anche come atti normativi senza carattere giuridico (*Rechtsvorschrift ohne Rechtssatzcharakter*)<sup>328</sup>.

Segno dell'evidente incertezza nel quale veniva sviluppato tale dibattito è, poi, il fatto che in esso abbiano mantenuto un rilevante credito le teorie elaborate nel precedente regime costituzionale monarchico, quali quelle dello Jellinek<sup>329</sup>.

Ciò che, però, davvero pare significativo in questo contesto dottrinario è, da un lato, la costante riaffermazione del nesso concettuale tra forma di governo parlamentare e democrazia, e dall'altro la loro necessaria distinzione sul piano ontologico. Un collegamento problematico, ma soprattutto non scontato, dalla cui dinamica concreta dipende la qualificazione stessa della democrazia in un dato ordinamento.

In questo quadro dottrinario si comprende, dunque, l'attenta analisi del concetto di rappresentanza, sul quale si fonda la forma parlamentare di governo e attraverso il quale può concretamente realizzarsi l'autodeterminazione di un popolo.

L'esigenza stessa di chiarificare, in aperta polemica con il costituzionalismo americano e francese, l'essenza ed il contenuto dell'idea di rappresentanza prima di tutto sul piano lessicale, distinguendo la rappresentanza/mandato (*Vertretung*) dalla rappresentanza vera e propria (*Repräsentation*)<sup>330</sup>, diviene un segnale inequivocabile del grado di consapevolezza raggiunto dalla dottrina tedesca dell'epoca in ordine alla relazione democrazia-forma parlamentare di governo. Una relazione, la cui bilateralità è densa di

---

<sup>328</sup> Definisce tale definizione una contraddizione in termini (*Widerspruch in sich*) Acherberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit., 49; così Arndt K.F., *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966.

<sup>329</sup> Cfr. sul punto Acherberg N., *Parlamentsrecht*, op. cit., 50.

<sup>330</sup> Su tale distinzione vedi le chiare pagine di Zeh W., *Parlamentarismus. Historische Wurzeln - Moderne Entfaltung*, Hamburg, 1978.

conseguenze sul piano delle procedure parlamentari, poiché quest'ultime sono intimamente connesse non solo con il modo di essere di un parlamento, ma con quello di una democrazia nel suo complesso.

#### 4.4. Il dibattito nella dottrina italiana del primo novecento: il Parlamento e i regolamenti parlamentari nello Statuto albertino.

Analizzato, seppur brevemente, il quadro dottrinario tedesco sviluppatosi tra il XIX° e il XX° secolo in ordine alla forma di governo parlamentare (e alle procedure parlamentari), pare ora opportuno soffermarsi altrettanto sinteticamente sul medesimo dibattito che si sviluppò in Italia nello stesso lasso di tempo.

Come quello contenuto nel precedente paragrafo, un simile excursus appare necessario al fine di comprendere le origini storico-concettuali sia delle odierne problematiche intorno al tema delle procedure parlamentari, sia delle posizioni dottrinarie che rispetto ad esse oggi vanno affermandosi.

Preliminarmente a siffatta analisi occorre, però, fornire qualche breve cenno di carattere generale sul panorama giuspubblicistico italiano dell'epoca, ricordando come questo stesse vivendo un'intensa stagione di cambiamento, la quale ebbe un enorme influenza non solo sulla scelta dei temi oggetto di studio, ma sulle stesse posizioni dottrinarie che di lì andarono sviluppandosi.



È bene ricordare, infatti, che proprio in quel giro di anni faceva la propria comparsa la rivista diretta da Vittorio Emanuele Orlando “Archivio giuridico”, il cui obiettivo, nelle parole di quest’ultimo, “*non peccava per eccesso di modestia*”<sup>331</sup>.

La rivista, infatti, prendeva atto che “*lo stato delle scienze di diritto pubblico in Italia fosse intessuto sulla trama di un sistema rigido e smilzo, derivato quasi esclusivamente dalla imitazione di indirizzi delle letterature scientifiche straniere e specialmente della francese*”<sup>332</sup>, e lo stesso Santi Romano, che di quella iniziativa scientifica fu uno dei principali animatori, rilevava come la scienza del diritto costituzionale dell’epoca fosse ancora un “*gracile organismo che [...] la tecnica e la logica giuridica non ha ancora ritemprato e che spesso svanisce confondendosi o con astrazioni filosofiche o con quelle svariate indagini, che riguardano, più che i rapporti giuridici in sé medesimi, i fenomeni politici da cui tali rapporti derivano*”<sup>333</sup>.

Ciò che ci si proponeva era, dunque, che tali “*scienze del diritto pubblico fossero concepite e trattate come «sistemi di principi giuridici»; e che si ristabilisse una*

---

<sup>331</sup> V. Orlando V.E., *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in *Raccolta delle pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1949, 7.

<sup>332</sup> Così Orlando V.E., *Santi Romano e la scuola italiana*, op. cit., ibidem.

<sup>333</sup> Così Romano S., *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche, Prolusione al corso di diritto costituzionale della R. Università di Modena (15 gennaio 1903)*, in Id., *Prolusioni e discorsi accademici, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1931, 21; per una ricostruzione critica della scuola orlandiana di diritto pubblico, della quale il Romano era uno dei principali esponenti, cfr. Azzariti G., *La “prima” scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, 24 ss, per il quale, tra le contraddizioni dell’intera ricostruzione metodologica orlandiana, c’è appunto quella di essere stata, a fronte di ripetuti richiami all’autonomia del diritto pubblico italiano, “*debitrice e sostanzialmente succube della sofisticata dottrina tedesca*”.

*separazione ben netta nel procedimento logico tra diritto e politica, fra ordine giuridico e ordine politico*<sup>334</sup>.

Inutile dire che un simile approccio metodologico ebbe un forte impatto sulla dottrina giuspubblicistica italiana del tempo, la quale finì per occuparsi solo *en passant* del ruolo del parlamento all'interno della struttura statale e del concetto di democrazia, ritenuti forse troppo legati alla scienza politica, per concentrarsi invece sulle problematiche di diritto positivo che questi temi implicavano.

Se, dunque, in quegli anni è registrabile, con riferimento alla forma parlamentare, una convinta adesione in Italia alle teorie, di stampo liberale, provenienti dall'ambiente scientifico tedesco, degli sviluppi autonomi ed originali possono, invece, rinvenirsi intorno alla questione prettamente giuridica della natura dei regolamenti parlamentari.

Non a caso il primo fondamentale studio sull'argomento, ad opera dello stesso Santi Romano<sup>335</sup>, prese le mosse da una *quaestio iuris* di enorme rilevanza pratica che all'epoca investì il regolamento per l'Alta Corte di giustizia del Regio Senato<sup>336</sup>, delle cui norme era assai dubbia sia la natura che l'efficacia.

---

<sup>334</sup> Così Orlando V.E., *Santi Romano e la scuola italiana*, op. cit., 7.

<sup>335</sup> Il riferimento è, al fondamentale saggio di Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906.

<sup>336</sup> Si trattava dell'adozione, ex art. 61 St. alb., da parte del Regio Senato del nuovo regolamento contenente le (necessarie) norme procedurali per l'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali di cui agli artt. 36 e 37 dello Statuto albertino (e dunque, per giudicare degli atti di alto tradimento, per gli attentati alla sicurezza dello Stato, per reati ministeriali, e per reati dei senatori), e pubblicato sulla *Gazzetta del Regno* il 9 gennaio 1901. Delle origini di tale particolare fonte, e dell'ampio dibattito parlamentare che agli inizi XX secolo su di essa si sviluppò, dà ampia e dettagliata testimonianza Arangio Ruiz G., *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, in *Archivio giuridico*, vol. VIII, Modena, 1901, 435 ss; nonché v. Mosca G., *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*, in Id., *Il tramonto dello stato liberale*, (a cura di Antonio Lombardo), Catania, 1971, 71 ss.

È ben vero che prima di allora vi furono alcuni autori che toccarono il tema del diritto interno delle Camere<sup>337</sup> e le sue relative problematiche, ma l'insigne giurista palermitano fu il primo a cimentarsi in uno sforzo ricostruttivo interamente incentrato sul tema, ed è per questo che pare opportuno richiamarne il lucido pensiero.

Senza voler qui anticipare un'analisi che avrà luogo in altra parte del presente studio (v. *infra* capitolo 5), basterà qui evidenziare come il Romano, almeno inizialmente, abbia negato ai regolamenti parlamentari il carattere di vere norme giuridiche; questi, infatti, fondandosi su un "diritto di supremazia speciale" e non su quello di sovranità statale<sup>338</sup>, avrebbero avuto una efficacia limitata e relativa ai soli componenti delle camere, senza la possibilità di poter estendere i propri effetti al di fuori di esse.

Non solo.

Tali regolamenti, per il Romano, non erano peraltro materialmente idonei ad essere assimilati a delle norme giuridiche, proprio perché difettavano di quei requisiti di

---

<sup>337</sup> V. Orlando V. E., *L'immunità des locaux parlementaires*, in *Revue de Droit public*, X, 1898, 68 ss, nonché Racioppi F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La Legge*, XLV, 1905, col. 722, i quali erano, peraltro, inclini alla loro configurabilità quali norme giuridiche vere e proprie, nonché alla loro sindacabilità. Il Racioppi in particolare rovesciò, acutamente, i termini della questione asserendo che si dovessero ritenere che "*certe materie, per essere sostanzialmente interna corporis, sfuggono ai sindacati esterni, ma [...] che certe materie, per essere sottratte ad ogni estraneo controllo, si possono sinteticamente dire interna corporis*".

<sup>338</sup> Secondo l'impostazione del giurista siciliano i regolamenti parlamentari sarebbero solo indirettamente legati alla sovranità statale, traendo le Camere comunque da essa *il titolo* per porre in essere i proprio regolamenti.

<sup>339</sup> Generalità intesa qui, non tanto come 'pluralità', quanto 'indeterminatezza' dei destinatari della norma giuridica; sul punto cfr. le coeve critiche al carattere della generalità, quale elemento distintivo degli atti legislativi, di Donati D., *I caratteri della legge in senso materiale*, (1910), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, 43 ss; per quanto riguarda, invece, il carattere della 'novità', il Romano nel saggio citato osservava come "*i regolamenti delle Camere non fanno parte integrante del sistema del diritto obbiettivo, al quale non solo nulla potrebbero togliere, perché non hanno evidentemente forza derogatoria, ma nemmeno nulla aggiungono*".

generalità e di novità<sup>339</sup>, entrambi ritenuti indicativi della giuridicità di una disposizione<sup>340</sup>.

Tali regolamenti, quindi, non avendo alcuna rilevanza giuridica, non avrebbero potuto spiegare alcun effetto nei confronti di chi non fosse legato da un qualche tipo di vincolo o legame<sup>341</sup> ad una delle due camere; coerentemente, nel caso in cui le norme regolamentari avessero spiegato i loro effetti nei confronti di soggetti terzi, ciò lo si doveva al fatto che i regolamenti stessi non stessero affatto ponendo una vera e propria norma giuridica di condotta, bensì stesso fornendo solo “un’interpretazione di massima”

---

<sup>340</sup> V. Romano S., ult. op. cit., 247, il quale concludeva: “*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*”; è appena il caso di ricordare come i criteri (generalità e novità), utilizzati dal Romano per escludere la natura giuridica delle norme contenute nei regolamenti parlamentari, sono dallo stesso A. (anche all'interno dello stesso saggio, per il quale cfr., ult. op. cit., pp. 243-245) fortemente sottostimati quali strumenti idonei ad individuare le caratteristiche materiali delle norme giuridiche (e degli atti legislativi in particolare); su posizioni analoghe sarebbe tornato sul punto circa vent'anni dopo Esposito C., *La validità delle leggi*, Padova, 1934, 94 ss, il quale estese le critiche anche al criterio della ‘astrattezza’; sul punto v. *contra* le posizioni di Kelsen H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, II ed., Tübingen, 1928, 264 ss, nonché di Merkl A., *Die Lehre von der Rechtskraft. Entwickelt aus dem Rechtsbegriff*, Leipzig und Wien, 1923, 201 e ss; sulle posizioni del Romano, con riguardo all'esclusione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari, sebbene con argomenti di poco differenti, cfr. Arangio Ruiz G., *Il nuovo regolamento*, ult. op. cit., 441 passim.

<sup>341</sup> V. Romano S., ult. op. cit., 246.

principi e regole, questi sì pienamente giuridici, posti dal legislatore e fondati sul diritto di sovranità statale<sup>342</sup>.

Sebbene tale ricostruzione sia stata successivamente sconfessata dal suo autore, e sebbene quest'ultima sia servita più a sostenere una determinata concezione del diritto in generale che ad affermare positivamente la natura dei regolamenti parlamentari<sup>343</sup>, non se ne può non trarre una precisa configurazione del ruolo del parlamento nell'ambito della forma di governo (ma anche di stato) all'epoca vigente.

Una configurazione che vedeva, sì, nel parlamento un organo dello Stato, ma collocato su un piano di parità con gli altri organi costituzionali che quest'ultimo contribuivano a costituire. Secondo la concezione del Romano il parlamento verrebbe addirittura "eclissato" dall'imponente figura dello Stato moderno, il quale "*riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, [...] dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto*"<sup>344</sup>.

È lo Stato stesso, dunque, che diviene l'istanza all'interno della quale gli interessi contrapposti vengono contemperati ed armonizzati, una "*stupenda creazione del diritto*" grazie alla quale "*gli individui e i collegi che esercitano la sovranità, si comportano in*

---

<sup>342</sup> V. Romano S., ult. op. cit., 252.

<sup>343</sup> In tal senso cfr. Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1968, 20 ss.

<sup>344</sup> Così Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi, Discorso inaugurale dell'a.a. 1909/10 nella R. Università di Pisa*, in Id., *Profusioni e discorsi accademici, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della R. Università di Modena, Modena, 1931*, 71 ss, il quale esalta la figura dello Stato moderno, costretta a misurarsi, negli anni in cui il giurista siciliano pronunciava quel discorso, con l'avvento nella società di 'organizzazioni intermedie' come i sindacati (i quali scossero alle fondamenta lo Stato di concezione moderna e, sotto altro aspetto, la stessa concezione liberale della rappresentanza).

*questo esercizio, non come titolari di un diritto proprio, ma come organi dello stato, di cui esplicano ed attuano la volontà suprema, come uffici impersonali*<sup>345</sup>.

In questa visione il Parlamento si pone quale *uno* dei tanti organi attraverso i quali viene formata la volontà statale, e forse neanche quello più “affidabile”, posto che per l’insigne Autore “*la così detta volontà popolare ha assai poche probabilità di trovare nei parlamenti il suo fedele oracolo, quando l’eletto è, per il tempo che intercede fra un’elezione e l’altra, indipendente dai suoi elettori*”<sup>346</sup>.

Una posizione dura nei confronti del parlamento, rinvenibile anche in altri autori dell’epoca<sup>347</sup>, e che, probabilmente, trova le proprie origini storiche nell’incapacità dimostrata dal parlamento italiano sul finire del XIX° secolo di risolvere la c.d. “questione sociale”<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> Così Romano S., *Lo Stato moderno*, ult. op. cit., 72.

<sup>346</sup> Così Romano S., *Lo Stato moderno*, ult. op. cit., 83, il quale, qualche decennio prima del Kelsen, riteneva che la composizione delle camere elettive avesse “*qualche cosa di estremamente artificiale e fittizio*”. Per l’A. citato la rappresentanza politica (per poter funzionare) avrebbe, forse, dovuto assumere la fisionomia di una rappresentanza degli interessi (c.d. rappresentazione), “*sistema che, almeno a prima vista, sembra corrispondere alla crescente divisione in classi e corporazioni della nostra società*”, rispetto alla quale il primato dello Stato diveniva, non solo logico, ma strettamente necessario: “*maggiori saranno i contrasti che dalla specificazione delle forze sociali e dalla loro cresciuta e organizzata potenza deriveranno [ndr, il riferimento ai sindacati ed ai partiti è chiaro], più indispensabile apparrà l’affermazione del principio, che il potere pubblico non potrà considerarsi che come indivisibile nella sua spettanza, per quanto più larga e confacente possa rendersi la partecipazione delle varie classi sociali al suo esercizio*”.

<sup>347</sup> Mosca G., *Cause e rimedi della crisi del regime parlamentare*, ora in *L’evoluzione attuale del regime rappresentativo*, a cura di Cristina Cassina, Bologna, 2011, 151; per un approfondimento del pensiero del Mosca, tra i molti, v. Martinelli C., *L’organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17/I semestre 2009, 177 ss.

<sup>348</sup> Cfr. la ricostruzione offerta da Natale G., *La questione sociale e la crisi del Parlamento nel decennio 1890-1900*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, 185 ss.; tale aspetto, peraltro, richiamerebbe quello - ad esso strettamente legato - dell’influenza che ebbe sulle problematiche in parola il modello elettorale (a suffragio ristretto) all’epoca vigente in Italia (ma di tali profili esorbiterebbero dai limiti dei tematici del presente studio).

Qualche anno dopo il tema è nuovamente affrontato dal Romano il quale, portando alle logiche conseguenze il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici, modifica la propria posizione nei riguardi dei regolamenti parlamentari, classificandoli come norme giuridiche vere e proprie appartenenti all'ordinamento interno delle camere (il quale a sua volta derivava la propria giuridicità da quello dello Stato)<sup>349</sup>.

Questo impianto concettuale, com'è noto, ebbe un forte impatto sulla dottrina giuspubblicista italiana di quegli anni, e se ne può rinvenire una traccia evidente anche nel fondamentale studio di Carlo Esposito sulla validità delle leggi, il quale si può considerare tra i più significativi contributi sul tema apparsi nella prima metà del XIX° secolo.

Sebbene, infatti, la parentesi fascista abbia inevitabilmente soffocato il dibattito sul parlamento e sulle sue funzioni<sup>350</sup>, privandolo della sua intrinseca utilità, il giurista napoletano, proprio in quegli anni, sviluppò l'idea romaniana di un parlamento come 'organo fra gli organi', sino a trarne le logiche conseguenze sul piano delle fonti del diritto, le quali avevano tutte pari valore e erano riferibili unicamente alla persona giuridica dello Stato. Ad esser posto in dubbio è, dunque, *“lo stesso principio di una*

---

<sup>349</sup> Sulla giuridicità dei regolamenti parlamentari cfr. Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1917, 197 passim, per il quale, cambiando la propria posizione, essi formano l'*“ordinamento interno di ciascuna Camera”* e la loro emanazione è *“contemplata dal diritto generale dello Stato”*, pur non unendosi *“con le leggi e i regolamenti generali a costituire l'ordinamento dello Stato medesimo considerato come l'istituzione unica e complessiva”*; per l'A., dunque, *“le due opinioni [ndr, l'una che nega e l'altra che afferma la natura giuridica dei regolamenti parlamentari], che finora si sono contese il campo, sono vere entrambe, ma ciascuna in senso relativo, così come, prese in senso assoluto, sono entrambe erronee”*. Tale ripensamento da parte del Romano, sia detto incidentalmente, lasciò comunque intatta la sottostante concezione critica (più sopra accennata in nota) del parlamento e della rappresentanza parlamentare in generale.

<sup>350</sup> Cfr. la ricostruzione di Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento*, op. cit., 261 ss.

*graduazione del volere statale, e che si possano distinguere atti supremi ed atti infimi, atti superiori ed inferiori tra le manifestazioni di volontà dello Stato*<sup>351</sup>.

L'idea della supremazia della legge era criticata da Esposito nella misura in cui questa veniva derivata *tout court* dalla (ritenuta) supremazia dell'organo che la poneva in essere, *“perché la coincidenza [...] tra la posizione dell'organo e quella dell'atto potrebbe derivare da una ragione opposta [...], e un organo essere supremo perché gli è affidata la funzione legislativa, anziché viceversa*<sup>352</sup>.

Di conseguenza, per Esposito, la legge, intesa come atto giuridico<sup>353</sup> esprime potestà d'imperio, non poteva essere riferita *“a ciascuno degli organi legislativi nella sua singolarità”*, ma deve essere riferita *“unicamente allo Stato, e [...] per il modo con cui la volontà statale nasce dalle dichiarazioni di volontà distinte ed eguali dei tre organi legislativi si suole considerare come esempio tipico dell'atto complesso*<sup>354</sup>.

E' interessante notare, però, come la teoria espositiana della parità (di valore) fra gli atti giuridici statuali<sup>355</sup> fosse in netto contrasto con le concezioni gradualistiche che in

---

<sup>351</sup> V. Esposito C., *La validità*, op. cit., 68 ss, il quale utilizzerà tale assunto proprio per argomentare, da un lato la propria concezione di abrogazione, e dall'altro (ed in via del tutto consequenziale) l'idea che le leggi possano sottostare a limiti posti da leggi precedenti (v. ult. op. cit., 77 ss.)

<sup>352</sup> V. Esposito C., *La validità*, op. cit., 71; v. su posizioni diametralmente opposte Donati D., *Stato e territorio*, Roma, 1924, 3 ss.

<sup>353</sup> Sulla giuridicità della legge v. le considerazioni di Esposito C., voce *Legge*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VII, Torino, 1938, 728; sul punto v. poi *contra* Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1923, 465 ss, il quale qualificava la legge come manifestazione pre-giuridica, espressione concreta e 'fattuale' del potere dello Stato.

<sup>354</sup> V. Esposito C., voce *Legge*, op. cit., 725, il quale, portando a logiche conseguenze la propria ricostruzione, asseriva, ult. op. cit., 730, che *“giuridicamente [...] la legge non si trova su un piano diverso dagli altri atti statuali, ma similmente ad essi ripete dall'ordinamento giuridico la sua forza e la sua efficacia”*.

<sup>355</sup> Sulla quale v. diffusamente Esposito C., *La validità*, op. cit., 88 ss.



Europa stavano prendendo forza, ed il cui principale esponente era il Kelsen<sup>356</sup>, non al fine di sminuire il ruolo e la posizione dell'organo parlamentare, quanto più propriamente a quello di affermare la limitabilità e la sindacabilità (anche in regime di costituzione flessibile) dei suoi atti, in un'ottica dunque di garanzia dei diritti e della separazione dei poteri del tutto assente nell'Italia degli anni trenta<sup>357</sup>.

Di qui, è facile rilevare come anche la concezione dei regolamenti parlamentari in Esposito fosse sostanzialmente differente, predicandone egli la sicura natura giuridica e dubitando che essi, quando previsti espressamente dalla costituzione (come nel caso dello Statuto albertino), possano ritenersi dei meri regolamenti interni<sup>358</sup>. In questo periodo, quindi, anche l'Esposito, come prima il Romano, fornì una classificazione incerta, e prevalentemente "negativa", di tali regolamenti, indice del fatto che questo tema, e quello della posizione del parlamento all'interno dell'architettura costituzionale, fossero ancora del tutto aperti ed irrisolti.

Dalla breve rassegna sin qui svolta, occorre concludere, dunque, che, sebbene non si possa dire che sia mancata nell'Italia del primo novecento una certa consapevolezza del

---

<sup>356</sup> Per tali dottrine v. su tutti Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, spec. 248 ss; nonché Merkl A., *Die Lehre von der Rechtskraft*, op. cit., 210 ss.

<sup>357</sup> In tal senso, colpiscono le parole del giurista napoletano, contenute nel suo fondamentale contributo, *La validità*, op. cit., e scritte nel clima autoritario dell'Italia degli anni '30: "il controllo dei giudici sulla validità degli atti del legislatore non si oppone, ma applica il principio secondo cui il potere deve arrestare il potere, costituisce garanzia di libertà dei cittadini, limite all'onnipotenza degli organi legiferanti, estensione dello stato di diritto al campo medesimo della formazione della leggi".

<sup>358</sup> Cfr. Esposito, *La validità*, op. cit., 347 ss, per il quale tali fonti regolano il modo di esercitare la funzione legislativa da parte degli organi titolari di essa e non pongono requisiti formali dell'atto (tranne che così non sia espressamente previsto dall'ordinamento giuridico), determinando esclusivamente (negli ordinamenti dove sia accertabile) l'annullabilità dell'atto legislativo.

rapporto tra democrazia e forma di governo parlamentare, non si è assistito ad un dibattito paragonabile a quello svoltosi in Germania nello stesso lasso di tempo.

Si ha, infatti, l'impressione che la dottrina giuspubblicistica italiana, concentrandosi in modo esclusivo su questioni di stretto diritto positivo, abbia rinunciato, fatte alcune eccezioni, a misurarsi con concetti di ordine generale come quelli di rappresentanza e di parlamentarismo, e si sia appiattita sulle relative posizioni della dottrina tedesca risalenti al periodo monarchico-liberale, senza però tenere in debito conto il fatto che, proprio in quegli anni, tali posizioni in Germania sarebbero state ulteriormente riviste e sviluppate (se non in qualche caso del tutto abbandonate) in forza di una nuova e maggiore consapevolezza in ordine ai medesimi temi.

4.5. Il dibattito italiano, nel primo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione, sul rapporto tra forma di governo parlamentare e principio democratico.

L'avvento delle costituzioni del secondo dopoguerra in europa, ed in particolare quello della Costituzione del '47 in Italia, ha avuto un forte impatto sul dibattito sin qui ripercorso, arrivando a modificarne sostanzialmente i termini.

L'ingresso, stabile e definitivo, dei partiti<sup>359</sup> nello schema costituzionale ha determinato, infatti, una nuova attenzione sul tema della democrazia rappresentativa in rapporto ai suoi strumenti di realizzazione, primo fra tutti quello della forma parlamentare di governo. In tal senso, come è stato recentemente osservato<sup>360</sup>, si è assistito nel secondo dopoguerra ad una vera e propria 'ri-fondazione' dei parlamenti, con evidenti conseguenze sul tema della funzione e della natura delle regole poste a garanzia del loro funzionamento.

Nel dibattito italiano il primo a porre l'accento sul ruolo dei partiti come elemento di intrinseca novità, in grado di modificare il ruolo e la funzione stessa del parlamento, fu proprio l'Esposito, il quale li identificò quali materiali detentori della sovranità politica<sup>361</sup>.

Come è stato recentemente ricordato, dunque, la nuova centralità del parlamento, in Italia, ha da subito riaperto il dibattito costituzionalistico sulle procedure parlamentari e sulle norme che lo regolano.

---

<sup>359</sup> Rileva l'importanza dei partiti nell'impostazione di Esposito (oltre che in quella di Paladin e di Crisafulli) Rescigno G.U., *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli, Livio Paladin*, in AA.VV., a cura di L. Carlassare, *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, Padova, 2004, 10 del paper, per il quale "per tutti e tre questi giuristi il rapporto tra art. 1 e art. 49 della Costituzione è costitutivo della Repubblica, un suo carattere essenziale; il principale strumento per esercitare la sovranità popolare [...] sono i partiti, ma attenzione, non partiti quali che siano, ma partiti che abbiano tanta vita democratica al proprio interno, tanta capacità di esprimere un programma politico generale, da permettere a tutti i cittadini di concorrere effettivamente alla determinazione della politica nazionale".

<sup>360</sup> In tal senso v. le riflessioni di Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, op. cit., 4 ss.

<sup>361</sup> Cfr. C. Esposito C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 228, per il quale ai partiti viene dalla Costituzione assegnata "una funzione basilare nella vita della nostra democrazia rappresentativa".

A fronte di ciò, però, è interessante osservare come, anche negli studi successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la dottrina italiana abbia faticato non poco nel chiarire i contorni del quadro concettuale sin qui richiamato.

Testimonianza di tale circostanza può essere raccolta nelle ricerche di Serio Galeotti, il quale, nel suo “Contributo alla teoria del procedimento legislativo”, rileva come “*anche gli studi dedicati ex professo a questo tema sono stati condotti come indagini prevalentemente descrittive ed esegetiche, senza che mai venisse affrontato il fenomeno del procedimento legislativo nella sua unità*”<sup>362</sup>.

Nonostante tale critica, però, anche quest'ultimo studio, come quelli coevi, si concentrò sull'analisi del fenomeno prettamente giuridico del ‘farsi’ dell'atto legislativo, da un lato cercando di coniugare le recenti acquisizioni della teoria generale, quali ad esempio ‘la formazione successiva della fattispecie’<sup>363</sup>, con i principi pubblicistici tradizionali in materia di procedimento legislativo, e dall'altro procedendo, sulla base di quanto previsto dalla costituzione stessa, ad una sistemazione analitica delle varie fasi del procedimento legislativo.

Indicativo resta, poi, il fatto che nelle pagine conclusive dello studio appena citato Galeotti abbia sentito il bisogno di accennare ad un necessario collegamento tra le fasi del procedimento legislativo e la forma di stato del nuovo ordinamento repubblicano; segno evidente che l'Autore, e la dottrina italiana del tempo, aveva sicuramente intuito la straordinaria importanza del tema della formazione della legge oltre i profili appena

---

<sup>362</sup> Cfr. Galeotti S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 3.

<sup>363</sup> Su tal aspetti v. supra cap. 1.

accennati, collegando quest'ultimo a quello del ruolo del parlamento nell'architettura costituzionale e del rapporto intercorrente tra quest'ultimo ed il popolo.

La prospettiva assunta, però, era di tipo unilaterale e muoveva dalla 'forma di stato' verso il 'procedimento legislativo', in modo che la prima, ed i principi che la costituiscono, informassero di sé il secondo<sup>364</sup>, lasciando dunque impregiudicata la configurazione e l'analisi di una tendenza opposta che muovesse, viceversa, dal procedimento legislativo per influenzare l'assetto dei rapporti fra governati e governanti.

Con specifico riferimento al tema affrontato in questo paragrafo, deve poi essere poi richiamata brevemente la sentenza della Corte costituzionale n. 9 del 1959, dalla quale è possibile ricavare non pochi spunti ricostruttivi in ordine al rapporto tra Stato costituzionale e forma di governo parlamentare, per come veniva percepito nel dibattito italiano dell'epoca.

Senza voler indugiare sui dettagli di questa pronuncia (oggetto di specifica analisi in altra parte del presente lavoro, v. *supra* cap. 3), è opportuno, infatti, osservare come essa abbia in parte - molto cautamente - recepito quegli orientamenti dottrinari favorevoli

---

<sup>364</sup> Nell'ultimo capitolo della sua opera, intitolato 'Forma di Stato e fasi del procedimento legislativo' (ult. op. cit., 416 ss), il Galeotti delinea uno stretto collegamento tra la (sua) tripartizione del procedimento legislativo e "*la costituzione in senso materiale*", individuando nell'iniziativa (ormai estesa e decentrata), nella fase perfetta (priva della ormai della sanzione regia), e nella fase integrativa dell'efficacia (nella quale sono presenti istituti volti al controllo costituzionale dell'atto legislativo) i tre ambiti nei quali i principi democratici del nuovo regime costituzionale hanno avuto l'impatto maggiore.

rispetto alla sindacabilità dell'iter *legos interna corporis*, sottintendendo quindi un'accezione nuova di indipendenza dell'organo parlamentare<sup>365</sup>.

Sebbene la constatazione del decesso “per morte naturale” dell'antica tradizione degli *interna corporis*<sup>366</sup> non producesse nel caso di specie un dispositivo di esemplare radicalità<sup>367</sup>, in questa sentenza traspare un'immagine del parlamento del tutto diversa da quella appartenente alla stagione statutaria, dove quest'ultimo appariva come organo sovrano ed impenetrabile rispetto al sindacato di un altro organo costituzionale.

Anche in questo caso, però, i commentatori dell'epoca, maggiormente attratti dal tema della natura giuridica degli *interna corporis*<sup>368</sup> e da quello - conseguente - dei limiti del sindacato della Corte costituzionale, non approfondirono i collegamenti concettuali che legavano questi argomenti a quello più generale del ruolo del parlamento rispetto alle finalità dello Stato democratico costituzionale.

A riprova di quanto si afferma, vale la pena riflettere sulla circostanza assai significativa per la quale un simile ‘silenzio’ della dottrina italiana<sup>369</sup> del secondo dopo-guerra abbia

---

<sup>365</sup> Fra i molti autori che hanno affrontato questo tema, sostenendo la tesi della sindacabilità degli atti endoparlamentari, v. Bartholini S., *La promulgazione*, Milano, 1955, 392 ss, per il quale l'indipendenza s'identifica soltanto con l'assenza di sovraordinazione gerarchica, non essendo questa esclusa da forme di controllo o sindacato (di legittimità o di merito).

<sup>366</sup> L'espressione è di Esposito C., *La costituzione in Parlamento*, in *Giur. Cost.*, 1959, 625; nonché v. anche il commento alla medesima decisione di Barile P., *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. Cost.*, 1959, 240 ss.

<sup>367</sup> La Corte in quell'occasione ritenne non contraria a Costituzione la prassi del coordinamento del testo, operata dalla presidenza delle commissioni I e X, dopo il quale il testo era inviato all'altra assemblea senza ulteriori approvazioni. Sul punto v. le considerazioni critiche di Barile P., *Il crollo di un antico feticcio*, op. cit., 247; tale sentenza, nella sua impostazione generale, fu poi contraddetta dalla stessa (successiva) giurisprudenza della Corte, come ha giustamente rilevato Manetti M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, tomo III, 208 ss.

<sup>368</sup> Sul quale v. *supra* cap. 3.

<sup>369</sup> Un silenzio rotto in parte dal solo Esposito proprio con il suo contributo *La costituzione in Parlamento*, op. cit..

investito un altro collegamento concettuale, limitrofo (se non complementare) a quello finora analizzato, vale a dire quello tra le fonti e la sovranità popolare<sup>370</sup>.

Come è stato infatti ricordato, per maestri quali Vezio Crisafulli e Livio Paladin il concetto di sovranità del popolo non sembra aver giocato “*un qualche ruolo significativo diretto in tema di fonti*”<sup>371</sup>.

Nel dibattito di quegli anni, forse, solo Paladin sembrerebbe aver esplicitato e posto in termini generali il problema del rapporto tra fonti e principio di sovranità (e dunque, indirettamente, tra forma di governo parlamentare e democrazia), quando nell'introduzione alle sue 'Fonti' affermò che “*la problematica delle fonti e le risposte offerte interagiscono [...] con gli assetti della forma di governo e della stessa forma di Stato. [...] Si pensi anzitutto alla centralità del Parlamento, che la Costituzione repubblicana sembrerebbe sancire e salvaguardare con la massima evidenza*”<sup>372</sup>.

Occorre, peraltro, sottolineare che un quadro dottrinario del genere era la diretta conseguenza del ruolo e del peso che i partiti politici avevano assunto all'interno dell'ordinamento costituzionale negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

L'assetto della forma di governo italiana nel primo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione, infatti, mostrava un 'baricentro' spostato nettamente a favore dei partiti

---

<sup>370</sup> Giunge a tali risultati Rescigno G.U., *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli, Livio Paladin*, in AA.VV., a cura di L. Carlassare, *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, Padova, 2004.

<sup>371</sup> V. Rescigno G.U., *Sovranità del popolo e fonti del diritto*, op. cit., 15, il quale, dal canto suo, esclude in termini generali che si possa “*ricavare direttamente dalla sola proclamazione della sovranità popolare un qualche argomento in materia di fonti del diritto: la sovranità popolare, per quel poco o molto che c'è, sempre che qualcosa di serio e dimostrabile vi sia, sta sullo sfondo, fa parte del contesto, come tante altre nozioni ed altri istituti*”.

<sup>372</sup> V. Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, 5 ss.

politici, i quali vedevano nella sede parlamentare la sede principale per la determinazione dell'indirizzo politico secondo criteri di integrazione ed inclusività (c.d. democrazia consociativa).

In questo panorama storico-politico, dunque, la sovrapposizione (se non identificazione) concettuale dei concetti di forma parlamentare di governo e democrazia fu più che naturale, con tutto ciò che ne consegue sotto l'aspetto speculativo.

Come recentemente chiarito, questa situazione ha *“consentito alle forze politiche di evitare conflitti cruenti sull'applicazione delle regole costituzionali in materia di iter legis, e ha al contempo propiziato la decisione del giudice costituzionale di astenersi da qualsiasi ingerenza al riguardo”*<sup>373</sup>, privando così di attualità quelle teorie che sostenevano la sindacabilità delle procedure parlamentari, e che dunque si interrogavano sul modo d'essere del parlamentarismo di quegli anni.

Nel primo trentennio dopo l'entrata in vigore della Costituzione italiana (periodo, peraltro, anteriore all'entrata in funzione di meccanismi democratici alternativi al circuito parlamentare, quali il referendum abrogativo), avendo i partiti occupato l'intero panorama politico-costituzionale, la distinzione tra forma di governo parlamentare e principio democratico sembrava perdere (di nuovo) molto del suo senso e della sua utilità scientifica, mentre, sotto altro profilo, l'insindacabilità del procedimento legislativo *“non si basava più sulla dottrina degli interna corporis [...], ancorata a situazioni di minorità dell'istituzione parlamentare”* rispetto ad altri organi costituzionali, bensì era *“sostenibile sulla base di una più generale dottrina*

---

<sup>373</sup> V. Manetti M., La lunga marcia, op. cit., 203.



*dell'autonomia reciproca degli organi costituzionali, riservatari ciascuno di una propria quota di interna*<sup>374</sup>.

#### 4.6. (segue) Il dibattito italiano nel secondo trentennio dall'entrata in vigore della Costituzione;

Se, dunque, quanto ricostruito sopra trova le proprie ragioni storiche in un particolare modo d'essere del sistema politico italiano, anche quanto accaduto, sotto il medesimo profilo, negli ultimi trent'anni ha avuto forti ripercussioni in dottrina sul modo di riflettere sul parlamento e sul suo rapporto con il concetto di democrazia.

Come lucidamente chiarito da parte della dottrina<sup>375</sup>, infatti, le connessioni tra l'evoluzione del sistema politico italiano in senso maggioritario ed il dibattito sul regime costituzionale delle fonti, *in primis* quelle parlamentari, sono evidenti e dense di significato.

Sotto questo aspetto, è possibile registrare una sorta di fibrillazione del dibattito giuspubblicistico più recente nel quale il tema della disciplina costituzionale e dei limiti della produzione normativa ha assunto un'importanza sempre crescente: la disciplina costituzionale del procedimento legislativo, le riforme dei regolamenti parlamentari, la persistente compatibilità dell'insindacabilità degli *interna corporis* con il diritto costituzionale vivente ( e con i principi cardine dello Stato costituzionale), sono

---

<sup>374</sup> Così Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, op. cit., 5.

<sup>375</sup> Per tutti v. ancora Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, op. cit., 6 ss.

argomenti sui la quali dottrina ha ripreso a riflettere con notevole intensità.

Come detto, questo dato trova - in parte - la propria spiegazione nella torsione in senso maggioritario del sistema, la quale ha innescato, in modo quasi automatico, un processo di verifica in ordine alla tenuta, specie all'interno del gioco parlamentare, delle garanzie delle minoranze. Rispetto a quest'ultime, è evidente come la sindacabilità delle procedure parlamentari, nell'ambito di una maggiore giustiziabilità della costituzione stessa<sup>376</sup>, sia apparsa sin da subito come lo strumento di tutela più efficace.

Non stupisce, dunque, che in questo clima le tesi favorevoli alla sindacabilità sotto il profilo procedurale delle leggi abbiano trovato nuova linfa e che molti degli studi prodotti in questo periodo, sebbene con diversi accenti e sensibilità<sup>377</sup>, abbiano seguito la via timidamente tracciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 9 del 1959 (e da essa mai veramente percorsa sino in fondo).

Al contrario quest'ultima ha reagito ai cambiamenti che stavano intervenendo nel sistema politico con una giurisprudenza (sulla quale vedi *supra* cap. 3) esplicitamente volta a mantenere in capo ai partiti non solo la disponibilità delle regole procedurali interne, ma finanche il titolo ad interpretare autenticamente le regole costituzionali sulla produzione normativa ad essi indirizzate<sup>378</sup>. Questo orientamento è stato da alcuni letto

---

<sup>376</sup> In tal senso cfr. le acute osservazioni di Floridia G.G., *L' "ordinamento parlamentare". Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti*, *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999, 178 ss.

<sup>377</sup> Il punto sul quale si registrano diversità di accenti è intorno alla natura dei regolamenti parlamentari, circa la loro idoneità ad essere parametro interposto di costituzionalità. Senza pretesa di completezza, *contra* tale possibilità si registrano le posizioni di Michele Manetti, mentre a favore quelle di Giuseppe G. Floridia, nonché di Paolo Barile (v. op. cit. di questi autori).

<sup>378</sup> Il riferimento è alle note sentenze della Corte costituzionale nn. 78 del 1984 e 154 del 1985.

come il tentativo della Corte “*di proteggere un sistema politico che nell’affannosa ricerca delle vie della decisione appariva incapace di sostenere l’onere della regolarità delle procedure*”<sup>379</sup>, ricavando da ciò elementi per assimilare i regolamenti a ‘forme di disciplina convenzionale’<sup>380</sup>.

Come si è visto, altre chiare voci della dottrina, invece, pur criticando ugualmente l’impianto di questa giurisprudenza, ha distinto assai lucidamente il carattere di ‘adattabilità-efficienza’ proprio delle fonti in parola da un loro preteso carattere di ‘elasticità-derogabilità’, riconoscendo a queste valore e forza di veri e propri atti normativi<sup>381</sup> ( su questi profili v. *supra* cap. 3); segno evidente, dunque, di un dibattito vivo ed aperto fra gli interpreti della costituzione intorno ad un tema percepito come centrale.

---

<sup>379</sup> V. Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti*, op. cit., 7; nonché v. su posizioni parzialmente differenti Lupo N., *I tradimenti e le “promesse” sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti, controlli, Annuario 2010 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2012, 157 ss, al quale la stessa Corte costituzionale non pare abbia avuto “*particolarmente a cuore il buon andamento del procedimento legislativo*”, fidandosi al contrario “*di come la regolarità del procedimento [sia] assicurata nell’ambito di ciascuna camera, anzitutto ad opera dei rispettivi Presidenti di Assemblea*”.

<sup>380</sup> In tal senso v. Manetti M., voce “*Regolamenti parlamentari*”, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 665 ss.; *contra* cfr. Floridia G. G., voce “*Regolamenti parlamentari*”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, vol. 13, 98 ss, per il quale tale impostazione, qualora sia utilizzata per escludere la natura di atto normativo dei regolamenti parlamentari, risulterebbe smentita sul piano ‘effettuale’. Su tali aspetti v. *infra* cap. 5.

<sup>381</sup> V. Floridia G.G., voce “*Regolamenti parlamentari*”, op. cit., 98 *passim*, ed effettivamente l’esperienza parlamentare degli ultimi anni e la struttura (tendenzialmente) maggioritaria del sistema politico, inidonea a continui accordi trasversali sull’interpretazione ed applicazione delle fonti regolamentari, sembrerebbero fornire validi elementi per negare almeno negli ultimi vent’anni una certa derogabilità-disponibilità di queste. Senza contare gli aspri dibattiti che sorgono quando si è deciso di operare una loro revisione, segno evidente di una loro limitata disponibilità nei singoli episodi contingenti. In tal senso v. le considerazioni svolte dall’A. citato, ult. op. cit., 98, per il quale “*l’immagine [...] del regolamento in balia delle occasionali contingenze parlamentari appare ormai datata rispetto ad un’esperienza come quella degli ultimi anni, in cui la disciplina regolamentare ed il suo rispetto rilevano per l’attività del governo, interferiscono con altre istituzioni, hanno diretta risonanza presso l’opinione pubblica*”.

La crisi (di consenso), dunque, della ‘forma-partito’ in Italia, innescata dal crollo delle principali ideologie del novecento, se da un lato ha riportato le assemblee elettive ad una condizione di ‘debolezza’ paragonabile a quella conosciuta nello Stato liberale, dall’altro ha prodotto, con l’avallo della Corte, una ‘chiusura’ dell’ordinamento parlamentare rispetto a qualsiasi forma di controllo esterno, frustrando così le ragioni della superiore legalità costituzionale<sup>382</sup>.

È in questo contesto storico-politico che si è cominciato a recuperare una percezione della forma di governo parlamentare (e dei suoi congegni tipici) quale modello organizzativo potenzialmente - e pericolosamente - separabile dalla forma di Stato costituzionale (e dal principio democratico in essa contenuto), ed il mantenimento di un stabile legame fra questi due ‘poli’ (nonché di un adeguato rendimento in termini di prestazioni democratiche della forma parlamentare di governo) è divenuta la principale preoccupazione degli studi più recenti; una preoccupazione avvertita in modo ancora più pressante da coloro i quali, prima degli altri, hanno saputo leggere le sfide dinanzi alle quali il costituzionalismo moderno era (ed è) posto: non solo il rischio di una deriva

---

<sup>382</sup> Sul tema della crisi della rappresentanza politica e dei partiti quale elemento all’origine della crisi del Parlamento (nonché sul ruolo che, in tale quadro, possa essere ricoperto dalla Corte costituzionale), fra le molte importanti voci della dottrina, v. da ultimo le penetranti considerazioni svolte da Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1179, a giudizio del quale deve essere ripristinata “la capacità del Parlamento di elaborare posizioni dialetticamente articolate rispetto a quelle del Governo e di far valere la sede rappresentativa come uno dei luoghi (il primo) dell’indirizzo politico”; sul tema del valore della legalità costituzionale ( e del suo rapporto con la legalità ‘legale’), v. Id., *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell’ordinamento*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, spec. 506 ss, nonché cfr. le riflessioni critiche di Azzariti G., *Alla ricerca della legalità*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, op. cit., 47 ss; sull’impatto del ‘sistema di governo maggioritario’ sul ruolo del Parlamento in Italia (e sulle ragioni del parlamentarismo in generale) v. anche le considerazioni di D’Andrea A., *Quando la “rete costituzionale” fatica a trattenere la vis espansiva del c.d. principio maggioritario*, in *Decisione, conflitti, controlli, Annuario 2010 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2012, 165 ss.

plebiscitaria dell'ordinamento costituzionale<sup>383</sup>, insito nelle recenti iniziative di revisione costituzionale (ed in atti normativi) volte ad eclissare la sede parlamentare<sup>384</sup>, ma anche la composizione sempre più complessa della società civile, rispetto alla quale è necessario un assetto dell'ordinamento giuridico fortemente pluralistico e dotato di un notevole coefficiente di inclusività<sup>385</sup>.

Questi elementi di potenziale 'rottura' istituzionale e sociale hanno, dunque, svelato una volta per tutte lo stretto nesso tra tutela delle minoranze parlamentari, controllabilità dei procedimenti di formazione della volontà assembleare e 'rendimento democratico' dell'istituzione parlamentare<sup>386</sup>.

---

<sup>383</sup> Sui rischi e le implicazioni di una torsione identitaria delle democrazie parlamentari occidentali, ed italiana in particolare, cfr. Ridola P., *Democrazia rappresentativa*, 181 ss; nonché cfr. sul tema (anche in connessione alla struttura pluralista delle odierne società) anche Azzariti G., *Critica della democrazia identitaria*, 130 ss.

<sup>384</sup> Sul punto, tra le tante voci della dottrina, v. il sintetico ma chiaro quadro fornito da D'Andrea A., *Quando la "rete costituzionale"*, op. cit., 165 ss, per il quale i principali tentativi di modifica del sistema politico italiano nella direzione di un "neoparlamentarismo maggioritario" sono rappresentati dalla legge elettorale n. 270 del 2005 e dal tentativo di riforma costituzionale respinta dal corpo elettorale nel 2006; per l'A. citato, sebbene non siano sfociati in una revisione espressa della Costituzione, "*l'insieme di questi fattori ha finito per produrre un evidente declino del Parlamento italiano, di cui ora è rimesso in discussione il ruolo minimo*".

<sup>385</sup> Sul carattere aperto delle costituzioni del secondo dopo-guerra, ed in particolare di quella italiana, v. da ultimo le riflessioni di Azzariti G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, 91 ss, per il quale "*è la nostra costituzione che ci prescrive di adottare una prospettiva di superamento delle differenze di rottura degli equilibri esistenti. Affermando, invece, semplicemente e assertivamente, l'eguaglianza di tutti i modelli culturali di un modo differenziato, si rischia solo di garantire la permanenza indiscussa delle culture prevalenti a discapito di quelle minoritarie*"; su posizioni parzialmente differenti, ma comunque orientate al valore (costituzionale) fondante dell'integrazione, v. le classiche pagine di Smend R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin, 1928, trad. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di Zagrebelsky G., Milano, 1988, 53 ss.

<sup>386</sup> In questo senso il rapporto tra forma di governo parlamentare e forma di Stato costituzionale è, ad un tempo, premessa e corollario della sindacabilità di tali procedimenti. A ben vedere, infatti, lo sviluppo di questa dicotomia concettuale non poteva (e non può) non passare attraverso l'affermazione della sindacabilità delle stesse procedure parlamentari, riportando il relativo ordinamento sotto quel principio di legalità (in questo caso, costituzionale) che costituisce criterio cardine di un ordinamento propriamente democratico. Sul nesso democrazia-principio di legalità letteratura è sterminata, per tutti v. le dense pagine di Sorrentino F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007, 3 ss.

Nella letteratura più recente proprio quest'ultimo punto è stato ripreso e chiarito, allorché si è teorizzata, accanto ad una legittimazione 'formale/statica' dell'organo parlamentare, coincidente con la consultazione elettorale, una forma di legittimazione 'sostanziale/dinamica' dello stesso, la quale deve (*rectius*: dovrebbe) essere quotidianamente 'verificata' dall'opinione pubblica<sup>387</sup>.

Ma, a ben vedere, interrogarsi sulla legittimazione dinamica del 'parlamento-organo' vuol dire interrogarsi sulla legittimazione, e dunque sulla democraticità o meno di quest'ultimo, o meglio sulla sua capacità di rendersi valido strumento per la realizzazione in concreto di un ordinamento democratico.

#### 4.7. Osservazioni conclusive.

Giunti a questo punto dell'indagine, sulla base dei dati normativi, dottrinari e giurisprudenziali raccolti, appare possibile formulare un primo ordine di conclusioni, che, data la complessità dell'oggetto studiato e la generale incertezza dell'attuale quadro istituzionale<sup>388</sup>, si presenta come necessariamente "aperto".

---

<sup>387</sup> In tal senso v. Manzella A., *Parlamento: questione attuale*, op. cit., 11 ss, il quale sottolinea il bisogno di "una nozione più intensa di rappresentanza [...] una rappresentanza verificata. Non basta cioè il momento elettorale per creare questa rappresentanza. Non è in crisi il fondamento del libero mandato parlamentare. Quello che si avverte ora è il bisogno di una democrazia continua. Cioè di una democrazia non essiccata dai lunghi intervalli elettorali e neppure nell'atto stesso del voto. Ma una democrazia di dialogo permanente con il corpo elettorale: non per eseguirne indirizzi, ma per creare politiche verificate, appunto, dalla pubblica opinione".

<sup>388</sup> Nonché le molteplici connessioni del presente tema con altri - fondamentali - dell'odierno diritto costituzionale.

La prima conclusione rilevabile in ordine all'oggetto del presente studio è, infatti, una 'meta-conclusione': riguardo al reale ruolo del procedimento legislativo nell'ambito della forma di governo italiana non è possibile formulare un giudizio conclusivo completo e, soprattutto, definitivo.

Altra conclusione, alla quale si è giunti al termine di questa indagine, è che nell'attuale dibattito costituzionalistico vi sia - nuovamente - una certa consapevolezza delle possibili 'tensioni' che possono manifestarsi nel rapporto tra Stato costituzionale e forma di governo parlamentare.

Sotto tale profilo, non sembra, peraltro, casuale che si sia tornati a riflettere esplicitamente su tale diade proprio in un momento di crisi del sistema parlamentare<sup>389</sup>; 'crisi' qui intesa come 'scelta'<sup>390</sup> che i soggetti di quest'ultimo sono chiamati a compiere in ordine al suo *modus essendi*, affinché il parlamento non diventi un guscio vuoto di forme, prive di senso e di utilità.

In questo senso, le procedure parlamentari (e legislative in particolare), data la loro diretta incidenza sulla stessa forma di governo, rappresentano uno dei principali 'luoghi' nell'ambito dei quali verificare il grado di *funzionalità* di quest'ultima rispetto alla forma di Stato delineata nella Costituzione repubblicana.

---

<sup>389</sup> Rileva tale aspetto Manzella A., *Parlamento: questione attuale*, op. cit., 7, per il quale, con formula aulica, "il futuro ha sempre un cuore antico"; in tal senso, per l'A. citato, "la fondamentale questione che percorre la storia politica degli antichi e quella dei moderni [è] la tensione [...] tra democrazia e costituzionalismo", tensione rispetto alla quale "chi pensa al futuro del parlamentarismo deve preoccuparsi di aumentarne lo specifico peso in termini costituzionali, cioè in termini di garanzia nei confronti del potere".

<sup>390</sup> La radice etimologica del termine 'crisi' deriva, appunto, dal verbo greco 'κρίνω', i cui significati (posti in un ordine, quanto meno ai nostri fini, significativo) sono 'distinguere', 'separare', 'decidere'.

Questo sembrerebbe, conclusivamente, il significato (e il senso) ultimo del rapporto tra procedure parlamentari e forma di governo, il quale finisce per produrre una serie di corollari in ordine alla sindacabilità delle medesime, nonché alla stessa natura giuridica dei regolamenti parlamentari.

La possibilità di questi ultimi di divenire norma interposta nel sindacato di costituzionalità di una legge, ovvero di essere essi stessi oggetto di tale sindacato, non può più essere valutata, infatti, in relazione alle sole 'ricadute' sulla forma di governo<sup>391</sup>, ma anche a quelle sulla effettiva tenuta (e garanzia) dei principi propri dello Stato costituzionale (fra tutti quelli di legalità e democratico). Poste tali questioni sotto questa diversa e - si ritiene - inedita angolazione, la loro soluzione (negativa) cessa di essere così scontata, mentre - al contrario - la possibilità di tracciare un diverso 'perimetro'<sup>392</sup> della sindacabilità dell'*iter legis* (e degli *interna corporis*) sembra profilarsi all'orizzonte.

Da un lato, infatti, l'affermazione piena di un principio di legalità (costituzionale) nell'ambito dell'ordinamento parlamentare rappresenterebbe la piena corrispondenza fra la forma di Stato italiana e la sottostante forma di governo parlamentare<sup>393</sup>, mentre dall'altro le patologie (*rectius*: i vizi) dell'*iter legis*, così come un utilizzo (se non abuso) delle procedure stesse per fini diversi da quelli perseguiti dalle singole norme

---

<sup>391</sup> Sui i rischi di un 'irrigidimento' della forma di governo derivante da un simile sindacato della Corte costituzionale v. le avvertite considerazioni di Cervati A.A., *La formazione delle leggi*, op. cit., 116.

<sup>392</sup> ..e una diversa 'funzione'.

<sup>393</sup> Come si è potuto vedere nei capitoli precedenti, gli strumenti concettuali per un'affermazione di questo tipo sono stati da tempo delineati dalla dottrina costituzionalistica italiana e il loro nitore ricostruttivo non può non colpire quando viene raffrontato alle posizioni, ostinatamente caute, della giurisprudenza costituzionale sul tema.



procedimentali (anche, e soprattutto, di rango regolamentare), denuncerebbero un pericoloso ‘allontanamento’ della stessa forma di governo parlamentare da quei principi dello Stato costituzionale che essa dovrebbe realizzare e garantire.

Sul punto vale la pena, dunque, tornare a riflettere sulle parole - in un certo qual modo profetiche - che, quarant’anni fa, Costantino Mortati scrisse nelle sue *Lezioni* sulle forme di governo.

Quelle parole, infatti, esprimono perfettamente quei rischi ai quali l’odierno sistema politico-istituzionale si sta esponendo sempre di più e che, in definitiva, questo studio intendeva segnalare: “[...] *la crisi dello Stato trae origine dal contrasto fra le varie esigenze che vi si fanno valere e dalla difficoltà di conciliarle. Il conflitto delle forze, trasferendosi sul piano degli organi di direzione politica, contribuisce a indebolirne l’azione proprio nel momento in cui essa, per potere raggiungere nuovi equilibri, dovrebbe essere rafforzata. Onde la tendenza, o a eliminare le strutture democratiche e le garanzie di libertà, come si verifica con l’instaurazione di regimi totalitari, per opera, secondo i vari ambienti, delle forze di conservazione o di quelle di trasformazione dell’assetto sociale, oppure di effettuare deformazioni della funzionalità di quelle strutture in modo da lasciarne in piedi solo la facciata*”<sup>394</sup>.

---

<sup>394</sup> Così Mortati C., *Le forme di governo*, op. cit., 446.

## Bibliografia.

AA.VV., (a cura del) Segretariato generale della Camera dei deputati, *La costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970.

Achterberg N., *Parlamentsrecht*, XXVI, Tübingen, 1984.

Ackerman B., *La nuova separazione dei poteri*, Roma, 2003.

Arangio Ruiz G., *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, in *Archivio giuridico*, vol. VIII, Modena, 1901.

Arndt K.F., *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, 1966.

Azzariti G., *Alla ricerca della legalità*, in Id. *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000.

Azzariti G., *La "prima" scuola italiana di diritto pubblico tra continuità e rotture*, in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000.

Azzariti G., *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005.

Azzariti G., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2010.

Azzariti G., "Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale", Roma-Bari, 2010.

Azzariti G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

Barile P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951.

Barile P., *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. Cost.*, 1959.

Bartholini S., *La promulgazione*, Milano, 1955.

Bentham J., *Essay on political tactics*, in *The Works of Jeremy Bentham*, ed. by John Bowring, Edinburgh, Vol. II, 1838-1843.

Benvenuti F., *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1952.

Betti E., *Diritto romano*, I, Padova, 1935.

Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, 1950.

Cammeo F., *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo: legge ed ordinanza (decreti e regolamenti)*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Vittorio Emanuele Orlando, Vol. III°, Milano, 1901.

Cammeo F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914.

Capograssi G., *Impressioni su Kelsen tradotto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.

Caretti P.-Tarli Barbieri G, *Diritto regionale*, Torino, 2007.

Carnelutti F., *Formazione progressiva del contratto*, in *Riv. dir. comm.*, II, 1916.

Carnelutti F., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940.

Carré de Malberg R., *La Loi, expression de la volonté générale*, Paris, 1931, rist. 1984 (con prefazione di Georges Burdeau).

Cassanello D., *L'iter legislativo: la discussione in assemblea plenaria e nelle commissioni in sede legislativa*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968.

Celotto A., *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, in *Giur. cost.*, 1995.

Cerri A., *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965.

Cervati A.A., *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, 1985.

Cervati A.A., *La formazione delle leggi*, I,1, in *Commentario della Costituzione*, diretto da Giuseppe Branca, Bologna, 1985.

Cervati A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, I, 1985.

Ciaurro G.F., *Insindacabilità degli atti interni del procedimento legislativo*, in *St. parl.*, fasc. 21, 1973.

Codacci-Pisanelli A., *Legge e regolamento* (1888), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, 1900.

Cosentino F.-Astraldi R., *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Roma, 1950, 70-83.

Cosentino F., *Astensione*, in *Rass. parl.*, IV, 1959.

Crisafulli V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

Crisafulli V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960.

Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II<sup>a</sup> ed., Padova, 1971.

D'Andrea A., *Quando la "rete costituzionale" fatica a trattenere la vis espansiva del c.d. principio maggioritario*, in *Decisione, conflitti, controlli, Annuario 2010 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2012.

De Marco E., *La "negoziante legislativa"*, Padova, 1984.

De Vergottini G., *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in *"Il diritto fra interpretazione e storia". Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, Tomo II, Roma, 2009.

Donati D., *Stato e territorio*, Roma, 1924.

Donati D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, (1903), ora in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966

Donati D., *I caratteri della legge in senso materiale*, (1910), ora in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966.

Donati D., *La forza formale della legge*, (1911), ora in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966.

Donati D., *Il procedimento della approvazione delle leggi nelle camere italiane*, (1914), ora in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966.

Elia L., voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960.

Elia L., *Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato* (resoconto stenografico della seduta di martedì 23 ottobre 2001), ora in AA.VV., *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione* (raccolta di atti e documenti), Vol. I°, II<sup>a</sup> ed., Senato della Repubblica, 2002.

Esposito C., *La validità delle leggi*, Padova, 1934.

Esposito C., voce *Legge*, in *Nuovo Digesto Italiano*, VII, Torino, 1938.

Esposito C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

Esposito C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

Esposito C., *La costituzione in Parlamento*, in *Giur. Cost.*, 1959.

Esposito C., voce *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959.

Esposito C., *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Milano, 1963.

Falzea A., *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, Milano, 1941.

Ferrara G., *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi di Alfonso Tesaurò*, Milano, 1968.

Ferrara G., *La teoria della Costituzione di Carl Schmitt come critica alla liberaldemocrazia*, in *Politica del diritto*, 1986.

Floridia G.G., *L' "ordinamento parlamentare". Ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti*, *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999.

Floridia G. G., voce "Regolamenti parlamentari", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008.

Floridia G.G., *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008.

Forti U., *Atto e procedimento amministrativo*, in *Studi in onore di Oreste Ranalletti*, I, Padova, 1931.

Galeotti S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957.

Giannini M.S., *Il pubblico potere*, Bologna, 1978; Id., *Stato sociale: una nozione inutile*, Il Politico, 1977.

Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950.

Gierke O.V., Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft, in Schmollers Jb., VII, 1883.

Guarino G., *Oggetto, funzione e metodo della teoria del diritto*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1953.

Gueli V., *Intervento nel dibattito su La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 1959.

Hatschek J., *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*, Berlin-Leipzig, I, 1915.

Heller H., *Der Begriff des Gesetzes in der Weimarer Reichsverfassung zuerst veröffentlicht, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, IV, als Bericht zum 2. Beratungsgegenstand der Tagung 1927 in München*, Berlin und Leipzig, 1928.

Hofman H., *Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, trad. it. a cura di Claudio Tommasi, Milano, 2007.

Jellinek G.M., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, 5 rist., 1899.

Jellinek G.M., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, seconda ed., Tübingen, 1905.



Jellinek G.M., *Besondere Staatslehre*, in *Ausgewählte Schriften und Reden*, Berlin, 1911, vol. II.

Jhering R., *Geist des römischen Rechts auf verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, III, Leipzig, 1924.

Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1923.

Kelsen H., *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Leipzig, 1924

Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.

Kelsen H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre*, II ed., Tübingen, 1928.

Kelsen H., *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, in *Rev. dr. public et sc. pol.*, 1928.

Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929

Kelsen H., *La democrazia*, trad. it. a cura di Barbieri, Bologna, 1995

Laband P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen und Leipzig, IV ed., 1901.

Laband. P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen und Leipzig, V ed., 1911.

Lippolis V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2009.

Locke J., *Trattato sul governo*, trad. it. a cura di L. Formigari, Roma, 2002.

Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001.

Luciani M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, suppl. n. 1/2002.

Luciani M., *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, 501.

Luciani M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2008.

Luciani M., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, 2010.

Lupo N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2008.

Luciani M., *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.

Lupo N., *I tradimenti e le "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Decisione, conflitti*,

controlli, *Annuario 2010 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Napoli, 2012, 141.

Manetti M., voce “*Regolamenti parlamentari*”, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638.

Manetti M., *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, tomo III, Roma, 2010.

Manetti M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli*, Annuario 2010 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2012.

Manetti M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, fasc. n. 3 del 2012.

Manzella A., *Le Camere, art. 64, II*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da Giuseppe Branca, Bologna, 1986.

Manzella A., *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, 2003.

Manzella A., *Parlamento: questione attuale*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012.

Martinelli C., *L'organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17/I semestre 2009.

Martines T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952.

Martines T., *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *Studi parlamentari*, 1971.

Mazziotti di Celso M., *Parlamento. II. Diritto costituzionale. a) Principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXI, Milano, 1980.

Mazzoni Honorati M.L., *Il procedimento legislativo*, in AA.VV., *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di Silvano Labriola, Milano, 1999.

Merkel A., *Die Lehre von der Rechtskraft. Entwickelt aus dem Rechtsbegriff*, Leipzig und Wien, 1923.

Merkel A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-Berlin, 1927.

Meyer G., *Lehrbuch des deutsche Staatsrecht*, V ed., Leipzig, 1899.

Miele G., *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, III, 1933.

Mill S., *Considerations on representative government*, 1861, ora in *The Collected Works of John Stuart Mill, Vol. XIX, Essays on Politics and Society, Part 2*, Toronto, 1977.

Modugno F., *L'invalidità della legge*, Milano, 1970.

Modugno F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle camere*, in *Studi in onore di G. Ambrosini*, II, Milano, 1970.

Modugno F.-Celotto A.-Ruotolo M., *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2008)*, Torino, 2008.

Modugno F.-Nocilla D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. e Soc.*, 1989.

Mortati C., *Parlamento e democrazia*, in *Studium*, 1948, n. 10, 507, ora in *Problemi di politica costituzionale. Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 6 ed., Padova, 1962.

Mortati C., voce *Costituzione*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962.

Mortati C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973.

Mosca G., *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*, in Id., *Il tramonto dello stato liberale*, (a cura di Antonio Lombardo), Catania, 1971.

Mosca G., *Cause e rimedi della crisi del regime parlamentare*, ora in *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo*, a cura di Cristina Cassina, Bologna, 2011.

Natale G., *La questione sociale e la crisi del Parlamento nel decennio 1890-1900*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, 1950.

Nigro M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.

Orlando V.E., *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in Brunialti A. (a cura di), *Biblioteca di scienze politiche*, V, Torino, 1890.

Orlando V. E., *L'immunità des locaux parlementaires*, in *Revue de Droit public*, X, 1898.

Orlando V.E., *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, 1901.

Orlando V.E., *Santi Romano e la scuola italiana di diritto pubblico*, in *Raccolta delle pubblicazioni della facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1949.

Pace A., *La causa della rigidità costituzionale*, in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002.

Pace A., *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, relazione al seminario su «Diritto comunitario e diritto interno» tenuto presso la Corte costituzionale il 20 aprile 2007, ora sul sito 'associazioneitalianadeicostituzionalisti.it'.

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000.

Panunzio S., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.*, I, 1978.

Panunzio S., *Audizione alla Commissione affari costituzionali del Senato* (resoconto stenografico della seduta di martedì 20 novembre 2001), ora in AA.VV., *Costituzione, Regioni e Autonomie locali. Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione* (raccolta di atti e documenti), Vol. I°, IIª ed., Senato della Repubblica, 2002.

Piccirilli G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

Pinelli C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2004.

- Pinelli C., *Forme di Stato e forme di Governo*, Napoli, Jovene, 2007.
- Pinelli C., *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa confliggenti*, in *Giur. cost.*, 2007.
- Pinelli C., *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pubbl.*, 2009.
- Pizzorusso A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008.
- Pizzorusso A., *Fonti del diritto, Disposizioni sulla legge in generale artt. 1-9*, seconda edizione, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, (a cura di) Galgano F., Bologna-Roma, 2011.
- Predieri A., *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, Firenze, 1999.
- Prisco S., *Sui regolamenti parlamentari come atti con forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980.
- Racioppi F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La Legge*, XLV, 1905, col. 722.
- Ranelletti O.- Amorth A., *Procedimento amministrativo*, in *Nuovo Digesto italiano*, 1939.
- Redlich J., *Recht und Technik del Englishcen Parlamentarismus, Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig, 1905.

Rescigno G.U., *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli, Livio Paladin*, in AA.VV., a cura di L. Carlassare, *La sovranità popolare nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, Padova, 2004.

Rescigno G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

Ridola P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

Rieker K., *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, 1893.

Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1917.

Romano S., *Il diritto costituzionale e le altre scienze giuridiche, Prolusione al corso di diritto costituzionale della R. Università di Modena (15 gennaio 1903)*, in Id., *Prolusioni e discorsi accademici, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1931.

Romano S., *Lo Stato moderno e la sua crisi, Discorso inaugurale dell'a.a. 1909/10 nella R. Università di Pisa*, in Id., *Prolusioni e discorsi accademici, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1931.

Ross A., *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*, Kopenhagen und Leipzig-Wien, 1929.

Rousseau J.J., *Il Contratto sociale*, trad. it. di j. Bertolazzi, Milano, 2010.

Rubino D., *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939.



Ruini M., *La funzione legislativa: tecnica delle leggi e lavori parlamentari*, Milano, 1953.

Sandulli A., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.

Sandulli A., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1952.

Sandulli A., *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.

Sandulli A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, I,1, 1977, I.

Scaccia G., *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, n. 3/1999.

Schmitt C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München und Leipzig, 1923.

Schmitt C., *Der Hüter der Verfassung*, 1929, trad. it. a cura di Antonio Caracciolo, Milano, 1981.

Scognamiglio R., *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950.

Scudiero M., *Il regionalismo in Italia*, in AA.VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2012.

Siclari M., *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992.

Smend R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin, 1928, trad. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di Zagrebelsky G., Milano, 1988.

Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Interna Corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008.

Sorrentino F.-Floridia G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, ora in Floridia G.G., *Scritti minori*, Torino, 2008.

Sorrentino F., *Le fonti del diritto*, Genova, 2002.

Sorrentino F., *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 2007.

Sorrentino F., *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?*, in *Giur. cost.*, 2007.

Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009.

Sorrentino F., *Apologia delle sentenze gemelle (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. Soc.*, 2009.

Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland: Bd. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost, 1945-1990*, München 2012.

Torretta P., *Conversione di Decreto-legge e delega legislativa con annessa questione di fiducia: precisazioni sull'ammissibilità di procedure parlamentari "due in uno" con interessanti spunti sull'autonomi regolamentare*, in *Rivista AIC*, fasc. 4/2013.

Tosi S., *Diritto Parlamentare*, Milano, 1974.

Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1968.

Tuhr A., *Der Allgemeine Teil des deutschen bürgerlichen Rechts*, II, München-Leipzig, 1913.

Vaiano D., *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996.

Zagrebelsky G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977.

Zagrebelsky, *Intorno alla legge. Il Diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009.

Zanobini G., *Gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955.

Zeh W., *Parlamentarismus. Historische Wurzeln - Moderne Entfaltung*, Hamburg, 1978.

## Ringraziamenti.

Il presente lavoro rappresenta la conclusione di un percorso scientifico e umano di quasi quattro anni. In questo ‘cammino’ sono molte le persone nei confronti delle quali ho maturato un debito di riconoscenza e che, dunque, ritengo di dover ringraziare in questa sede.

Come prima cosa, desidero esprimere profonda gratitudine verso i miei genitori i quali, pur non potendo partecipare materialmente alla gioia di questo momento, sono sicuro mi abbiano ‘seguito’ amorevolmente sin qui. Entrambi, finché ci sono stati, hanno avuto un ruolo importantissimo per me, trasmettendomi quel bagaglio umano e morale senza il quale non avrei potuto affrontare questi anni di studio. Essi mi hanno dato gli stimoli, la passione, il metodo e finanche il coraggio per affrontare tutte le sfide davanti alle quali la vita mi ha posto.

A dire il vero, sono certo che tuttora, da un luogo imprecisato di lassù, continuano a farlo, e so che continueranno sempre. Un profondo, e commosso, ringraziamento va, perciò, a mia Madre per il suo amore, per la sua fiducia nei miei mezzi, per la sua vicinanza anche nei momenti più duri della sua vita, e a mio Padre, per avermi trasmesso dei valori “forti”, per la sua perseveranza nei miei confronti, per il suo supporto in tutto ciò che facevo, per la sicurezza che è stato in grado di infondermi, per essere stato, come uomo intellettuale, l’Esempio da seguire. Come la tesi di laurea, a loro è dedicato anche questo studio; diversamente non potrebbe essere.

In secondo luogo vorrei, poi, ringraziare la mia Famiglia, intesa in un’accezione assai larga. In essa rientrano i fratelli e le sorelle dei miei genitori, ed i relativi figli, i quali hanno rappresentato un “porto sicuro” dove trovare calore, comprensione e fiducia. Essi hanno condiviso pressoché tutto con chi scrive, e questo traguardo è certamente anche un po’ il loro.

L’altra ‘famiglia’ che desidero ringraziare è, poi, quella dei miei amici (romani e sabini); una famiglia incredibilmente numerosa, la quale mi è sempre stata vicino, donandomi il lusso della felicità e della spensieratezza. In particolare (e per tutti loro), voglio ringraziare l’Amico di sempre, un ‘fratello’ al mio fianco ormai da quindici anni, Dario.

Una persona di rara intelligenza, sensibilità e modestia dalla quale, anche negli anni del dottorato, ho ricevuto più di quanto io possa avergli dato.

Un pensiero, anch'esso riconoscente, va al gruppo di studenti-detenuti del Carcere di Rebibbia N.C. (e agli amici volontari del progetto "Libertà di Studiare"): il loro affetto, e il loro esempio (di perseveranza, riscatto sociale e altruismo), sono stati di grande aiuto e conforto.

Un ringraziamento speciale va alla mia fidanzata (o, forse, dovrei dire 'compagna'), Valentina; senza di lei, senza il suo amore e la sua infinita pazienza, non avrei mai raggiunto questo importante traguardo.

Ringrazio, poi, i colleghi dottorandi nonché i Ricercatori della mia amata Facoltà, con i quali, in questi anni, mi sono continuamente confrontato sui temi di questa tesi; in particolare, Roberta Calvano, Eleonora Rinaldi, Nicola Viceconte, Laura Ronchetti, Giovanna Montella, Gianluca Bascherini, Elisa Olivito, Andrea Ridolfi, Federica Grandi, Antonio Tripodi e Fulvio Costantino.

Desidero, inoltre, ringraziare i Professori della Sezione di Diritto pubblico della Facoltà, i quali, avendomi fatto dono (e privilegio) della loro attenta amicizia, hanno sostenuto la mia attività di studio e ricerca; in tal senso la mia riconoscenza va al Prof. Gaetano Azzariti, al Prof. Massimo Luciani, al Prof. Giuseppe Ugo Rescigno, al Prof. Paolo Ridola e al Prof. Mario Esposito.

Ringrazio in special modo il Prof. Cesare Pinelli per il suo costante supporto umano e scientifico in questi anni di studio; della sua fiducia nei miei confronti difficilmente potrò sdebitarmi.

Tutte queste persone mi hanno fatto comprendere la fortuna e il privilegio di appartenere ad una Scuola giuspubblicistica, quella romana, che, nonostante tutte le difficoltà dei tempi attuali, è ancora vigile custode di sapere giuridico.

Devo, poi, esprimere un affettuoso ringraziamento per il costante supporto operativo ricevuto dalla struttura amministrativa della Sezione di Diritto pubblico, ovvero Cristina Torquato, Alessandro Bilancione, Pino Battaglione, Tania Damizia e, in particolare, il 'Lead Librarian' Leonardo Sacco.

Desidero esprimere la mia gratitudine nei confronti del Prof. Markus Kotzur dell'Università di Amburgo, il quale ha avuto la bontà di accogliermi presso la sua Facoltà per un periodo di studio, concedendomi l'onore di potermi confrontare con lui sui temi del presente lavoro.

Un ringraziamento sincero va, inoltre, al Prof. Rubens Esposito, giurista esemplare, per la sua disponibilità nei miei confronti e per i preziosi consigli da lui ricevuti.

Infine, un commosso ringraziamento va al mio Maestro, di vita e di Diritto, il Prof. Federico Sorrentino. In questi anni la Sua guida, sicura e attenta, non è mai venuta meno, sostenendomi nelle mie ricerche e spronandomi nei momenti di scoraggiamento. Anche questo studio, così come la tesi di laurea, ha avuto il privilegio di ricevere le sue personali cure: di ciò - ancora una volta - non sarò mai abbastanza grato.

Scrivendo queste poche righe, mi rendo conto, però, che le parole non possono descrivere in modo adeguato il senso di riconoscenza e l'affetto profondo che a lui mi legano.

Mi limiterò, dunque, ad affermare che aver fatto la sua conoscenza in quel lontano 2007, ed esser diventato suo - indegno - allievo, rientrano tra gli Eventi più importanti e significativi del mio percorso non solo intellettuale, ma più propriamente 'umano'.