

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

2

2017
Maggio/Agosto
Anno LIX



Jovene editore

QUALE PARAMETRICITÀ DELLE PRASSI PARLAMENTARI NEI GIUDIZI DELLA CORTE COSTITUZIONALE?

di YLENIA MARIA CITINO*

SOMMARIO: 1. La cedevolezza dei regolamenti parlamentari e il rapporto con la prassi. – 2. Il peso del precedente in un diritto a maglie larghe. – 3. Le ripercussioni del mutato ruolo dei Presidenti d'Assemblea sull'autorevolezza del precedente. – 4. La prassi parlamentare come parametro di giudizio della Corte: *a*) nel giudizio di costituzionalità sulle leggi. – 5. (*Segue*) *b*) nell'ambito del conflitto di attribuzione tra poteri. – 6. Conclusioni.

1. *La cedevolezza dei regolamenti parlamentari e il rapporto con la prassi*

Il regolamento parlamentare vive nella costante tensione fra la pretesa del diritto di avere regole stabili, certe, conoscibili e vincolanti, e le spinte provenienti dalle forze politiche, refrattarie ad un'iper-normativizzazione che possa precludere importanti spazi di manovra¹.

Non sfugge, nella singolarità dell'ambito applicativo di tale fonte, la tendenza, a volte viziata da palesi forzature, a compiere operazioni interpretative di estensione del campo semantico di talune regole. Ai confini del diritto scritto, però, non si può nemmeno sottacere l'esistenza di un universo in continua espansione, fatto da norme non scritte: convenzioni, consuetudini, precedenti, prassi ed interpretazioni evolutive². L'insieme di questi fenomeni, inquadrabile sotto la comune

* Testo dell'intervento alla Tavola rotonda sul tema "L'autonomia delle Camere nel quadro della riforma costituzionale in atto", svoltasi nell'ambito della X edizione dell'Atelier "4 luglio - G.G. Floridia", Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Roma Tre il 4 luglio 2016.

¹ Cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 88.

² Fra gli innumerevoli contributi in tema di diritto non scritto, segnaliamo Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*,

denominazione di fatti normativi, sembrerebbe destinato ad acquisire una crescente rilevanza³.

L'intrinseca dinamicità della forma di governo implica che l'assetto delle istituzioni, per quanto possa essere frutto di un'opera di fine ingegneristica costituzionale, sia sempre un passo indietro rispetto alla realtà materiale. In altre parole, si assiste ad un fenomeno di allontanamento dell'essere dal *dover essere*⁴.

Questo è ancora più vero nell'ambito del diritto parlamentare, ove alla prescrittività viene preferita la duttilità. In quest'ottica, la cedevolezza dei regolamenti parlamentari, attribuito congenito alla natura politica dell'organo elettivo, ha consentito che nel corso dei decenni si facesse posto a prassi sempre più consolidate, tali da arrivare ad incidere persino sulla forma di governo⁵. Lo sviluppo di prassi con evi-

Torino, Giappichelli, 2003, *passim*; A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, 12 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi*, ult. cit., 585 e ss.

³ Sul tema dei processi giustgenerativi fattuali, cfr. R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Napoli, Jovene, 2015, 3; sulla crescente rilevanza dei precedenti, cfr. N. LUPO, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in Id. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 14, il quale rileva che, nonostante l'acquisizione di un maggiore peso, non vi sia stato un eguale «incremento del livello di pubblicità dei precedenti in genere o almeno di quelli più significativi». A volte, poi, si giunge a un punto in cui non è più possibile affidare l'evoluzione della forma di governo al gioco delle norme non scritte e sarebbe più opportuno passare ad iniziative di riforma. Così, G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, II, Roma, Aracne, 2010, 231 e ss.

⁴ Ciò emerge bene nel saggio di M. AINIS, *Il valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 2, *passim*.

⁵ Si pensi, ad esempio, alla prassi dei maxi-emendamenti, che ha avuto importanti ripercussioni sull'equilibrio dei poteri fra Parlamento e Governo. Cfr., *ex alia*, V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 2017, 103 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 4, 807 e ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, LUISS University Press, 2007, 78 e ss. Si riscontra nella dottrina una crescente presa di coscienza della "forza" della prassi, sia per effetto della mancanza di una giustiziabilità esterna dell'eventuale alterazione prodotta dalla prassi stessa, sia per via dell'inadeguatezza dei rimedi interni tesi a far osservare le regole scritte esistenti. Cfr.

denti aspetti di contrarietà alla Costituzione, solleva il dubbio sulla capacità delle Camere di autoregolarsi⁶. Da qui, anche, la domanda sulla legittimità di un eventuale sindacato esterno, qualora il contenuto di queste norme, sempre più soggetto ai “colpi delle maggioranze”, non fosse idoneo a rispondere efficacemente alle esigenze di efficienza istituzionale⁷.

L'effetto di sovvertimento della gerarchia delle fonti⁸ è riconoscibile dalla circostanza che alla facile derogabilità dei regolamenti parlamentari si contrappone l'indisponibilità degli organi custodi del buon funzionamento delle Camere (segnatamente, i Presidenti di Assemblea e le Giunte per il Regolamento) a contravvenire alle prassi di più antica data. La particolare logica interpretativa che sorregge le argomentazioni di questi organi, infatti, muove dalla considerazione della natura “non derivata” delle regole del diritto parlamentare.

L'autonomia organizzativa di ciascuna Camera, giustificata da profonde radici storiche, porta con sé la pretesa dell'esclusività nell'applicazione e nella revisione dei propri regolamenti⁹, vi sia o no un

G.G. FLORIDIA, *Il regolamento*, cit., 88 e il riferimento che l'A. compie alla dottrina di Duguit e Carré de Malberg in nt. 125.

⁶ Non è infrequente, difatti, imbattersi in editoriali che invocano un cambiamento dei regolamenti parlamentari, per rispondere alle numerose istanze emerse negli anni e migliorare “le regole del gioco”. Cfr. G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 1, XIV.

⁷ Cfr. M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *St. parl. pol. cost.*, 147-148/2005, spec. 22, dove si spiega che «nella stagione proporzionalista la politica trovava al proprio interno, attraverso confronti e compensazioni, il contrappeso naturale alla prevalenza illimitata della maggioranza, mentre in un sistema maggioritario vi sarebbe il rischio, in mancanza di specifici meccanismi giuridici di salvaguardia, di lasciare tutto alla volontà dei più».

⁸ Come in C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 4, 753.

⁹ Questo viene affermato in modo ancora più forte dalle concezioni c.d. internistiche dei regolamenti, intesi come separati rispetto al normale sistema delle fonti poiché atti interni, e dunque insindacabili. Fra i teorizzatori del periodo statutario si annoverano S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), ora in *Id.*, *Scritti minori*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, 249; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, 253; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1915, II, 360 e ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), Milano, Giuffrè, 1964, 298 e ss. Fra la letteratura classica, non si può omettere il contributo di G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare*, cit., in part. 142 e 207, così come quello di M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 639.

espresso riconoscimento nella Carta Costituzionale¹⁰. Corollario di ciò sarebbe una vera e propria potestà di «interpretazione autentica»¹¹, fulcro della libertà di autodeterminazione di cui dispongono gli organi costituzionali¹², che deve fronteggiare il cedimento della teoria degli *interna corporis* provocato dalla sent. 9/1959 e dalla giurisprudenza successiva¹³.

In un simile contesto, affiora la forza della regola non scritta. Essa sarà tanto maggiore, quanto più lontana dall'occasione che l'ha fatta sorgere, a prescindere dalla sua eventuale codificazione in una fonte scritta. L'autorevolezza della *longa repetitio* varrà, pertanto, a fondare una decisione risolutiva in caso di questioni procedurali che richiedano un «supplemento di legittimazione»¹⁴.

¹⁰ Da qui la natura «dichiarativa» che avrebbero le norme costituzionali sui regolamenti parlamentari, semplicemente ricognitive della consuetudine in base a cui le Camere sono disciplinate da norme autonome di funzionamento. Così, S. ROMANO, *Sulla natura*, cit., 219.

¹¹ Si vd. il classico F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi, 1948, 3 e ss. Sulla libertà delle Camere di applicare o non applicare le proprie norme v. F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, 13, 233. *Contra*, S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, 173.

¹² Così anche M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, 8.

¹³ Vedi, in particolare, la pronuncia capofila in materia, C. cost., sent. n. 9 del 1959, in *Giur. cost.*, 1959, 237 e ss. con la nota impostazione di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis») in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, 4, 240 e ss. Sul tema la letteratura è sconfinata, ma si vogliono segnalare comunque, A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, IX, 1963, 640; C. ESPOSITO, *Questioni di invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, 2, 1326-1343; ID., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 4, 622-634; P. VIRGA, *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 4, 994-1002; M. IAZZETTI, *Costituzione rigida e sindacato degli «interna corporis» parlamentari*, in *Riv. amm. della Rep. it.*, 1964, 684-689; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 197-283. Secondo F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 107, nonostante le premesse della sentenza, non potrebbe affermarsi che le Camere abbiano un potere esclusivo nell'interpretazione e applicazione dei propri regolamenti, altrimenti questi costituirebbero «un limite sostanziale ai poteri di cognizione della Corte». Allora, semmai, la pronuncia conterrebbe un riconoscimento della natura dispositiva dei regolamenti, pronti ad essere derogati nell'osservanza del principio del *nemine contradicente*.

¹⁴ Cfr. D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, I, 534.

Inoltre, non si può sottacere che l'interpretazione delle norme scritte del diritto parlamentare resti subordinata al beneplacito delle forze politiche, che devono spontaneamente adeguarvisi. Scaturendo da una matrice di origine consuetudinaria¹⁵, gli stessi regolamenti, in presenza della generale acquiescenza degli interessati (*nemine contradicente*), possono essere derogati. Qualità di vitale importanza per sormontare difficoltà o esigenze temporanee¹⁶.

Talvolta, persino «la Costituzione e la legge, che sono il simbolo della norma giuridica, sono state piegate alle valutazioni politiche delle Assemblies»¹⁷. Per alcuni autori, la diversa “forza” dei regolamenti, che scaturirebbe da questa particolare duttilità¹⁸, comporterebbe l'impossibilità di configurarli come veri e propri atti normativi¹⁹. Altri, invece, muovendo dalla giurisprudenza della Corte, sono giunti all'assunto secondo cui i regolamenti sarebbero «atti di autonomia normativa» soggetti alla «riserva costituzionale di regolamento» di cui all'art. 64 Cost.²⁰. Non si può dubitare, in ogni caso, che i regolamenti parlamentari godano di una doppia natura, giuridica e politica allo stesso tempo.

2. *Il peso del precedente in un diritto a maglie larghe*

Se negli ordinamenti di *common law* la prassi idonea a tramutarsi in “precedente” ha un posto legittimo tra le fonti del diritto, in quelli di *civil law* è declassata ad un semplice sussidio interpretativo. Fa eccezione il diritto parlamentare, dove la necessità di non restringere la libertà d'azione delle forze politiche impone un diritto a maglie larghe,

¹⁵ Si vd. R. IBRIDO, *Clausola del “nemine contradicente”*, in *Rass. parl.*, 2011, I, 367-373.

¹⁶ La disponibilità del diritto parlamentare deriverebbe non dall'arbitrio dell'operatore politico ma dal carattere di utilità della norma parlamentare, pronta ad essere derogata allorché non risponda più a tale interesse. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, 156.

¹⁷ Così, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 641.

¹⁸ Tanto da far parlare alcuni autori di “carattere sperimentale” dei regolamenti, sottoposti a quotidiana riconferma. Cfr. M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., 9.

¹⁹ Così, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., 658 ad avviso della quale, con la giurisprudenza della Corte «non è stato quindi negato al regolamento parlamentare il carattere di atto con forza di legge, ma di atto normativo *tout court*, rinviorendo anche per questa via i postulati della separazione del diritto parlamentare».

²⁰ Così, G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari* (già in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XXVI, 1991), in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori raccolti da Federico Sorrentino*, Torino, Giappichelli, 2008, 243.

che consente agli organi parlamentari di incidere con soluzioni *incidenter tantum*. Qui è giocoforza che il precedente sia ragionevolmente più persuasivo rispetto a quanto avviene nelle altre branche del diritto.

L'intenzionale silenzio sulle fonti-fatto serbato dalla Costituzione, infatti, non significa che le prassi parlamentari siano estromesse dal sistema²¹, anzi vi si compenetrano talmente da aver indotto diversi studiosi ad identificarle come importanti «fattori di continuità» dell'ordinamento²², idonei a favorire una «logica riformatrice di tipo incrementale»²³, senza provocare potenti fratture con il passato²⁴. L'attitudine consensual-contrattualistica dei regolamenti non è da ostacolo a questo processo. L'inverso principio della discontinuità fra le legislature, che come è noto comporta la decadenza di tutti i disegni di legge a fine legislatura²⁵, ha fatto raffigurare l'esistenza di una consuetudine sulla tacita adozione dei vecchi regolamenti, alla stregua di un «patto» fra i nuovi deputati in nome del buon andamento dei lavori²⁶.

²¹ Su questo tema, il classico contributo di V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 940.

²² Sui concetti di «continuità» nel tempo del diritto parlamentare e di «cosmopolitismo» come identità dell'istituzione parlamentare in ogni luogo e regime, vedi il classico di V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910, 19. Per uno sguardo più ampio, inclusivo anche della continuità nei parlamenti antichi e classici, cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, 1971, s.l., Beniamino Carucci Editore, soprattutto 127. Più recente, A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 64 e ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, 7 e ss.; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il diritto. Enc. giur. Sole 24 Ore*, v. 13, Milano, 2007, 214 e Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, Giuffrè, 2007, spec. 298 e ss.

²³ Così, G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 16.

²⁴ Si pensi al caso della concessione della grazia da parte del Presidente della Repubblica, in merito alla quale la Corte ha ammesso che si potessero apporre condizioni, in ossequio ad una prassi risalente addirittura all'epoca albertina. V. C. cost., sentenza n. 134 del 26 maggio 1976, in *Giur. cost.*, 1976, 938 e ss.

²⁵ Fatto salvo il c.d. ripescaggio. Cfr. F. BASSANINI, *Gli effetti della fine della legislatura sui procedimenti legislativi pendenti*, Milano, Giuffrè, 1968. Peraltro, questo tema è stato oggetto di una pronuncia della Corte, l'ord. n. 140 del 2008, che ha espressamente evocato l'esistenza di una consuetudine parlamentare. Cfr. anche il commento di G.U. RESCIGNO, *Se nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali lo scioglimento delle Camere determini «per effetto di una nota consuetudine di diritto parlamentare» la irrimediabile decadenza dei relativi progetti o disegni di legge, e di altre questioni connesse o conseguenti*, in *Giur. cost.*, 2008, 1731 e ss.

²⁶ Vi fa riferimento M. MANETTI, *La legittimazione*, cit., 9, che parla a tal proposito di «patto» fra i deputati all'inizio della legislatura. Cfr. anche S.M. CICONETTI, *Re-*

La casistica parlamentare vanta al suo interno diverse categorie che, in modo impreciso, vengono ricomprese nel *genus* della *prassi*²⁷. Si tratta, generalmente, di condotte uniformi tenute da soggetti, organi o uffici per motivi di opportunità o convenienza, senza che per ciò siano ritenute giuridicamente vincolanti²⁸. Accanto al *precedente*, sorto per regolare una circostanza in modo conforme ad un caso pregresso, si ha pure il “precedente che non fa precedente”²⁹, secondo un’espressa volontà della Presidenza o dell’Assemblea, e persino il “non precedente”, non codificato e nemmeno menzionato nelle raccolte³⁰, ma facente parte di un diritto parlamentare *informale*³¹.

Oltre a queste figure, poi, ci sono quelle, di consolidata trattazione dommatica, che avvertono una *convenzione* in presenza di un accordo più o meno espresso delle forze politiche, privo di valore giuridico³², una *consuetudine* al cospetto di condotte materiali ripetute nel tempo che il Presidente d’Assemblea «assume come vincolanti e obbligatorie fino a mutamento formale»³³, ovvero, infine, *regole di corret-*

golamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia), Padova, Cedam, 1979, 79 e ss.

²⁷ Per una rassegna delle fonti non scritte nel diritto parlamentare cfr. M. Di Piazza, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove autonomie*, 2002, 3, 353 e ss.

²⁸ Così, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 12^a ed., 2010, 72-73.

²⁹ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 50 e ss.

³⁰ Come ad esempio il *Repertorio legislativo e parlamentare*, I, Roma, 1977, creato nel tentativo di sistematizzare i precedenti, di difficile reperibilità e consultazione. Si vedano anche le *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanante dal Presidente della Camera (1948-1978)*, III Ed. Roma, 1979; il *Manuale delle norme per l’attività parlamentare*, a cura dell’Ufficio Atti e Pubblicazioni, Roma, 1996; le *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera (1979-1992)*, Roma, 1992; e successivamente i *Pareri della Giunta per il regolamento (18 maggio 1971-21 febbraio 1995)*, Roma, 1995, tutte codificazioni compiute dalla Camera dei Deputati, che purtroppo non hanno avuto aggiornamenti.

³¹ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 55.

³² Se ne dà qui una definizione sommaria, senza tenere conto degli innumerevoli risvolti problematici in tema di convenzioni, affrontati meglio in una vastissima letteratura, cui si fa qui solo cenno. Per esempio, si vd. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., *passim*; ID., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1997, XXVIII, n. 4, 506 e ss.; V. ZANGARA, *Costituzione materiale e Costituzione convenzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati: aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977, 1, 387; R. BIFULCO, *Riflessioni sulle convenzioni costituzionali*, in *Dir. e soc.*, 1992, 1, 51 e ss.; G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 524 e ss.

³³ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., 157. La sterminata letteratura in tema di consuetudine non consente di fare un rinvio che tenga conto di

tezza parlamentare³⁴, qualora alla loro violazione conseguano effetti al massimo sul piano politico³⁵. Un esempio di norma di galateo istituzionale è quella in base a cui i disegni di legge governativi vengono presentati in modo alternato a ciascuna delle due Camere. Invece, la regola che prevede l'astensione del Presidente d'Assemblea dalle votazioni nella camera che presiede avrebbe natura consuetudinaria. La convenzione più nota, poi, è quella *ad excludendum*, coniata da Leopoldo Elia, consistente in un patto tra le forze politiche predominanti per estromettere partiti sgraditi o ritenuti antisistema³⁶. Quanto alle prassi, poi, esse si sono sviluppate in maniera torrenziale, e spesso confusa, dando luogo a fenomeni al limite della correttezza, come l'abbinamento di maxi-emendamenti a questioni di fiducia o il principio della prevalenza del calendario sull'ordine del giorno³⁷.

Si ammette, non senza suscitare vivaci contrasti, l'operatività della *desuetudine* rispetto alle norme dei regolamenti parlamentari, nel momento in cui si attesti l'affermazione di una costante prassi contraria. È stato il caso, ad esempio, dell'art. 100, comma 5 Reg. Sen., rispetto al quale una decisione della Presidenza del 2015 ha stabilito che, non essendo più applicata da quattro Legislature, la suddetta norma doveva considerarsi "desueta"³⁸.

tutti i contributi. Pertanto, si rimanda, *ex multis*, a G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1970, *passim*; N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo* (1942), ripubbl. con pref. di P. GROSSI, Torino, Giappichelli, 2010; Id., *Consuetudine*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 456 e ss.; C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale*, in *Studi in onore di Emilio Betti*, I, Milano, Giuffrè, 1962, 598 e ss.; C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale. Vol. 1: premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992; A. TESAURO, *La consuetudine costituzionale e le norme di correttezza costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, 2, Padova, Cedam, 1957, 489-506.

³⁴ Fra gli altri, cfr. S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1903, poi ripubbl. in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, 2, 271-285.

³⁵ Senza parlare, poi, delle *regole di cerimoniale*, speciali per materia rispetto alla categoria più ampia delle regole di correttezza costituzionale. Cfr. M. SANTANTONIO, *Il cerimoniale nelle pubbliche relazioni*, Roma, Gesualdi, 1974; ma anche M. SGRELLI, *Il cerimoniale. Il cerimoniale moderno e il protocollo di Stato*, Roma, Di Felice Editore, 8^a ed., 2012.

³⁶ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 657 e ss.

³⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide*, cit., 744 e Id., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012, 1-17.

³⁸ Non condivide le conclusioni della Presidenza del Senato, S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce: i subemendamenti presentati in*

Ciascun regolamento demanda il rispetto dei propri precetti alla Presidenza, che, nello svolgimento di una funzione di garanzia, produrrà decisioni bilanciando il peso del diritto con quello del fatto³⁹. Se per certi versi questo *modus operandi* può configurare una sorta di “tirannia del precedente”⁴⁰, talvolta rappresenta la soluzione ottimale di fronte a controversie esclusivamente politiche, che sarebbe inopportuno sottoporre al giudizio della Corte costituzionale⁴¹.

In ogni caso, ogni decisione va presa con il consenso più ampio possibile degli operatori coinvolti, i quali, se da un lato esigono un’imparziale applicazione del regolamento, sanno anche che ad esso è possibile derogare con l’intesa di tutti⁴². Va detto che l’ampiezza del consenso è variata nel corso degli anni: se nella stagione proporzionalista il diritto parlamentare era influenzato dall’euforia “consociativa”, con

corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2016, 5, il quale ritiene che una eventuale “pronuncia di accertamento” che attesti la desuetudine di una norma regolamentare dovrebbe, quanto meno, passare attraverso un parere della Giunta per il regolamento, non potendosi manipolare il principio del *nemine contradicente* attraverso la regola della maggioranza.

³⁹ Sulle decisioni rese dai Presidenti d’Assemblea, cfr. M. DI PIAZZA, *La «decisione» del Presidente d’Assemblea parlamentare*, in *Nuove autonomie*, 2003, 4-6, 603 e ss. che analizza la valenza giuridica del precedente di origine contenziosa al fine dello sviluppo della giurisprudenza parlamentare.

⁴⁰ Si prende in prestito l’espressione di D. PICCIONI, *Metodi interpretativi*, cit., 543. Si pensi, inoltre, alle contestazioni sollevate in merito alla prassi dei c.d. emendamenti premissivi, che ultimamente si sono trasformati in emendamenti *omnibus*, con forti effetti preclusivi e di menomazione degli spazi delle minoranze. Cfr. L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Rivista AIC*, marzo 2015, 1-14.

⁴¹ Ed infatti, l’unico conflitto di attribuzione promosso in tal senso, per paventata violazione delle norme regolamentari in tema di emendamento, non proveniva da un parlamentare ma da un Comitato promotore di un *referendum* abrogativo. Cfr. C. cost., ord. n. 43 del 1983, in *Giur. cost.*, 1983, 159, che si chiude con una pronuncia di inammissibilità. Parte della dottrina, comunque, sostiene la proponibilità di conflitti di attribuzione da parte di minoranze parlamentari *de jure condito*, come A. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 259 e ss.

⁴² Si pensi, ad esempio, alla prassi di derogare i tempi regolamentari previsti per l’esame in sede referente di un disegno di legge. Da un lato, ciò permette di rendere più spedito il procedimento legislativo, dall’altro è stato rilevato come incida sulla qualità del prodotto finale. Cfr. F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 4. Alcuni autori non esitano a giudicare simili prassi «deprecabili» e a rischio di violazione dell’art. 72 Cost., soprattutto quando intervengano rispetto a disegni di legge in materia elettorale. Cfr. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *II Seminario A.I.C. - I costituzionalisti e le riforme*, *Rivista AIC*, 2/2014, 10.

la modifica della legge elettorale in senso maggioritario si è sempre più fatto valere il problema della tutela delle minoranze parlamentari, attraverso la predisposizione di uno “statuto dell’opposizione”⁴³.

Ecco perché, nel valutare l’autorevolezza e il grado di persuasività di un precedente, è opportuno guardare il suo modo di formazione. Il precedente non contenzioso, infatti, ha natura spiccatamente convenzionale ed è connotato da un livello ampio di consenso. Il precedente “in senso stretto” scaturisce, invece, da un nodo interpretativo che, quando ha sapore eminentemente politico, dà luogo ad una deliberazione dell’Assemblea. Tuttavia, il più delle volte, se riguarda temi giuridici, viene sciolto da una decisione inappellabile del suo Presidente⁴⁴.

3. *Le ripercussioni del mutato ruolo dei Presidenti d’Assemblea sull’autorevolezza del precedente*

I Presidenti d’Assemblea giocano un ruolo di rilievo nell’affermazione dei precedenti⁴⁵. Può essere interessante, a questo punto, notare come l’evoluzione della figura presidenziale abbia influito su questi meccanismi⁴⁶. Dopo il 1993, infatti, sono venute meno le ragioni politiche alla base della convenzione di ripartizione delle Presidenze d’Assemblea⁴⁷, provocando un ritorno alla “presidenza di maggioranza”, come nella prima fase della nostra storia repubblicana.

⁴³ Cfr. nell’ampio dibattito, S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1990, 1; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005, 69 e ss. e, di recente, anche A. ANTONUZZO, G. PERNICIARO, *Statuto dell’opposizione: non è questo il momento... ma vanno rafforzate le garanzie delle minoranze*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 2017, 145 e ss.

⁴⁴ Cfr. M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove autonomie*, 2002, 1, 359.

⁴⁵ Cfr. A. MANZELLA, *I Presidenti delle Camere nella costituzione e nella prassi costituzionale*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011-2012*, 2013, 297 e ss.

⁴⁶ E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Atti del Convegno (Roma, 17 marzo 2006), Roma, LUISS University Press, 2007, 11 ss. Inoltre, si rammenta che le decisioni dei presidenti di assemblea sono divenute inappellabili solo a partire dalla riforma del regolamento della Camera del 1971, mentre il regolamento del Senato non riconosceva al suo interno una norma simile a quella del previgente art. 94 Reg. Cam.

⁴⁷ Cfr. M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per il ruolo dei Presidenti*, in *ARSAE, Le trasformazioni del*

Se la Presidenza del Senato è cominciata a spettare a personalità di spicco del maggiore partito nella coalizione di governo, quella della Camera è stata sempre più spesso affidata al leader del secondo partito della coalizione, in ordine di importanza⁴⁸.

Diversi autori hanno iniziato a constatare come gli antichi requisiti di imparzialità e neutralità fossero quasi diventati dei feticci⁴⁹, invocati sempre più spesso dai nuovi Presidenti “politici” nel tentativo di esaltare la propria natura *super partes*, originando così un dibattito molto elaborato, cui si fa rinvio⁵⁰.

In seguito, tuttavia, si sono registrate delle figure sempre più adatte al ruolo di garanti della tenuta della maggioranza al Governo, quasi con funzioni di “supplenza”⁵¹. La conflittualità politica spinta, accompagnata dall’oggettiva impossibilità di individuare strumenti nuovi, a regolamento invariato, ha comportato che l’unico mezzo a presidio della legittimazione istituzionale di chi è chiamato ad un ruolo di “giustizia camerale” diventasse la stratificata e alluvionale ricognizione di precedenti parlamentari⁵². Un Presidente che deve quotidianamente trovare un fondamento per le proprie decisioni, infatti, si servirà sovente del richiamo a precedenti, non solo in virtù di una *eadem ratio*, ma principalmente come certificazione della propria lontananza dall’accidentalità politica⁵³.

ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013, 165 e ss. per la quale la convenzione in questione non era l’affermazione di una regola alternativa bensì concretava una vera e propria violazione della prassi.

⁴⁸ Cfr. C. DE CESARE, *L’attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Lezioni sul parlamento nell’età del disincanto*, Roma, 2011, 26, che si sofferma anche sulla incapacità dei Presidenti d’Assemblea di rivestire un ruolo di impulso per le riforme dei regolamenti.

⁴⁹ Tant’è vero che, per converso, si è affermato un atteggiamento di tolleranza verso i comportamenti esterni del Presidente dell’Assemblea che siano espressione di una spiccata politicità. Così, M. MANETTI, *Le modalità*, cit., 176 e ss.

⁵⁰ Sul tema, vedi la collettanea dell’Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive, già prec. cit., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, passim*.

⁵¹ Così, C. DE CESARE, *I presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, 57-71, ma soprattutto 65.

⁵² Sul “cattivo uso” dell’autonomia parlamentare vedi M. MIDIRI, *I poteri di garanzia dell’autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, cit., 249.

⁵³ Questo dà prova che la forma di governo derivante dall’assetto del diritto costituzionale scritto non tiene conto dei rapporti di dominio reali, produttivi di deter-

4. *La prassi parlamentare come parametro di giudizio della Corte:*
 a) *nel giudizio di costituzionalità sulle leggi*

Aprire la discussione chiedendosi se la Corte possa utilizzare, come parametro di giudizio, regole provenienti dalla prassi parlamentare, o anche convenzioni e consuetudini, implicherebbe lo svolgimento di una sorta di *actio finium regundorum* di una categoria, quella dei fatti normativi a livello costituzionale, che non è mai stata compiutamente definita⁵⁴. Per di più, la giurisprudenza della Corte sul tema è molto circoscritta e i giudici supremi si sono ben guardati dal formulare una tassonomia precisa dei vari epifenomeni.

Quando sorgono controversie vertenti su norme non scritte, infatti, la Corte ha davanti a sé due opzioni: da un lato, registrare la concreta interpretazione formatasi sulle correlate disposizioni costituzionali, prendendo atto della prassi storicamente seguita, per scartare le soluzioni più astratte; dall'altro lato, ponderare attentamente le proprie decisioni, che potrebbero non tanto avvalorare determinate prassi, ma soprattutto cristallizzarle, assecondando un meccanismo di modificazioni tacite della forma di governo in assenza della procedura aggravata di cui all'art. 138 Cost.⁵⁵.

La risoluzione delle antinomie, del resto, spetta in ultima analisi sempre alla Corte, l'unico organo abilitato a razionalizzare l'ordinamento giuridico in conformità a quella pretesa di completezza e di coerenza, che ha come suo corollario il divieto del *non licet*.

- Bisogna distinguere due casi in cui la prassi può venire in rilievo:
- a) nell'ambito di un giudizio di costituzionalità sulle leggi;
 - b) nell'ambito di un conflitto tra poteri.

Inoltre, occorre valutare la duplice veste con cui questo tipo di fonte potrebbe fare ingresso nel sindacato della Corte: come *oggetto*

minati assetti convenzionali che sfuggono ai tradizionali meccanismi di razionalizzazione. Così, P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Annuario AIC 2008*, Napoli, Jovene, 2009, 13 ora in Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 28-29.

⁵⁴ Per esempio, sulla dimensione processuale della consuetudine, ma anche più in generale per una più compiuta teoria sui fatti normativi, v. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi*, cit., 80.

⁵⁵ Sul classico tema delle modificazioni tacite, cfr. F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le «modificazioni tacite» della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1965, 1, 82 e ss., già in *Foro padano*, 1951, IV, 185 e ss. e in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, Bologna, 1953, IV, 315; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 6 e ss.

del giudizio, muovendo dall'assunto per cui il contenuto della regola sorta per prassi sia sostanzialmente assimilabile a quello di una legge, ovvero come *parametro* del giudizio, alla stregua di una norma interposta⁵⁶.

Nel primo caso, la semplicità redazionale dell'art. 134 della Cost., che circoscrive il sindacato della Corte solo a *leggi ed atti aventi forza di legge*, non ha impedito che si desse adito a vaste e contrastanti ricostruzioni della dottrina, oltre che ad una copiosa giurisprudenza degli stessi giudici supremi, volta a precisare caso dopo caso la portata applicativa della norma.

Sicuramente, però, si può senza dubbio escludere che una prassi possa essere assimilabile ad una legge da un punto di vista sostanziale, se non altro perché non si tratta di fonti appartenenti al rango *primario*, ma di fonti-fatto che possono venire in rilievo solo in via indiretta, come ausilio interpretativo delle norme riguardanti la forma di governo. Ma anche se si volesse seguire quella dottrina che attribuisce al diritto parlamentare un rango di tipo *sub-costituzionale*, dovrebbe riconoscersi che si tratta di regole che intervengono in un settore "separato" rispetto all'ordinamento generale, come è dimostrato dalla presenza di una riserva di competenza regolamentare derivante dal combinato disposto degli artt. 64 e 72 Cost.⁵⁷.

Autorevoli studiosi hanno incluso nel novero degli "atti sostanzialmente normativi" alcune delibere delle Camere che, pur non avendo il *nomen iuris* di legge, sono state nondimeno ritenute assimilabili ad essi, tra cui gli atti monocamerale frutto del potere di inchiesta di ciascuna Camera di cui all'art. 82 o, ancora, altri atti di identico contenuto emessi dalle due Camere non collettivamente, ma come espressione di una volontà unica⁵⁸. Questa tesi estensiva, sorretta dal ricorso ai "principi ricavabili dal sistema", non si è spinta fino ad includere le prassi, che certamente non presentano caratteristiche simili alla legge né da un punto di vista formale né, come già detto, da un punto di vista sostanziale.

⁵⁶ Sul tema, estensivamente M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, 68 e ss.

⁵⁷ Cfr. V. DI GIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare*, cit., 38.

⁵⁸ Vedi, per questa tesi, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 1397. Sono esclusi, invece, gli "atti bicamerale non legislativi", sui quali cfr. D. NOCILLA, *Atti bicamerale non legislativi*, in *Enc. dir. - Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, 183 e ss.

È più facile, dunque, pensare che la prassi parlamentare possa entrare nel giudizio attraverso la strada della parametricità, ma per compiere un fondato ragionamento in tal senso è necessario puntellare il discorso con dei riscontri giurisprudenziali. Cosicché non ci si può esimere dal richiamare due fondamentali casi⁵⁹. In primo luogo, quello della nota sentenza n. 9 del 1959 sui vizi di formazione della legge, riguardante la questione di costituzionalità di una prassi parlamentare – *sub specie*, quella volta ad attribuire alla Presidenza il potere di operare il coordinamento legislativo del testo di un disegno di legge, prescindendo da un'ulteriore votazione finale⁶⁰. La Corte ne tiene conto, per chiudere con una pronuncia di infondatezza della questione, perché, pur non assurgendo a parametro, essa non è contraria alla Costituzione, anzi «risponde ad esigenze del funzionamento di organi collegiali»⁶¹. Ne deriva che l'esistenza di una data prassi non può precludere il controllo della Corte sulla legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge⁶².

In un caso analogo, la sentenza n. 292 del 1984, si ripresenta il tema del valore della prassi in materia di coordinamento parlamentare. Stavolta, la Corte ha l'occasione di specificare che con la precedente pronuncia non si era dichiarata la legittimità della prassi *tout court*, bensì se ne era semplicemente esclusa l'illegittimità, nel momento in cui essa non conduceva ad un'alterazione sostanziale del testo legislativo da coordinare⁶³. Il problema, dunque, si trasferisce più nettamente

⁵⁹ Una vasta rassegna giurisprudenziale può essere reperita in E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare*, cit., 286.

⁶⁰ V. la nota critica di P. BARILE, *Il crollo*, cit., 240 e ss. che avanza la tesi per cui la prassi del coordinamento autorizzerebbe una «delegazione della funzione legislativa estranea ai casi previsti dalla Costituzione» nei confronti di un organi singolare e sicuramente incompetente (la Presidenza). Aggiunge (p. 248) che «dire che è lecito il «coordinamento» [...] significa lasciare campo libero ad un inammissibile arbitrio interpretativo dell'organo parlamentare e, perché no?, della stessa Corte, che si arroga una discrezionalità di apprezzamento sul contenuto di merito non costituzionale delle leggi che, sommessamente, non sembra rientrare nella sua competenza».

⁶¹ Così, C. cost., sentenza n. 9 del 1959, cons. dir. n. 7.

⁶² Prosegue la Corte: «nel senso di accertare, caso per caso, se la formulazione data al testo legislativo coordinato si è mantenuta nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato, in modo che essa esprima l'effettiva volontà della Camera e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell'altra Camera a produrre la legge», cons. dir. n. 7.

⁶³ Cfr. C. cost., sentenza n. 292 del 1984, cons. dir. n. 6.

sul piano ermeneutico: la parametricità della prassi c'è, ma è alquanto affievolita⁶⁴. La Corte vuole evitare di comprimere la flessibilità delle regole organizzative delle Camere, che di certo verrebbe meno in seguito ad una pronuncia suscettibile di irrigidire i fisiologici adeguamenti provocati dalla dialettica politica⁶⁵.

5. (Segue) b) *nell'ambito del conflitto di attribuzione tra poteri*

I riferimenti alla prassi e alla consuetudine compiuti dalla Corte in sede di conflitto di attribuzione tra poteri rimuovono ogni dubbio sulla loro operatività come parametri del giudizio⁶⁶. Si tratta, tuttavia, di capire fino a che punto i due fenomeni sono stati tenuti in considerazione, e questo è possibile partendo da altre due pronunce molto note: la sentenza n. 129 del 1981 sull'autonomia contabile degli organi costituzionali e la sentenza n. 7 del 1996 sul "caso Mancuso".

Nella prima, viene in rilievo l'«antica prassi» attributiva dell'esenzione dal giudizio contabile a favore dei tesoriери dei tre organi costituzionali ricorrenti (Camera, Senato e Presidenza della Repubblica). La Corte la reputa *non irrilevante* «dal punto di vista del diritto costi-

⁶⁴ Cfr. anche M. MIDIRI, *La considerazione della prassi nella giurisprudenza costituzionale*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, *Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del Seminario di Palermo. 28-29 maggio 1998*, Torino, Giappichelli, 2000, in part. 426-429. Parla, a tal proposito, di "parametro extra-Regolamentare" A. SIMONCINI, *Alcune considerazioni su consuetudini e convenzioni costituzionali come parametro del giudizio della Corte*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, *Il parametro*, cit., 597.

⁶⁵ Il tema del presupposto utilitaristico delle norme convenzionali di rango costituzionale è affrontato, *ex alia*, da G. ZAGREBELSKY, *La Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1996, 376 e ss.

⁶⁶ Cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 670 e ss., in part. 757 che ammette l'ingresso delle consuetudini costituzionali nei conflitti di attribuzione presso la Corte, attraverso l'art. 37 della l. n. 87 del 1953. Analoga posizione assume anche M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, 328. Cfr. ancora G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, 119, che ritiene che le differenze di formulazione fra l'art. 37 e l'art. 39 della l. 53 del 1987 non debbano essere interpretate in modo da indurre a pensare che la Corte possa consentire l'ingresso delle consuetudini costituzionali nel suo giudizio solo in ambito di conflitto tra poteri, e non anche di conflitto intersoggettivo. Infine, anche A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzioni fra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 168.

tuzionale»⁶⁷, in considerazione del fatto che la disciplina dettata dalle norme costituzionali è incompleta e avrebbe per ciò stesso tollerato l'affermazione di «principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe)»⁶⁸. Il combinato disposto degli artt. 64 e 103 della Cost. non consente, infatti, di dedurre per via interpretativa se l'autonomia di tipo regolamentare comprenda anche un'autonomia di tipo amministrativo e giurisdizionale, tale da escludere un controllo contabile esterno.

L'unico modo per completare il percorso argomentativo è attraverso il riferimento alla prassi di tipo consuetudinario, dalla quale risulterebbe confermata l'ampiezza della sfera di autonomia dei tre organi, risalente all'epoca statutaria. La rilevanza della pronuncia deriva dal fatto che, per la prima volta, la Corte invoca una consuetudine di tipo costituzionale in funzione parametrica, ricevendo un largo consenso dalla dottrina⁶⁹. Dalla ricostruzione effettuata, tuttavia, non è dato inferire se la medesima sia *praeter Constitutionem*, in quanto integrativa di una lacuna, oppure addirittura *contra Constitutionem*, qualora prevalga invece l'argomento della Corte dei Conti fondato sulla deroga in via di prassi del principio generale stabilito dall'art. 103 Cost.⁷⁰.

Occorre qui segnalare, incidentalmente, come la Corte, appena quattro anni dopo, pur avendo avuto l'occasione di riconfermare la propria decisione, ha scelto, con la sentenza n. 154 del 1985, di imboccare una strada più processuale, constatando l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari alla stregua dell'art. 134 Cost. (e la conse-

⁶⁷ Così, C. cost., sentenza n. 129 del 1981, cons. dir. n. 4.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Sulla valenza generale di questa sentenza, v. P. CARNEVALE, *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 2, 450 e ss. Sul tema anche M. MIDIRI, *Prassi e consuetudine nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione: scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, 473 e ss.; G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: autonomia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, 1981, 1283 che considera questa sentenza un *leading case*, pur non ritenendola esente da critiche.

⁷⁰ In questi termini, anche A. SIMONCINI, *Il parametro*, cit., 589. Poco è lo spazio riservato alla consuetudine costituzionale per V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto*, cit., 48, tale da non poter risolvere una volta per tutte il dilemma sulla loro forza di integrazione o deroga della Costituzione.

guente inammissibilità della questione proposta), per affermare l'auto-dichia del Parlamento⁷¹.

Nella seconda pronuncia, quella sul noto "caso Mancuso", la Corte effettua una sorta di «processo di sostituzione»⁷², giudicando le mozioni di sfiducia al singolo Ministro non sotto il profilo della convenzione, bensì sotto quello più stringente della consuetudine costituzionale⁷³. In modo lucido, la Corte ritrova il fondamento di tale istituto in prassi applicative che «rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione»⁷⁴.

Pertanto, si è potuto assistere alla formazione di una consuetudine sulla sfiducia individuale al singolo Ministro. Il valore e l'efficacia delle nominate prassi è illustrato dalla Corte ricopiando le argomentazioni della sentenza del '81: esse «contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali»⁷⁵.

Una piccola notazione va compiuta anche riguardo al "caso Villari", risolto con ordinanza n. 222 del 2009. La Corte, nell'affrontare l'argomento dedotto dal ricorrente sull'esistenza di una «consuetudine parlamentare» relativa alla composizione della Commissione parlamentare di vigilanza RAI, dichiara inammissibile il ricorso, non riscontrando nessuna particolare «forza derogatoria» di detta consuetudine a fronte di un'espressa norma regolamentare in senso contrario⁷⁶.

⁷¹ Cfr. L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, EDUCatt, 2016, 239 e ss.

⁷² Così P. CARNEVALE, cit., 506.

⁷³ Non è chiaro se, così argomentando, la Corte abbia inteso negare *in toto* la configurabilità di istituti di tipo convenzionale in questo campo ovvero semplicemente eludere la trattazione di questo punto, prendendo una strada diversa da quella intrapresa con le pronunce n. 278 del 1988 e n. 116 del 2003. In tal senso anche A. SIMONCINI, *Il parametro*, cit., 592.

⁷⁴ C. cost., sentenza n. 7 del 1996, cons. dir. n. 9.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ L'ordinanza sul «caso Villari» è stata commentata in dottrina da R. DICKMANN, *Profili giuridici dello scioglimento della Commissione parlamentare di vigilanza Rai all'inizio della XVI legislatura*, in *Studi parlam. pol. cost.*, 2008, 7 e ss.; P. MAZZINA, *Quis custodiet custodes? Spunti di riflessione sul «caso Villari»*, in *Costituzionalismo.it*, 10

Ma le prassi parlamentari compaiono anche in un'altra materia, che negli ultimi anni ha in qualche modo "riempito di contenuti" il conflitto di attribuzione⁷⁷: quella dell'immunità parlamentare, per effetto della quale, con la sentenza capofila n. 1150 del 1988, si è instaurato un processo di rottura con la precedente giurisprudenza in tema di *interna corporis*⁷⁸.

A fronte del restringimento dei confini dell'immunità, per opera della legge cost. n. 3 del 1993, la successiva prassi delle Giunte per le autorizzazioni a procedere di Camera e Senato si è orientata verso un'interpretazione estensiva della prerogativa, volta a riespandere lo spazio applicativo dell'art. 68 Cost.⁷⁹, compreso dalla riforma costituzionale. Le motivazioni delle Giunte sono fondate sul criterio del *fumus persecutionis*, condizione da riscontrare *ictu oculi* per dichiarare la manifesta infondatezza dell'accusa giudiziaria e coprire la condotta del parlamentare con una delibera di insindacabilità⁸⁰.

Ciò non toglie che la Corte, davanti ad un uso a volte "spregiudicato" di tale potere da parte delle Camere, abbia rivisto la propria li-

marzo 2009; D. PICCIONE, *La Commissione di Vigilanza Rai all'inizio della XVI legislatura: tra anomalie di composizione, poteri di revoca e scioglimento degli organismi bicamerali (Cronaca di un'elezione infelice sfociata in conflitto di attribuzione)*, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 3581 e ss.

⁷⁷ Fugando l'idea che esso fosse una semplice *vindicatio potestatis*.

⁷⁸ Per una ricostruzione delle vicende in tema di immunità parlamentare, sia da un punto di vista sostanziale che processuale, si consenta di rinviare a Y. CITINO, *L'ambito di operatività dell'insindacabilità parlamentare: questioni sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, luglio 2015, in part. 7. Cfr. anche C. cost., sentenza del 15 dicembre 1988, n. 1150, in *Giur. cost.*, 1988, 5589, con nota di N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, ivi, 5595 e ss.; R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà "inibente": una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur. cost.*, 1988, 2366 e ss. Per la sentenza che, invece, aveva affermato che i regolamenti parlamentari non potessero costituire parametri di legittimità costituzionale delle leggi, in quanto insuscettibili di essere oggetto di giudizio della Corte, v. la sentenza n. 9 del 1959, pubblicata in *Giur. cost.*, 1959, 237 e ss., con nota di P. BARILE, *Il crollo*, cit., 240 e ss., e commento di C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, ivi, 622 e ss.

⁷⁹ Si segnala, tuttavia, a titolo di esempio che nella XVII legislatura, su trenta senatori di cui è stata compiuta o è in corso, al momento in cui si scrive, l'istruzione di un procedimento riguardante l'autorizzazione a procedere presso l'omonima Giunta, soltanto sette hanno ottenuto la piena insindacabilità.

⁸⁰ Cfr. O. MASTROJANNI, *L'immunità parlamentare nei rapporti tra Camere e Magistratura: aspetti problematici, prassi e giurisprudenza*, in Camera dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 1987, 83.

nea, rendendo più penetrante il suo controllo giudiziale. A partite dalla c.d. giurisprudenza Sgarbi delle sentenze n. 10 e 11 del 2000⁸¹, i giudici della Consulta si sono attribuiti la competenza ad esaminare non solo profili di rito, come era stato prospettato nel 1988, ma anche di merito⁸². Il nuovo criterio di esame della Corte si è così incentrato su una verifica “in concreto” della legittimità della delibera camerale e della sua conformità al requisito del “nesso funzionale”⁸³. Tale collegamento è, per il giudice supremo, la *condicio sine qua non* per proteggere sotto l’usbergo dell’insindacabilità le opinioni espresse e i voti dati dal parlamentare.

La chiave che ha consentito alla Corte di assoggettare al proprio controllo le prassi interpretative delle Giunte, e gli atti che ne sono conseguiti, è stata la considerazione degli “effetti esterni” degli *interna corporis* e delle ripercussioni sulle posizioni soggettive dei singoli, siano esse qualificabili in termini di diritti o di interessi legittimi ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost. Taluno, in passato, aveva ipotizzato l’esistenza di posizioni soggettive solo “politicamente” protette, in stretta correlazione con la natura politica dell’organo da cui promanano gli atti fonte di conflitto⁸⁴. La giurisprudenza degli ultimi anni ha dimostrato che la

⁸¹ Cfr. C. cost., sentt. n. 10 e 11 del 2000, in *Foro it.*, 2000, I, 332, con nota di R. ROMBOLI. Cfr. anche A. PACE, *L’art. 68, comma 1, Cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentt. nn. 10 e 11/2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 1, 85 e ss.; T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibere parlamentari di insindacabilità*, in *Giur. it.*, 2000, 1105 e ss.; P. VERONESI, *Per essere insindacabili fuori dalle Camere occorre l’“identità sostanziale” dei contenuti*, in *Diritto&Giustizia*, 2000, 3, 20 e ss.

⁸² Può risultare interessante, sul tema, constatare il parallelismo compiuto di recente fra le vicende legate all’art. 68 Cost. e la questione dell’incandidabilità per effetto della legge Severino, con particolare riferimento al caso Minzolini. Il quesito, infatti, verte sul tipo di rimedio attivabile presso la Corte costituzionale, in caso di arbitrarietà della pronuncia di diniego dalla decadenza del seggio parlamentare. Cfr. M. GORLANI, *Intorno ad alcune vicende recenti sul rapporto “necessitato” tra applicazione della legge e autodichia parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, 34, il quale evoca una possibile impugnativa nel ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri.

⁸³ Fra le ultime pronunce della Corte, in tema di insindacabilità parlamentare, si segnalano l’ord. n. 167/2016, con pronuncia di estinzione del processo per rinuncia delle parti; l’ord. n. 139/2016, con pronuncia di ammissibilità del ricorso; l’ord. n. 211/2015 e l’ord. n. 168/2015, entrambe nel senso dell’improcedibilità.

⁸⁴ Così, ad esempio, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. cost.*, 1977, I, 1837 e anche A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 12^a ed., Napoli, Jovene, 1974, 821.

Corte ha preferito optare per un bilanciamento dei principi costituzionali, possibile solo con l'assoggettabilità delle prassi parlamentari al proprio giudizio⁸⁵.

Va precisato, tuttavia, che laddove non è provata l'esistenza di consuetudini e non sono in oggetto delibere, decisioni o atti parlamentari idonei a dispiegare effetti esterni, la Corte preferisce mantenere una certa distanza. Esemplare, in tal senso, è l'ordinanza n. 149/2006, con cui i giudici hanno dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato promosso da alcuni senatori nei confronti del Presidente del Senato, della Conferenza dei Presidenti dei gruppi al Senato e del Vicepresidente della Commissione giustizia del Senato⁸⁶. Certi parlamentari, infatti, hanno voluto impugnare dinanzi alla Corte una serie di provvedimenti interni con cui organi del Senato disponevano l'abbinamento del d.d.l. 2081, in tema di unioni civili, con altri disegni di legge, sino a giungere alla votazione in assemblea. L'intero procedimento legislativo, a detta dei ricorrenti, sarebbe inficiato dal mancato rispetto «dei regolamenti e della prassi parlamentare dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari»⁸⁷.

Sembra acquisire rilievo, rispetto a ciò, un passaggio della difesa: si sottolinea, infatti, che, le eventuali violazioni addotte sarebbero soltanto attinenti ai regolamenti interni e alle prassi, e che a ciascuna Camera spetta, in maniera esclusiva, il potere di disciplinare, con il proprio Regolamento, il procedimento legislativo «in tutto ciò che non sia

⁸⁵ Da qui la proposta di alcuni autori di interpretare la Costituzione con l'argomento *a contrario*, usando il testo delle norme costituzionali per escludere una parte delle opzioni ermeneutiche, ma non le altre idealmente ricavabili. Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, *passim*.

⁸⁶ Cfr. M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 e ss.

⁸⁷ A tal fine si rileva come le procedure derogatorie rispetto ai tempi regolamentari relativi alla calendarizzazione in Assemblea di un disegno di legge tendano, in via di prassi, ad anticipare la fine dell'esame in sede referente, provocando una specie di "effetto ghigliottina" rispetto a articoli ed emendamenti cui l'esame non sia stato completato. Sul punto, cfr. L. CIAURRO, *Ddl Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rass. Parl.*, 2016, 36 e ss., che sottolinea come, rispetto al d.d.l. 2081, questa prassi sia stata portata all'estremo, accorciando il termine bimestrale a soli sei giorni. Anche la successiva adozione del testo in Assemblea, per l'A., sarebbe avvenuta operando una forzatura alla prassi relativa all'inserimento di un d.d.l. all'ordine del giorno.

direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione»⁸⁸. Di conseguenza, si chiede l'inammissibilità del ricorso, anche perché non è ancora «validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati».

La Corte, nel dichiarare l'inammissibilità con ordinanza, accetta senza esitazioni la prospettazione della difesa, mantenendo quell'atteggiamento di riserva e di garanzia dell'indipendenza delle Camere in materia di procedimento legislativo⁸⁹. Secondo Manetti, tuttavia, un simile orientamento si fonderebbe non già sulla dottrina degli *interna corporis*, che sarebbe ormai superata, e nemmeno su una supposta consuetudine che, dall'ordinamento statutario ad oggi, consentirebbe alle Camere di disporre del procedimento legislativo in piena autonomia. Sarebbe, invece, una convenzione ad assicurare l'indipendenza da ogni ingerenza pretoria in una tale delicata materia, in virtù della singolare posizione assunta dai partiti politici nel presente assetto costituzionale⁹⁰.

6. Conclusioni

Da questa sommaria rassegna, si può notare come lo spazio che la Corte riconosce alla prassi parlamentare si atteggia in modo diverso a seconda che ci si trovi nell'ambito di un giudizio sulla costituzionalità della legge ovvero di un conflitto di attribuzione. Se nel primo caso, la Corte ha timidamente preso in considerazione la prassi, alla stregua di semplice fatto materiale utile a corroborare una data interpretazione della norma costituzionale che si assume violata, nel secondo caso, la prassi è entrata più scrupolosamente nel giudizio, ma solo a condizione che fosse possibile provarne, con percorsi argomentativi mai univoci, la natura di consuetudine⁹¹.

⁸⁸ Richiamando così le conclusioni di C. cost., sent. n. 78 del 1984.

⁸⁹ V. anche le conclusioni di C. cost., sent. n. 379 del 1996. Sulle criticità permanenti del procedimento legislativo, e sulla persistenza di prassi scorrette tra cui quella dell'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, cfr. R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, 2017, 83 e ss.

⁹⁰ Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AIC, *Decisione conflitti controlli: procedure costituzionali e sistema politico, atti del XXV convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 2 e ss. che parla di «convenzione basata sull'autogaranza delle forze politiche rispetto alle regole del giuoco».

⁹¹ Per G. RAZZANO, *Il parametro delle norme non scritte nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 132, la Corte utilizzerebbe la consuetudine costi-

Difatti, l'esigenza di non farsi trascinare in conflitti di tipo politico l'ha sempre condotta ad attribuire poco rilievo alle semplici convenzioni⁹², mentre le consuetudini *praeter Constitutionem* sono idonee, entro certi limiti, ad integrare le disposizioni costituzionali, sia sotto il profilo della distribuzione dei poteri che sotto il profilo del cattivo uso dei poteri⁹³. E, per di più, tale capacità integrativa non è funzionale ad un pieno ingresso della consuetudine costituzionale nel sistema delle fonti, giacché, ad avviso della Corte, essa è semplicemente fonte "non invalida" nel momento in cui non contraddice la Costituzione. La Corte, difatti, si astiene dal riconoscere una data consuetudine come fonte "valida", poiché è consapevole che ciò condurrebbe ad una sua "obiettivizzazione"⁹⁴.

Per queste ragioni, non è peregrina la tesi di chi sostiene che, a maggior ragione in sede di conflitto tra poteri, la Corte abbia scelto di adottare un "parametro misto", connotato da una struttura normativo-fattuale composta non solo, per l'appunto, da norme, ma anche da "fatti": consuetudini costituzionali, prassi interpretative e, surrettiziamente, talvolta anche da convenzioni⁹⁵.

tuzionale come parametro, sebbene non in modo esclusivo. Essa preferirebbe, infatti, un'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, volta ad integrare il parametro di costituzionalità.

⁹² Tuttavia, si riscontra una certa dottrina che riconduce le convenzioni a regole scaturite dal normale sviluppo dei principi contenuti nella Costituzione, quasi delle "espansioni" dei primi. Così, S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione fra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, 1983, 251 e ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 38 e ss.; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim*; A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, cit., 16-17.

⁹³ Si segnala, su questo tema, l'opinione di G. ZAGREBELSKY, secondo il quale la formazione di norme di natura consuetudinaria nei rapporti tra poteri è «quanto problematica» onde sarebbe più facile avere delle convenzioni, la cui natura suggerirebbe alla Corte di non obiettivizzarle con un proprio giudizio, per non correre il rischio di trasformarsi in un giudice «speciale di ogni contrasto». V. ID., *Giustizia costituzionale*, cit., 376.

⁹⁴ In tal senso anche M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars Interpretandi*, 2/1997, Padova, Cedam, in part. 119 laddove richiama anche la dottrina di ESPOSITO, *Consuetudine*, cit., 471 per cui le consuetudini integrative possono essere riconosciute in quanto «tendono solo a riparare alle conseguenze del mancato funzionamento della norma sulla produzione delle disposizioni integrative della Costituzione».

⁹⁵ Così, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 300; anche A. SIMONCINI, *Il parametro del sindacato*, cit., 599 che precisa che detto parametro è misto «perché risulta dalla combinazione di una norma

Infine, nell'ambito dell'immunità parlamentare, si è potuta attestare una certa "invadenza" della prassi, dando origine, in questo caso, a ripetuti motivi di censura perché spintasi oltre il limite del corretto esercizio, in concreto, del potere di dichiarare l'insindacabilità, rispetto al corrispondente diritto del cittadino alla difesa⁹⁶. Ciononostante, è importante ricordare, nel più ampio tema della legittimazione oggettiva e soggettiva al conflitto di attribuzione, il problema della tutela del cittadino offeso da prassi illegittime.

Il terzo, infatti, nell'assenza di un modello di *amparo* sulla falsariga di quello spagnolo, non solo non può accedere direttamente alla Corte, dovendo sperare che la Magistratura non si rifiuti di sollevare il conflitto di attribuzione, ma deve anche sottostare alle strategie processuali di quest'ultima, portata innaturalmente a giocare il ruolo di parte in un processo nel cui giudizio *a quo* dovrebbe avere vesti imparziali. Per di più, costui non avrebbe alcun rimedio nei casi di improponibilità per decadenza dai termini processuali, mentre solo di recente gli è stata riconosciuta la facoltà di intervenire nel processo⁹⁷. La compressione dei diritti del singolo è evidente, ed è stata oggetto di ripetute censure da parte della Corte EDU⁹⁸. Non si vede come si possa

(interpretazione) costituzionale e di una norma ricavabile dalla ripetizione di comportamenti».

⁹⁶ C'è chi giunge ad ipotizzare che la Corte potrebbe verificare, in sede di conflitto, il corretto uso da parte delle Camere del «potere regolamentare», alla stregua del vizio di eccesso di potere nel diritto amministrativo. Così, R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino, 2013, 234 e anche 242.

⁹⁷ Cfr. N. PIGNATELLI, *L'ineffettività della tutela giurisdizionale del terzo nei conflitti ex art. 68, 1° comma, Cost.*, in *Foro it.*, 2004, 6, 293-298; A. TAMIETTI, *Insindacabilità parlamentare e diritto di accesso al tribunale dei privati danneggiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2003, 9, 2839 ss. Ricontri giurisprudenziali sull'intervento del terzo, si hanno, senza pretesa di completezza, per quanto riguarda i conflitti fra poteri, nelle sentenze nn. 274, 305 e 368 del 2007 e le nn. 221 e 222 del 2014. Circa i conflitti fra enti, vedi la n. 195 del 2007 e la n. 305 del 2011.

⁹⁸ Copiosa è la giurisprudenza della Corte EDU che censura la prassi legata all'applicazione dell'art. 68 Cost., su cui si segnalano: Corte EDU, *Frau c. Italia*, sent. 19-2-1991, causa 12147/86; Corte EDU, *Cordova c. Italia (n. 1)*, sent. 30-1-2003, causa 40877/98; Corte EDU, *Cordova c. Italia (n. 2)*, sent. 30-1-2003, causa 45649/99; Corte EDU, *De Jorio c. Italia*, sent. 3-6-2004, causa 73936/01; Corte EDU, *Ielo c. Italia*, sent. 6-12-2005, causa 23053/02; Corte EDU, *Patrono, Cascini e Stefanelli c. Italia*, sent. 20-4-2006, causa 10180/04; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia*, sent. 24-2-2009, causa 46967/07; Corte EDU, *CGIL e Cofferati c. Italia (n. 2)*, sent. 6-4-2010, causa 2/08;

far fronte a questa situazione *de jure condito* se non pervenendo ad un ampliamento dei soggetti abilitati a sollevare il conflitto di attribuzione, a pena, però, di creare una strana ibridazione: sacrificando, cioè, quel tono costituzionale che fino ad oggi ha consentito di evitare che la Corte diventasse l'ennesimo giudice speciale⁹⁹.

Corte EDU, *Onorato c. Italia*, sent. 24-5-2011, causa 26218/06; da ultimo Corte EDU, *Belpietro c. Italia*, sent. 24-9-2013, causa 43612/10. Tutte le sentenze sono rinvenibili nel sito della Corte europea dei diritti dell'uomo: hudoc.echr.coe.int. Sul tema cfr. C. PADULA, *Insindacabilità parlamentare e ricorsi alla Corte europea senza previo esaurimento dei rimedi interni*, in *Consulta online*, 2012, 1 e ss. Sul rigetto dell'argomento del mancato esaurimento delle vie di ricorso interno, la Corte EDU ha confermato la sua linea nella recente causa *Di Sante c. Italia*, sent. 27-4-2017, causa 32143/10.

⁹⁹ Sul punto v. ampiamente F. MARONE, *Il difficile bilanciamento tra principio del contraddittorio e "tono costituzionale" nella dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4/2011, in part. a p. 6 l'A. evidenzia il diverso approccio delle corti in tema di insindacabilità parlamentare, l'uno, quello della Corte costituzionale, volto ad accertare le interferenze tra i poteri e l'altro, della Corte EDU, inteso a constatare eventuali lesioni del diritto di difesa ai sensi dell'art. 6 C.E.D.U.