

Renato Ibrido

# L'interpretazione del diritto parlamentare

Politica e diritto nel “processo”  
di risoluzione dei casi regolamentari

Premio 2014 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

FRANCOANGELI

**SDP**

Studi di  
**Diritto Pubblico**

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (STUDI E RICERCHE), presenta una sezione (MINIMA GIURIDICA) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

*Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.*

Vincitori del Concorso per la migliore proposta editoriale per le discipline giuspubblicistiche, promosso dalle Edizioni FrancoAngeli e dalla Collana Studi di Diritto Pubblico.

2012 – Antonella Sau, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*

2013 – Chiara Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*

2014 – Renato Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*

Per informazioni sul *Concorso* o sulle modalità di pubblicazione nella Collana scrivere a:

*gorni@francoangeli.it*

*d.pubblicofrancoangeli@gmail.com*

**Renato Ibrido**

# **L'interpretazione del diritto parlamentare**

Politica e diritto nel “processo”  
di risoluzione dei casi regolamentari

**FRANCOANGELI**

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il volume è stato stampato con un contributo del Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli.

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Abbreviazioni</b>	pag.	15
<b>Introduzione. Profilo metodologico della ricerca</b>	»	17
1. Nelle “zone grigie” del diritto costituzionale: un approccio problematico al rapporto fra politica e diritto	»	17
2. Uno “strano” diritto	»	21
3. “Anatomia” dell’art. 8, c. 1, p. 2 R.C.	»	23
3.1. <i>L’art. 8, c. 1, p. 2 R.C. nella sua veste di meta-norma sulla interpretazione parlamentare: il singolare destino di una proposizione incidentale</i>	»	23
3.2. <i>Necessità, nella lettura dell’art. 8, c. 1, p. 2 R.C., di una operazione di “fuoriuscita” e “reingresso” nel sistema: la prospettiva comparativa della ricerca</i>	»	26
3.3. <i>Italia, Regno Unito, Spagna: le esperienze paradigmatiche</i>	»	31
<b>Parte Prima</b>		
<b>I materiali oggetto dell’interpretazione parlamentare</b>		
<b>1. Lo “statuto” del diritto parlamentare</b>	»	39
1. Il problema della definizione di diritto parlamentare	»	39
2. Definizioni formali e definizioni materiali di diritto parlamentare	»	41
3. La posizione del diritto parlamentare nell’ambito del diritto costituzionale	»	42
4. Procedimento parlamentare e “diritto parlamentare per principi”	»	49
5. Il problema della applicabilità delle categorie del diritto parlamentare ad Assemblee non statali e a collegi collocati in “forme” di stato non democratiche	»	56
6. Per una definizione “dinamica” di diritto parlamentare	»	61
<b>2. Le “irregolarità” del diritto parlamentare</b>	»	65

1. La “politicità” come formula riassuntiva delle specificità del diritto parlamentare	pag. 65
2. La negazione del paradigma dell’eteronomia	» 68
2.1. <i>La confusione fra produttore e destinatario: il diritto parlamentare “autonomo”</i>	» 68
2.2. <i>L’efficacia del Regolamento parlamentare autonomo nel tempo: il principio di discontinuità</i>	» 72
2.3. <i>L’efficacia del Regolamento parlamentare autonomo nello spazio</i>	» 73
3. Il carattere disponibile del diritto parlamentare	» 77
3.1. <i>La clausola del nemine contradicente</i>	» 77
3.2. <i>La funzione sperimentale del diritto parlamentare</i>	» 82
4. La rescissione del legame fra “forma” e “forza” e i “percorsi di riconoscimento” del diritto parlamentare informale	» 88
5. La retrocessione del momento della scrittura	» 95
5.1. <i>Il diritto parlamentare non scritto</i>	» 95
5.2. <i>Consuetudine parlamentare e unwritten rules prive di natura consuetudinaria</i>	» 98
5.3. <i>Diritto parlamentare spontaneo e prassi parlamentare</i>	» 103
5.4. <i>Le regole di diritto parlamentare non scritto nella giurisprudenza delle corti costituzionali</i>	» 108
6. Dalla “piramide” al “mosaico”: la crisi, nel diritto parlamentare, del criterio gerarchico e del modello gradualistico	» 112
7. “Piccole” e “grandi” regole di diritto parlamentare: riepilogo	» 117
8. La relazione di diretta proporzionalità fra “politicità” delle regole di diritto parlamentare e mutamenti costituzionali informali degli assetti di governo	» 123
8.1. <i>I laboratori culturali nella riflessione sui mutamenti costituzionali informali</i>	» 123
8.2. <i>Le modificazioni tacite attraverso il diritto parlamentare</i>	» 127
8.3. <i>L’ostruzionismo tra mutamenti informali e diritto di resistenza</i>	» 130
<b>3. “Rotture” e “invarianti” nella evoluzione storica delle regole di diritto parlamentare</b>	» 139
1. I percorsi di costruzione teorica del diritto parlamentare: una periodizzazione	» 139
2. La matrice storicistica del diritto parlamentare: Erskine May e Miceli	» 142
3. La matrice tecnico-razionalista del diritto parlamentare: Bentham	» 147

4. La matrice separatista del diritto parlamentare: Laband e Romano	pag.	152
5. La matrice normativa: Kelsen e Crisafulli	»	160

## **Parte Seconda**

### **I soggetti agenti dell'interpretazione parlamentare**

<b>4. Gli organi parlamentari dell'interpretazione</b>	»	169
1. Il Presidente di Assemblea	»	169
1.1. <i>Oltre i modelli di presiding officer: la funzione interpretativa al centro del ragionamento sul Presidente di Assemblea</i>	»	169
1.2. <i>Lo Speaker della House of Commons</i>	»	174
1.3. <i>Il Presidente di Assemblea italiano</i>	»	180
1.4. <i>Il Presidente di Assemblea spagnolo</i>	»	193
1.5. <i>Il silenzio dei Regolamenti sui meccanismi di rimozione del Presidente: un Leviatano in Parlamento?</i>	»	200
1.6. <i>La funzione di integrazione e di interpretazione in via generale del diritto parlamentare: il Presidente "compilatore" di riserva</i>	»	208
1.7. <i>Giudice, arbitro o custode del Regolamento? Considerazioni di chiusura sul Presidente di Assemblea</i>	»	214
2. Il deputato nel "processo" di interpretazione parlamentare: dall'istituto del "point of order" al richiamo al Regolamento	»	217
3. L'Assemblea come "interprete" del Regolamento: l'istituto dell'"appello"	»	221
4. I collegi minori per il Regolamento	»	223
4.1. <i>La Giunta per il Regolamento</i>	»	223
4.2. <i>I pareri interpretativi della Giunta</i>	»	225
4.3. <i>Altre decisioni interpretative della Giunta</i>	»	229
4.4. <i>I collegi minori per il Regolamento nelle altre esperienze di diritto parlamentare</i>	»	233
5. Gli organi collegiali di direzione delle Camere	»	235
6. Il Presidente provvisorio	»	239
7. Il Vicepresidente nell'esercizio della presidenza di turno	»	243
8. I Presidenti di Commissione	»	248
9. Gli apparati burocratici di assistenza regolamentare. In particolare: il Segretario generale e gli uffici di "monitoraggio-archivio" dei precedenti parlamentari	»	252



10. Principio monocratico e principio del policentrismo interpretativo. Rilievi conclusivi	pag. 257
---	----------

## **5. Il controllo esterno sulle decisioni interpretative degli organi parlamentari**

»	259
1. Dall'interpretazione "nel" diritto parlamentare all'interpretazione "del" diritto parlamentare	» 259
2. La "procedural isolation" dello Speaker di Westminster	» 260
3. Il paradigma spagnolo: il Tribunale costituzionale "in" Parlamento	» 263
3.1. <i>Il riconoscimento della parametricità dei Regolamenti parlamentari in relazione ai vizi del procedimento legislativo</i>	» 263
3.2. <i>Il ricorso diretto contro le violazioni del catalogo regolamentare dei "diritti" del deputato. L'art. 23, c. 2 C.E.</i>	» 268
3.3. <i>Altre forme di controllo esterno</i>	» 272
3.4. <i>La giuridificazione dell'interpretazione parlamentare nella giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo (cenni e rinvio al cap. VII, par. 9)</i>	» 275
4. La limitazione del controllo esterno alle regole di diritto parlamentare di rango costituzionale	» 276
4.1. <i>L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari negli Stati Uniti, in Germania e in Francia</i>	» 276
4.2. <i>L'esclusione della parametricità dei Regolamenti parlamentari nella giurisprudenza costituzionale italiana</i>	» 281
4.3. <i>Il Presidente della Repubblica e l'esercizio del potere di rinvio per violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo</i>	» 286
4.4. <i>Esperienze a "debole" e "forte" statuto costituzionale "sul" Parlamento</i>	» 288

## **Parte Terza**

### **I metodi e la metodologia dell'interpretazione parlamentare**

<b>6. Il metodo storico-casistico del precedente</b>	» 293
1. Una "mappa" dei metodi dell'interpretazione parlamentare	» 293
2. Il precedente parlamentare fra "contesto di comprensione" e "contesto di giustificazione"	» 294

3. Le epifanie regionali del precedente ed il problema della proiezione, nel diritto parlamentare, delle categorie elaborate dai common lawyers	pag. 296
4. Il problema della pubblicità del precedente	» 302
4.1. <i>Motivazione delle decisioni regolamentari e pubblicità del precedente</i>	» 302
4.2. <i>Il Repertorio dei precedenti del Consiglio regionale toscano</i>	» 308
5. La comparazione con le tecniche di lavoro sul precedente impiegate dai giudici di common law: una selezione ragionata di casi regolamentari	» 315
6. Cases of first impression: la novità delle questioni regolamentari in assenza di precedenti	» 316
7. Il riferimento adesivo al precedente. In particolare: le tecniche dell'harmonized, del criticized e del questioned	» 318
7.1. <i>Modalità di presentazione formale del precedente</i>	» 318
7.2. <i>Il grado di uniformità del precedente oggetto di riferimento adesivo rispetto al complesso della "giurisprudenza" parlamentare</i>	» 320
7.3. <i>Specificità del precedente rispetto al caso sub iudice</i>	» 321
7.4. <i>Rilevanza per il caso sub iudice del precedente oggetto di riferimento adesivo</i>	» 323
7.5. <i>Grado di adesione rispetto alla regola precedenziale oggetto del riferimento adesivo</i>	» 325
8. Il riferimento critico al precedente. In particolare: le tecniche dell'overruling e del distinguishing	» 327
8.1. <i>Modalità di presentazione del riferimento critico</i>	» 327
8.2. <i>Fondamento del riferimento critico</i>	» 328
9. Precedenti che non costituiscono precedenti	» 332
10. Riferimento a precedenti "esterni" di altre Assemblee (cenni e rinvio al capitolo VIII)	» 334
11. Ratio decidendi e obiter dicta nel diritto parlamentare	» 335
<b>7. Il metodo non casistico di interpretazione per canoni e argomenti</b>	» 337
1. La complementarità del metodo di interpretazione per canoni e argomenti rispetto al metodo storico-casistico del precedente	» 337
2. Una comparazione fra gli "approcci" metodologici della teoria dell'interpretazione giuridica e gli "atteggiamenti" ermeneutico-argomentativi degli organi parlamentari dell'interpretazione	» 339

3. La prima grande contrapposizione dicotomica: la tensione fra testo e contesto	pag. 341
4. La seconda coppia antitetica: tempo della scrittura e tempo dell'interpretazione	» 351
5. L'ultima grande contrapposizione dicotomica: autore e destinatario	» 354
6. L'interpretazione del diritto parlamentare attraverso la Costituzione	» 361
6.1. <i>L'applicazione diretta della Costituzione nel diritto parlamentare</i>	» 361
6.2. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto parlamentare: interpretazione "conforme" e interpretazione "compatibile"</i>	» 363
6.3. <i>La giurisprudenza costituzionale nelle interpretazioni dei Presidenti di Assemblea</i>	» 366
6.4. <i>L'argomento costituzionale come "tattica parlamentare". La vicenda delle "constitutional option" presso il Senato degli Stati Uniti</i>	» 368
7. L'interpretazione della Costituzione attraverso il diritto parlamentare	» 371
8. La sobrietà argomentativa dello Speaker di Westminster	» 376
9. La sottoposizione degli organi di direzione del Congresso spagnolo ai vincoli argomentativi individuati dal Tribunal Constitucional	» 379
<b>8. Il metodo comparativo di risoluzione delle questioni regolamentari</b>	» 383
1. "Ritorno alla comparazione": il diritto parlamentare comparato quale veicolo, in sede interpretativa, delle "best practices" parlamentari	» 383
2. La comparazione presso i due rami del Parlamento italiano	» 388
3. Comparazione e interpretazione dei Regolamenti dei Consigli regionali	» 392
3.1. <i>Il Regolamento consiliare come Regolamento di Assemblea legislativa allo stato puro</i>	» 392
3.2. <i>Il caso della Toscana</i>	» 393
3.3. <i>L'Assemblea regionale siciliana: un "Parlamento" regionale che guarda a Palazzo Madama</i>	» 396
4. La circolazione delle soluzioni regolamentari nell'ambito del diritto parlamentare dell'Unione europea e nel diritto parlamentare europeo	» 402

5. Le “clausole comparative” nel diritto parlamentare	pag. 408
<b>9. La metodologia interpretativa del diritto parlamentare</b>	» 411
1. La metodologia interpretativa del diritto parlamentare come caso paradigmatico di “metodologia dei risultati”	» 411
2. La clausola del “buon andamento” dei lavori parlamentari quale “regola di riconoscimento” della metodologia dei risultati	» 414
3. Le tre fondamentali direttive metodologiche nella selezione del “miglior risultato”	» 418
3.1. <i>Gli elementi di razionalità (sui generis) dell’interpretazione parlamentare</i>	» 418
3.2. <i>Prima direttiva metodologica: esprimere le ragioni della politica secondo la “grammatica” del diritto</i>	» 421
3.3. <i>Seconda direttiva metodologica: l’interpretazione parlamentare come “ermeneutica dell’esperienza”</i>	» 424
3.4. <i>Terza direttiva metodologica: il bilanciamento fra decisione “giusta” e decisione “puntuale”. La ragionevole durata del processo di interpretazione parlamentare</i>	» 430
4. L’“indirizzo regolamentare”: esperienze a confronto	» 432

#### **Parte Quarta Verso una conclusione**

<b>10. «Facendo osservare il Regolamento». Una rilettura, con metodo comparativo, della regola di riconoscimento del diritto parlamentare italiano</b>	» 437
1. L’art. 8, c. 1, p. 2 R.C. e le sue aporie	» 437
2. Dal «Presidente» agli “organi parlamentari dell’interpretazione”: l’estensione dei soggetti preposti a far osservare il Regolamento	» 440
3. Dal «Regolamento» al “diritto parlamentare”: l’estensione del parametro dell’attività interpretativa indicato dall’art. 8, c. 1, p. 2	» 442
4. Ambito “principale” e ambito “particolare” dell’attività di interpretazione e risoluzione delle questioni regolamentari	» 446
5. La clausola del “buon andamento” e le operazioni di “ottimizzazione” dei risultati	» 450

6. Un principio da rintracciare, in controluce, nell'art. 8, c. 1, p. 2: l'imparzialità del Presidente di Assemblea	pag.	453
6.1. <i>Teoria del processo giudiziario e imparzialità della pubblica amministrazione: spunti interdisciplinari</i>	»	453
6.2. <i>La funzione "garantistica" e la funzione "democratica" dell'interpretazione parlamentare</i>	»	456
7. L'enunciato "gemello" contenuto nell'art. 8 del Regolamento del Senato	»	460
8. La giuridicità del diritto parlamentare come "compito" anziché come "grandezza certa"	»	462
8.1. <i>Rimedi "extra moenia" vs. rimedi "intra moenia"</i>	»	462
8.2. <i>Un mutamento di paradigma: il diritto parlamentare dal punto di vista interno</i>	»	469
8.3. <i>Appunti sul principio del "giusto processo parlamentare"</i>	»	477
<b>Appendice. "Cases" regolamentari citati</b>	»	483
1. Nota metodologica	»	483
2. Indice dei casi regolamentari citati	»	485
<b>Bibliografia</b>	»	491

\*\*\*

Nel licenziare questo volume, desidero esprimere un pensiero riconoscente al professor Paolo Ridola, il quale mi ha introdotto allo studio del diritto costituzionale e della comparazione giuridica e che non ha mai smesso di incoraggiarmi nel percorso ricco e complesso che ha segnato la nascita di questo lavoro.

Oltre al Maestro, al quale devo, fra l'altro, l'idea di approfondire il tema oggetto della mia tesi di dottorato e ora di questo libro, desidero ricordare due studiosi nei confronti dei quali la mia riflessione ha maturato un debito intellettuale particolarmente intenso: il professor Nicola Lupo, il quale ha seguito con attenzione i progressi del mio studio, onorandomi al tempo stesso della possibilità di osservare da vicino l'evoluzione delle sue ricerche; e il professor Javier García Roca, il quale mi ha guidato nel periodo di ricerca presso l'*Instituto de Derecho Parlamentario* dell'Università Complutense di Madrid.

La mia riconoscenza va poi a chi, in questa come in altre occasioni, non mi ha mai fatto mancare la sua fiducia, e dunque e in primo luogo al professor Vincenzo Lippolis.

Fin dal nostro primo incontro ho ricevuto consigli, stimoli e idee dal professor Ignacio Torres Muro, che ricorderò sempre per la vicinanza che ha voluto dimostrarmi.

Sono grato, ancora, alla professoressa Tania Groppi, direttrice del Dottorato di diritto pubblico comparato dell'Università di Siena, per la generosità con la quale mi ha sostenuto nei miei anni senesi, così come ai professori Massimo Luciani e Cesare Pinelli, per la lettura di una versione provvisoria del manoscritto.

Un ringraziamento tutt'altro che retorico vorrei rivolgerlo a quanti – ed in particolare ai professori Andrea Manzella e Carmela Decaro – mi hanno aperto le porte del Centro di Studi sul Parlamento. Per il calore con il quale sono stato accolto in Luiss, nonché per il supporto economico alla realizzazione della pubblicazione, devo inoltre rivolgere un sentito ringraziamento al Dipartimento di Scienze politiche della Luiss Guido Carli.

Cospicua è inoltre la mia gratitudine verso i Direttori della Collana e i *referee* anonimi, i quali hanno ritenuto di attribuire a questa opera il Premio “FrancoAngeli – Collana studi di diritto pubblico” per la migliore proposta editoriale per le discipline giuspubblicistiche per l’anno 2014.

Un pensiero specialissimo va ai consiglieri dell’Ufficio del Regolamento della Camera e all’avvocato Massimo Santoro, per i tanti insegnamenti sul piano professionale e umano che ho ricevuto nei periodi di collaborazione con la Camera dei deputati e l’Avvocatura dello stato.

Ricordare gli amici, ad uno ad uno, è pressoché impossibile.

Non avrei saputo però come iniziare e proseguire questo percorso senza il confronto quotidiano con Francesco Saitto, la sua intelligenza e curiosità intellettuale: la storia di questo libro si fonde e si confonde con quella della nostra amicizia.

Non avrei saputo invece come portare a termine questo impegno senza la costante disponibilità di Andrea Buratti e Alessandra Di Martino, il cui appoggio discreto è stato decisivo soprattutto nell’ultima fase che ha preceduto la pubblicazione del volume.

Altrettanto fondamentali sono state poi le lunghe e appassionate conversazioni con Cristina Fasone e Giuliano Vosa. La pazienza con la quale hanno voluto condividere le soddisfazioni e le difficoltà di questi anni ne fanno degli amici preziosi ed insostituibili.

Con loro, desidero ringraziare, per le molteplici occasioni di confronto, Nicola Cezzi, Federico Nania, Giovanni Piccirilli, Maria Romaniello, Andrea Romano, Angelo Schillaci nonché i colleghi del Dottorato di Siena.

Infine, sento di dover esprimere la mia più sincera gratitudine ad Alessia e alla mia famiglia. Senza il loro esempio e la loro infinita pazienza, l’esito di questo percorso sarebbe stato diverso, e non certo migliore.

Questo studio è dedicato, con sentimento di riconoscenza affettuosa, all’amico Dario Maglio. Quello che di buono c’è in questo lavoro è anche il frutto di una consuetudine di dialogo sui nostri rispettivi temi di studio che è nata, dieci anni fa, in occasione della discussione di una citazione di Letizia Gianformaggio: «un giurista privo di consapevolezza critica (...) non è “solo un giurista”: è semplicemente un cattivo giurista; mentre un filosofo del diritto che non studi il diritto non è un “mero filosofo del diritto”: semplicemente non è un filosofo del diritto».

Naturalmente, di ogni mancanza, rimango l’unico responsabile.

*Roma e molti altri luoghi, 14 luglio 2015*

*R.I.*

## ABBREVIAZIONI

A.C.	Atti Camera
A.R.S.	Assemblea regionale siciliana
art.	Articolo
A.S.	Atti Senato
A.T.C.	Auto del Tribunal Constitucional
BVerfGE	Sentenza del Bundesverfassungsgericht
c.	Comma
cap.	Capitolo
c.c.	Codice Civile
C.E.	Costituzione spagnola
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CESP	Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli
cl.	Clause
Corte cost.	Corte costituzionale italiana
Cost.	Costituzione italiana
[cors.d.a.]	Corsivo dell'autore
d.lgs.	Decreto legislativo
d.lgs.lgt.	Decreto legislativo luogotenenziale
F.J.	Fundamentos Juridicos
G.G.	Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca
H.L.	House of Lords
l. cost.	Legge costituzionale
L.O.P.J.	Ley Orgánica del Poder Judicial
L.O.T.C.	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
p.	Periodo
par.	Paragrafo
prot.	Protocollo
R.A.N.	Regolamento dell'Assemblea nazionale francese
R.A.R.S.	Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana
R.C.	Regolamento della Camera dei deputati
R.C.D.	Regolamento del Congresso dei deputati spagnolo
R.C.V.	Regolamento delle Cortes Valencianas



res. somm.	Resoconto sommario
res. sten.	Resoconto stenografico
R.I.T.	Regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana
R.P.E.	Regolamento interno del Parlamento europeo
R.S.	Regolamento del Senato della Repubblica
R.S.E.	Regolamento del Senado spagnolo
sect.	Section
S.O.	Standing Order
Stat.	Statuto regionale
S.T.C.	Sentenza del Tribunal Constitucional spagnolo
T.C.	Tribunal Constitucional spagnolo
[t.d.a]	Traduzione dell'autore
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
U.I.P.	Unione interparlamentare
U.K.S.C.	Supreme Court del Regno Unito

# INTRODUZIONE

## PROFILO METODOLOGICO DELLA RICERCA

Il comparatista deve, come lo storico, guardare ai termini da comparare libero, cioè con uno sforzo di liberazione, da ideologie o passioni, se queste possono essere in gioco, o da simpatie o antipatie per lo straniero (il “barbaro” dei greci). E, se uno dei termini di raffronto è il suo diritto (...) il comparatista deve guardare anche a questo con occhi simili a quello dello storico (...) deve saper compiere il supremo atto di spoliazione dell’abito o dai caratteri così acquisiti. Deve sapersi proiettare fuori di se stesso, e guardarsi oggettivamente nello specchio come un esemplare dei giuristi del suo ambiente, che vuol comparare con quelli dell’altro.

*G. Gorla<sup>1</sup>, Il diritto comparato*

### **1. Nelle “zone grigie” del diritto costituzionale: un approccio problematico al rapporto fra politica e diritto**

È merito di Popper aver posto l’attenzione sullo scopo ultimo del lavoro scientifico, che non è quello di studiare materie od oggetti, bensì problemi, i quali vanno inseguiti al di là delle divisioni disciplinari<sup>2</sup>. Se così è, ben si

<sup>1</sup> G. GORLA, *Il diritto comparato*, in ID., *Diritto comparato e diritto comune europeo*, Milano, Giuffrè, 1981, 79 ss.

<sup>2</sup> «La credenza che ci siano cose come la fisica, la biologia o l’archeologia, e che questi “campi di studio” siano distinguibili dall’oggetto delle loro indagini, mi sembra un residuo del tempo in cui si credeva che una teoria dovesse procedere da una definizione del suo peculiare oggetto. Ma tale oggetto, o specie di cose, non costituisce, a mio avviso, una base per distinguere le discipline. Le discipline sono distinte, in parte, per ragioni storiche, per motivi di convenienza nell’amministrazione (si pensi all’organizzazione dell’insegnamento e degli impieghi) e, in parte, perché le teorie che costruiamo per risolvere i nostri problemi tendono ad accrescersi all’interno di sistemi unificati. Tuttavia, tutta questa classificazione, e le relative distinzioni, costituiscono una questione relativamente priva di importanza e superficiale. Noi non siamo studiosi di certe materie, bensì di problemi. E i problemi possono passare attraverso i confini di qualsiasi materia o disciplina» (K.R. POPPER, *The Nature of Philosophical Problems and their Roots*, in ID., *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, London, Routledge and Kegan Paul, 1963, tr. it.: *La natura dei problemi filosofici*, in *Congetture e con-*

comprende allora la direzione di senso che guida, nelle pagine seguenti, la riflessione sulla interpretazione del diritto parlamentare (da ora, “interpretazione parlamentare”), la quale deve essere affrontata problematicamente nella sua valenza paradigmatica, e quindi, anzitutto e fondamentalmente, come un problema storico-comparativo<sup>3</sup>.

Non vi è dubbio che per il costituzionalista il tema delle modalità con le quali organi di natura politica, ed in particolare i Presidenti di Assemblea, sono chiamati ad esercitare una delle funzioni tipiche dell’attività giurisdizionale assuma un interesse particolarissimo. Ciò non solo perché la ricca *koine* interdisciplinare dalla quale si è alimentato fin dagli albori il diritto parlamentare rappresenta per il costituzionalista uno stimolo a non arroccarsi in quel clima di isolamento culturale che ha segnato invece la fase più introversa dell’esperienza del diritto pubblico dello stato-nazione. Ma anche e soprattutto perché tale campo di ricerca permette di analizzare, da una angolatura in parte inedita, alcuni dei “grandi temi” sui quali gli studiosi di diritto costituzionale sono stati chiamati a misurarsi sul terreno della propria identità metodologica.

Basti pensare, solo a titolo di esempio, al tema del rapporto fra le risorse della prescrivibilità dispiegate dalle tendenze razionalizzatrici e la dimensione irrazionale della realtà politica. L’esistenza di intere parti dei Regolamenti parlamentari le quali sono ormai del tutto superate dalla prassi, potrebbe condurre per esempio a domandarsi se al diritto parlamentare scritto non vada estesa la definizione che nella celebre conferenza berlinese del 1862 Fernand Lassalle riservò alla Costituzione “giuridica”: *Papier Stück*, ossia un “pezzo di carta” destinato a soccombere nel conflitto con le relazioni reali ed i rapporti di forza effettivamente esistenti<sup>4</sup>. Si pensi, ancora, al fenomeno delle tra-

*futazioni: lo sviluppo della conoscenza scientifica*, Bologna, il Mulino, 1972, 118). Sulla importanza degli studi non giuridici del diritto, v. le belle pagine di S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2006, 597 ss.

<sup>3</sup> Sul rapporto tra comparazione e pluralismo disciplinare, v. P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e “integrazione” costituzionale in Europa. Tra passato e futuro: questioni di metodo comparativo nella costruzione di un diritto costituzionale europeo*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 199 ss., spec. 248, secondo il quale «l’interdisciplinarietà non è un mero complemento, per quanto indispensabile, del metodo comparativo, e non resta fine a se stessa, ma giunge a scavare in profondità per cogliere dietro la facciata della positività del diritto, gli strati storici ed antropologici essenziali ad una corretta comprensione della positività stessa, la quale richiede di sondare il retroterra culturale del discorso giuridico. La scelta di far intervenire nell’analisi comparativa una pluralità di approcci (storici, sociologici, culturali, etc.) riesce così a collocare la comparazione direttamente sul terreno ermeneutico, contribuendo ad attivare in questa sfera processi di “precomprensione” idonei ad indirizzare la relazione dialettica con l’“alterità” nello studio dell’esperienza giuridica».

<sup>4</sup> Il riferimento è alla conferenza tenuta da Lassalle il 16 aprile 1862 presso la sezione berlinese dell’Associazione liberal-progressista. Rispondendo alla domanda “*qu’est-ce qu’une Con-*

sformazioni della Costituzione attraverso il diritto parlamentare (le c.d. “modificazioni tacite”) il quale sottolinea in tutta la sua valenza problematica la questione del complesso rapporto fra diritto parlamentare e Costituzione.

Non è un caso, insomma, che la riflessione sull’interpretazione parlamentare condivida importanti problematiche comuni con altre due “zone grigie” del diritto costituzionale<sup>5</sup>, quali la discussione sui partiti politici<sup>6</sup> e quella sulla “forma di governo”<sup>7</sup>. Benché si tratti in tutti e tre i casi di capitoli di frontiera

*stitution?”*, Lassalle ipotizzò la distruzione in un incendio di tutte le copie ufficiali della Costituzione prussiana del 1850. Se così fosse – affermò Lassalle – non per questo la Prussia resterebbe priva di una Costituzione, perché la Costituzione è qualcosa di più che un foglio di carta, essa è la legge che ha radici più profonde di ogni altra legge, consuetudine, principio o statuto (F. LASSALLE, *Über Verfassungswesen*, in ID., *Gesammelte Reden und Schriften*<sup>3</sup>, II, Berlin, P. Cassirer, 1919, 25 ss., cit. anche da K. HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübinga, Mohr, 1959, tr. it.: *La forza normativa della costituzione*, Seregno, Herrenhaus, 2008, 27-28.) Rispetto ai problemi sollevati dalla dissertazione di Lassalle è possibile individuare tre posizioni fondamentali: vi è innanzitutto una posizione realista, la quale nelle sue versioni più radicali è giunta ad ignorare qualsiasi componente prescrittiva del diritto; sul fronte opposto si colloca il formalismo normativista, al quale è stata mossa la critica di aver trascurato eccessivamente le componenti vitali della Costituzione giuridica. In una posizione autonoma si colloca invece la riflessione di K. HESSE, *La forza normativa della costituzione*, cit., il quale ha tentato di superare quella idea del necessario isolamento fra norma e realtà che era particolarmente radicata nel positivismo giuridico di Laband e Jellinek così come nel positivismo sociologico di Schmitt. Secondo Hesse, il rapporto fra norma e realtà non è necessariamente di tensione. Al contrario, la relazione fra queste due componenti è frutto di profonde connessioni e reciproci condizionamenti. Se così è, per Hesse la Costituzione non può essere considerata come il “pezzo di carta” di Lassalle, ma identifica piuttosto una delle forze, sia pure non la sola, in grado di incidere sulla realtà contribuendo a determinarla. Il diritto, in altri termini, non è destinato a soccombere dinanzi alla storia, a patto che e nella misura in cui esso diventi parte della stessa, portando nella realtà storica la propria componente prescrittiva. Per un percorso di lettura dell’itinerario intellettuale di Hesse, v. i saggi introduttivi dei curatori pubblicati in A. DI MARTINO – G. REPETTO (cur.), *L’unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.

<sup>5</sup> Sul concetto di “zona grigia”, v. F. LANCHESTER, *Parlamento e “zone grigie” del diritto costituzionale*, in ID., *I giurubblicisti tra storia e politica: personaggi e problemi del diritto pubblico del secolo XX*, Torino, Giappichelli, 1998, 4 ss.; A. FERRACCIU, *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie (note ed appunti metodologici)*, in *Annali dell’Università di Perugia*, 1905, fasc. II, 83 ss.; M. SIOTTO PINTOR, *Nella zona grigia del regime costituzionale (ancora in tema d’immunità dei deputati)*, in *Annali dell’Università di Perugia*, 1904, serie III, fasc. II, 109 ss.

<sup>6</sup> Sulla contrapposizione, nella riflessione costituzionalista sui partiti politici, fra approccio “sociologico-fattuale” e quello formalistico-giuspositivista, v. P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 23 ss.

<sup>7</sup> Il concetto di “forma” – lungi dall’apparire neutrale – affonda le proprie radici nell’antica idea secondo la quale le regole oggetto dei processi di formalizzazione giuridica sono in grado di “modellare” (e quindi di indirizzare) la realtà (v. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss. e spec. 538-539). Da questo punto di vista, a