

Antonio Ruggeri

Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una *pronunzia-ponte* della Consulta (a margine di [Corte cost. n. 120 del 2014](#))

I tempi per il riconoscimento del “valore di legge” dei regolamenti parlamentari non sono ancora maturi ma stanno – a quanto pare – rapidamente maturando: questa, perlomeno, l'impressione che io ne ho tratto dopo la lettura della decisione qui annotata, che pertanto viene a configurarsi quale una *decisione-ponte* tra un oscuro passato, connotato da una ferma chiusura, ed un futuro, che ci si augura possa essere prossimo, di segno opposto.

Ad onor del vero, nessuna esplicita indicazione si ha nella pronunzia in esame che possa essere con sicurezza addotta a sostegno della ricostruzione proposta; e, d'altro canto, mi corre l'obbligo di confessare che non poche volte sono stato cattivo profeta, ragionando dei possibili sviluppi della giurisprudenza sulla base di alcuni “semi” presenti nella trama argomentativa di anteriori decisioni. E, tuttavia, la svolta c'è e si vede, e come!

Insistiti e risoluti sono i riferimenti alla salvaguardia dei diritti costituzionali che, laddove minacciati o apertamente lesi da norme pure giudicate insindacabili in sede di giudizio sulle leggi non possono nondimeno restare sguarniti di tutela, restandone altrimenti minate le fondamenta stessa di quello Stato di diritto con richiamo al quale significativamente si chiude la parte motiva della pronunzia qui annotata. Né di certo sono casuali, da un canto, i riferimenti fatti ad altri ordinamenti costituzionali nei quali l'autodichia in relazione ai rapporti di lavoro tra le Camere e i loro dipendenti non è più prevista e, dall'altro, il non meno significativo (per quanto, *ratione materiae*, sovrabbondante) riferimento alla giurisprudenza sia della stessa Corte costituzionale che della Corte di Strasburgo con riguardo alla ricognizione dell'area coperta dall'immunità parlamentare, ristretta ai soli casi in cui è provata l'esistenza di quel “nesso funzionale” tra le dichiarazioni fatte *extra moenia* e l'attività parlamentare che tanto filo da torcere ha dato (e dà) agli interpreti, specie per ciò che concerne il suo effettivo riscontro nei singoli casi in cui è evocato in campo (un riferimento, si diceva, sovrabbondante, dal momento che non di questo nella circostanza si faceva questione).

Lo scoglio, a dire della Corte insuperabile, che si frappone all'accoglimento della questione sta tuttavia proprio in quella mancanza di “forza di legge” dell'atto che contiene la norma indubbiata che solo può dar modo al sindacato sopra di essa di potersi svolgere.

Qui, la Corte resta appieno fedele al proprio tradizionale indirizzo e da qui parrebbe non volersi smuovere neppure di un passo. Si tratta, tuttavia, di una base teorica assai poco solida, che muove dall'assunto che il “valore di legge”, nella sua accezione processuale ormai da tempo invalsa, debba *sempre e solo* seguire la “forza”, restrittivamente intesa, siccome riferita ai soli atti abilitati a

derogare alle leggi (e, ovviamente, ad essere da questa innovati), avendo il potere di “regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge” (punto 4.2 del *cons. in dir.*).

Non si può però far qui passare, ancora una volta, sotto silenzio la circostanza per cui la più raffinata elaborazione teorica, maturata sotto la spinta vigorosa del magistero di Vezio Crisafulli e di altri (per non dire, ora, di ancora più radicali dottrine che si rifanno agli insegnamenti di Carlo Esposito e Franco Modugno), ha, con dovizia di argomenti, messo in chiaro il rilievo del principio della competenza quale criterio ordinatore delle fonti.

Il riferimento, allora, non dovrebbe esser alla “forza di legge” tradizionalmente intesa, quale cioè fatta oggetto di fine teorizzazione al tempo in cui era *communis opinio* e consolidata giurisprudenza che la sola immagine delle fonti consegnataci dalle relative metanorme fosse quella piramidale, che ruotava attorno al perno fisso della gerarchia. Piuttosto, il riferimento dovrebbe esser fatto alla “primarietà”, quale attributo proprio di tutti gli atti che hanno *diretto* ed *esclusivo* fondamento in Costituzione (e norme costituzionali in genere), tra i quali appunto anche i regolamenti camerale che – ci viene oggi rammentato dalla stessa Corte – non sono da considerare “fonti puramente interne”.

In tempi ormai lontani, ho proposto (nel mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 88 ss., ma *passim*) di sdoppiare la nozione di “forza di legge”, la quale nei singoli luoghi della Carta in cui se ne fa menzione può assumere un significato ora ristretto (che, al fine di evitare confusione, sarebbe preferibile riportare alla formula della “efficacia di legge”) ed ora invece largo, quale sinonimo di “primarietà”, nell’accezione sopra richiamata.

La decisione odierna sul punto, di cruciale rilievo, si mostra invece ancora incerta, oscillante. Non è dubbiosa a riguardo del rilievo del canone della competenza ma lega a filo doppio il trattamento processuale (il “valore di legge”) alla “efficacia di legge”; non se la sente, perciò, di fare l’ultimo passo in avanti, da tempo patrocinato dalla più sensibile dottrina, accedendo ad una nozione di “forza di legge” adeguata ai caratteri strutturali di un ordinamento profondamente pervaso dal pluralismo normativo ed istituzionale, qual è il nostro.

Insinua però – qui è il punto – un cuneo nella monolitica costruzione teorica ereditata dalla tradizione e con pervicacia a tutt’oggi fatta propria; e il cuneo è dato proprio dal richiamo ai diritti costituzionali dei soggetti lesi da norme parlamentari e dal conseguente riconoscimento della via alternativamente, pianamente percorribile al fine di dar loro appagamento: quella del ricorso in sede di conflitti tra poteri. Una via, come si sa, da tempo indicata in dottrina e che aveva fatto timidamente capolino in qualche anteriore pronunzia della stessa Corte (perlomeno, così intesa da attenti annotatori), ma che solo oggi riceve una chiara ed esaustiva raffigurazione teorica.

Insomma, il soggetto che lamenta la lesione del diritto ha, forse, ragione (diciamo pure, con ogni probabilità ce l'ha e lo lascia intendere lo stesso atto di rimessione della questione); sbagliata si è però rivelata la scelta del mezzo processuale idoneo a farla valere. Se, di contro, la Cassazione si fosse avvalsa dello strumento giusto, con ogni probabilità la partita avrebbe preso tutt'altra piega.

Al tirar delle somme, il risultato appare alquanto singolare. Perché, se è pur vero che anche i ricorsi per conflitto possono essere utilizzati al fine della salvaguardia dei diritti (*ogni competenza della Corte, d'altronde, si presta a questo scopo*), non v'è dubbio però che la via maestra per assicurarla è quella dei giudizi sulle leggi e sulle fonti ad essa "equiparate" (nell'accezione larga, sopra riportata, secondo cui le fonti stesse risultano esse pure in modo *diretto ed esclusivo* fondate in Costituzione). Ciò che solo importa è che non vi siano "zone franche", sottratte alla loro copertura ad opera della giustizia costituzionale, la quale così, sfruttando lo strumento "residuale" – com'è stato efficacemente chiamato – dei conflitti, ha ugualmente modo di distendersi anche sopra un campo materiale un tempo ritenuto davvero *Constitutioni solutus*.

Credo però che i giudici avranno ormai imparato la lezione: pur col costo di fare un giro largo (avvalendosi dello strumento del ricorso per conflitto), potranno ugualmente portare alla Corte le loro istanze e dar perciò modo a quest'ultima di caducare le norme regolamentari lesive dei diritti costituzionali. Certo, si tratterà di una protezione assicurata ai diritti stessi quale mero riflesso di una tutela direttamente data ai giudici menomati o lesi nella loro sfera di competenze; l'importante è, ad ogni buon conto, che sia centrato il bersaglio.

Quanto tempo ancora dovremo, però, aspettare perché le questioni poste dai giudici possano far ingresso dalla porta principale della Consulta, dopo aver percorso la via piana dei giudizi sulle leggi? Perché, insomma, si dia tutela diretta ai diritti, senza farla passare quale effetto mediato della tutela offerta al giudice?