

CONVERSIONE DI DECRETO-LEGGE E DELEGA LEGISLATIVA CON ANNESSA QUESTIONE DI FIDUCIA: PRECISAZIONI SULL'AMMISSIBILITÀ DI PROCEDURE PARLAMENTARI "DUE IN UNO" CON INTERESSANTI SPUNTI SULL'AUTONOMIA REGOLAMENTARE DELLE CAMERE

1.

Fra le numerose censure decise con la sentenza della Corte costituzionale n. 237/2013, un gruppo di vizi ha riguardato l'*iter* di formazione della legge di conversione n. 148/2011, investendo l'art. 1 nei commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis* in riferimento agli artt. 70, 72, I e IV c. e 77, II c. Cost.

Con tali disposizioni, il Parlamento ha inserito nell'atto di conversione del d.l. n. 138/2011 (approvato con voto di fiducia) una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per riorganizzare, secondo criteri di maggior efficienza e di risparmio di risorse pubbliche, la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

I rilievi di incostituzionalità delineano un complesso quadro critico.

Il primo profilo di contrasto è legato alla natura-funzione della legge di conversione, da cui discenderebbe l'impossibilità di approvare una delega legislativa nello stesso procedimento attraverso cui le Camere 'chiudono' il processo di normazione d'urgenza avviato dal Governo.

I giudici ricorrenti ritengono, infatti, tale passaggio ulteriore una sorta di inammissibile 'manipolazione' dell'istituto, tale da alterarne i caratteri 'genetici'. Non a caso descrivono la disposizione impugnata come una "norma intrusa rispetto all'oggetto del decreto-legge convertito", proprio perché 'veicolata' attraverso una legge parlamentare che non avrebbe nel suo ruolo 'naturale' il compito di attivare un procedimento di delegazione legislativa¹. La critica alla lettura evolutiva che le Camere hanno dato della legge di conversione muove perciò dalla addotta lesione del ruolo dell'Assemblea legislativa nell'esercizio della sua potestà di delegare la disciplina di una materia all'Esecutivo (artt. 70 e 72, I e IV c., Cost.).

La 'commistione' di contenuti (e di 'fonti') presenti all'interno dell'art. 1, II c., l. n. 148/2011 avrebbe prodotto, ad avviso dei giudici *a quibus*, una trasformazione della procedura che la Costituzione individua per l'emanazione di una legge delega.

E, in effetti, la scelta di collocare la disposizione delegante nella legge di conversione ha comportato la necessità di 'adeguare' le modalità attraverso cui le Camere conferiscono una delega legislativa a dinamiche procedurali destinate, invece, a realizzare una diversa funzione parlamentare², quella di stabilizzare nell'ordinamento – attraverso una decisione del potere titolare della funzione legislativa - le norme straordinarie adottate per situazioni di necessità e urgenza dal Governo³.

* Ricercatrice di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Parma – paola.torretta@unipr.it

¹ Nel considerato in diritto, punto 8, della sentenza si legge infatti che l'estraneità alla materia del decreto-legge discende dal fatto che "la norma è stata (...) introdotta dalla legge di conversione".

² Sull'atipicità della procedura di approvazione della legge di conversione, semplificata nelle modalità e nei tempi di approvazione dell'atto, v. C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2012, p. 7. Anche la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 171/2007 ha fatto "notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare".

³ Così da "ripristinare", come afferma L. PALADIN, *La formazione delle leggi. Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1979, 84, "l'assetto consueto delle competenze normative".

2.

Ma al Giudice delle leggi basta ripercorrere i passi della sentenza n. 63/1998 per ribadire come, in nome dell' "autonomia" degli istituti disciplinati agli artt. 76 e 77 Cost., uno stesso atto parlamentare possa contestualmente svolgere la duplice funzione di controllo *ex post* dell'intervento legislativo del Governo e di impulso ad una sua ulteriore attività di normazione.

La "forma" del provvedimento 'principalE, insomma, non condizionerebbe (qualora risultino rispettati tutti i requisiti procedurali e sostanziali indicati dalla Costituzione) la facoltà delle Camere di utilizzare quello stesso atto (e quella stessa procedura) di conversione per esercitare anche una diversa – e separata – prerogativa ad esse riconosciuta. Le parole della Corte illustrano come la particolare 'struttura' assunta dall'art. 1, l. n. 148/2001 sia il frutto di una discrezionale e legittima scelta delle Camere: "la disposizione di delega introdotta nell'ordinamento con legge di conversione, costituendo una statuizione distinta dal decreto-legge, deve essere ricondotta direttamente alla potestà legislativa del Parlamento"⁴.

La pronuncia in commento si pone dunque nel solco dei principi enunciati nel 1998, sebbene la Corte abbia da qualche tempo mostrato di voler correggere l'indirizzo che, in quell'occasione, ebbe a sancire la radicale indipendenza delle disposizioni di delega dalla legge di conversione che le contiene, legate solo dalla "mera contestualità" con cui queste sono approvate dalle Camere⁵.

Del resto, è affermazione recente (Corte cost., sent. n. 22/2012) che "ragioni di economia procedimentale" possono incidere sulle modalità di conversione di un decreto-legge, fino a giustificare, come nel caso di specie, l'introduzione nella stessa procedura di una delega legislativa, oppure "l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa"⁶.

Si potrebbe pensare, allora, che la *spending review* abbia influito sui modi di intendere (non solo da parte delle Assemblee elettive, ma anche della Corte costituzionale) la funzione normativa del Parlamento. Difficile dire se, da questo punto di vista, la prassi negli ultimi tempi 'riscoperta' dalle Camere⁷ potrà avere qualche riflesso in termini di minor dispendio di risorse pubbliche, ma non v'è dubbio che essa rappresenta una delle frontiere che nei due decenni appena trascorsi hanno segnato la metamorfosi dell'istituto della decretazione d'urgenza.

Vediamo, però, quali sono i presupposti ai quali la Consulta subordina la possibilità di 'utilizzarE il procedimento di conversione di un decreto-legge ai fini di attribuire in delega al Governo la regolamentazione di una data materia.

Come si anticipava, con il richiamo alla sentenza n. 63/1998, la Corte ribadisce la distinta e separata collocazione dell'art. 1, l. c. all'interno della l. n. 148/2011, "anche quanto all'efficacia temporale"⁸. Da qui la struttura composita della disciplina approvata dal Parlamento, che presenta "un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia" rispondente sia all'obbligo di esame parlamentare dei decreti legge, contemplato dall'art. 77 Cost., sia alla facoltà riconosciuta all'Assemblea legislativa dall'art. 76 Cost.

Ma non mancano significativi cambi di rotta rispetto alle posizioni allora espresse. Se infatti la pronuncia del 1998 sembrava poter avallare un ricorso 'illimitato' al conferimento di deleghe in sede di conversione, escludendo "che il contenuto o le premesse del decreto-legge" potessero "influi[re] sull'ambito della legge di delega"⁹, a partire dalla sentenza n. 22/2012 la Corte ha stabilito che l'attività legislativa del Parlamento non strettamente collegata alla procedura di conversione del decreto-legge può trovare legittima esplicazione solo "a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione".

Anche la decisione in commento, dunque, non trascura l'atipicità dell'atto di conversione nell'ambito delle leggi approvate dal Parlamento, dalla quale discendono anche "precisi limiti alla sua portata normati-

⁴ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 9.1.

⁵ Cfr. sent. 63/1998, *Considerato in diritto*, punto 7.3.

⁶ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 4.2.

⁷ Si pensi, ad esempio, alle deleghe che, in ordine alla riforma del processo civile e della normativa fallimentare, sono state introdotte in sede di conversione di decreto-legge proprio attraverso la tecnica dei maxi emendamenti sottoposti a questione di fiducia (legge 14 maggio 2005, n. 80), su cui v. G. PICCIRILLI, R. DI CESARE, *Il "procedimento perfetto": ovvero esercizi di equilibrio costituzionale nella conversione in legge del decreto legge sulla competitività*, in *Forum Quad. cost.*, 2005, www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.

⁸ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 9.1.

⁹ Sent. n. 63/1998, *Considerato in diritto* punto 7.3.

va”¹⁰ che sono strettamente connessi all’obbligo di preservare la linea di continuità e di coerenza che intercorre fra legge di conversione e decreto-legge¹¹.

Non può, in altre parole, venir meno quel rapporto di strumentalità che unisce la legge di conversione al decreto governativo. Un raccordo ‘strutturale’¹² che sussiste fino a quando la prima si mantiene (anche con riferimento a norme eterogenee in essa contenute) nell’impronta finalistica segnata dalla normazione d’urgenza.

È questo il requisito che il Giudice costituzionale definisce come “omogeneità complessiva dell’atto normativo rispetto all’oggetto o allo scopo”¹³ e per il quale fa appello al “nesso di interrelazione funzionale” che deve sempre collegare l’atto di conversione alla disciplina varata in via d’urgenza. La ‘rottura’ di tale vincolo “teleologico”¹⁴ è, pertanto, sintomo di un “uso improprio” di un’attribuzione che la Costituzione affida al Parlamento in vista di “uno scopo tipico”, che è quello della conversione (o ‘reiezione’) di un decreto-legge¹⁵.

Ne consegue che, anche rispetto ad una procedura parlamentare diretta a coniugare il potere di conversione di un decreto-legge con l’esercizio di una delega legislativa, l’omogeneità appare la condizione indispensabile per non recidere il legame fra la normativa complessivamente approvata e la funzione tipica cui sono indirizzate (almeno prevalentemente) le attività delle Camere in osservanza dell’art. 77 Cost.¹⁶.

Da questo punto di vista, il ruolo specifico della legge di conversione non risulta ‘intaccato’ se l’Assemblea vi ricorre per delegare al Governo la produzione di norme legislative in ambiti non estranei alla *ratio* del decreto contestualmente convertito. E, al riguardo, nella sentenza n. 237/2013 la Corte rileva che “la disposizione contenuta nell’art. 1, Il co. della legge 148 del 2011 (...) non altera l’omogeneità del decreto-legge oggetto di conversione”, perché interviene su aspetti, quali il risparmio di spesa pubblica e l’efficienza delle amministrazioni pubbliche, affrontati anche dalla normativa emanata dall’Esecutivo¹⁷.

Non si può invece ritenere, ad avviso del Giudice delle leggi, che le disposizioni di delega introdotte nell’atto di conversione siano vincolate ai caratteri di necessità e di urgenza alla base dei poteri costituzionalmente riconosciuti al Governo. Trattandosi, di “*norme eterogenee aggiunte*”, oltre che “*estranee e inserite successivamente*” rispetto alla disciplina adottata dal Governo, esse “*non possono collegarsi a tali condizioni preliminari*”¹⁸.

Questo profilo si inserisce nell’ormai abbastanza cospicuo filone giurisprudenziale che ha sancito il sindacato costituzionale sull’«evidente mancanza» dei presupposti di validità dell’atto governativo e della stessa legge di conversione¹⁹, non senza evidenziare le difficoltà che un simile scrutinio comporta in sede di legittimità²⁰.

¹⁰ Dello stesso avviso, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, Giappichelli, 2012, p. 154.

¹¹ Sul punto, ora v. G. SERGES, *La “tipizzazione” della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2494 ss.

¹² Cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 167.

¹³ Cfr., ancora, *Considerato in diritto*, punto 9.1. In argomento, da ultimo, N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandro Concaro*, a cura di G. D’Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, Milano, Giuffrè, 2012, p. 419 ss. e A. GHIRIBELLI, *Decretazione d’urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 277 ss.

¹⁴ Interpreta il limite della “*ratio unitaria*” del decreto-legge “anche in senso finalistico, funzionale e teleologico” R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione*. Error in procedendo o vizio di irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22), in www.federalismi.it, 7 marzo 2012, p. 5.

¹⁵ In riferimento a leggi di conversione che non si conformino a questa particolare accezione di omogeneità R. DICKMANN, *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione*. Error in procedendo o vizio di irragionevolezza? (nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22), op. cit., p. 13 parla di “un profilo di irragionevolezza della legge rilevante sul piano formale (...) per sviamento del procedimento legislativo (di conversione di decreti legge) dalla sua causa tipica”, aspetto peraltro già sottolineato da G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell’attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Pol. dir.*, 3/1996, p. 429. Analogamente, a commento della sentenza n. 22/2012, S.M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, in www.giurcost.org.it, 2012, p. 1 ss., qualifica la legge di conversione come atto che “non è liber[o] nel fine”.

¹⁶ Sul punto si possono richiamare le parole di A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, op. cit., p. 167, per il quale il decreto-legge “incide sulla *validità*” della legge di conversione nel senso che “risulta tenuta in qualche modo a muoversi entro l’alveo normativo precostituito dall’atto del Governo”.

¹⁷ “Ed infatti [dice la Corte], il d.l. n. 138 del 2011 ha modificato alcune disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), (...) e, in particolare, l’art. 10 (la cui rubrica reca «Riduzione delle spese dei Ministeri e monitoraggio della spesa pubblica»), ricompreso con l’art. 9 nel Capo II, recante «Razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche». A sua volta, la delega conferita è diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza, nonché al perseguimento delle finalità di cui all’art. 9 del d.l. n. 98 del 2011”.

¹⁸ *Considerato in diritto*, punto 9.2.

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 29/1995, in cui la Corte afferma che la palese carenza dei requisiti di necessità e di urgenza non è solo “un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge”, ma anche “un vizio *in procedendo* della legge di conversione”, perché il Parlamento ha “valutato erroneamente l’esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti, e, quindi, convertito in legge un atto

Sul piano specifico del rapporto fra i requisiti di necessità e di urgenza del decreto-legge e le norme introdotte in sede di conversione, ad esempio, non sono mancate (pericolose) oscillazioni.

Con la nota sentenza n. 171/2007 la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità di norme inserite *ex novo* nella legge di conversione e prive di collegamento con i presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge²¹, superando, così, l'orientamento che in passato aveva ritenuto "non (...) pertinente il richiamo all'art. 77 Cost." con riferimento alle nuove previsioni che il Parlamento può adottare nel corso dell'esame di detta legge, perché "la valutazione preliminare dei presupposti della necessità e dell'urgenza investe (...) soltanto la fase della decretazione di urgenza esercitata dal Governo" e non la "disciplina "aggiunta"²².

Nondimeno, nella decisione n. 355/2010, al fine di meglio precisare il significato di questo *revirement*, la Corte ha tracciato una distinzione all'interno della categoria degli emendamenti aggiuntivi ed ha limitato il controllo sul rispetto dei presupposti di necessità e di urgenza alle sole norme "*che non siano del tutto estranee*" al contenuto del decreto-legge, mentre ha escluso che la stessa valutazione possa estendersi a disposizioni "*eterogenee*" rispetto allo stesso provvedimento governativo. Con ciò, però, sollevando il timore di avallare un illimitato potere delle Camere di incorporare nell'atto di conversione regole del tutto avulse dalle esigenze proprie della normazione d'urgenza²³.

Infine, la richiamata sentenza n. 22/2012 ha costituito l'occasione per affinare prudentemente lo sviluppo di un percorso giurisprudenziale non sempre lineare. Il Giudice costituzionale è arrivato, come si è visto, a circoscrivere la legittima presenza di norme estranee alla legge di conversione ancorandole comunque allo "scopo tipico" di quest'ultima e, quindi, alla necessità di "non spezz[are] l'unicità della sequenza procedimentale configurata dall'art. 77 Cost."²⁴. Ha cioè preferito sganciare il controllo di tali disposizioni dal collegamento con i requisiti della normazione d'urgenza per affidarsi al criterio della omogeneità, nella declinazione che valorizza il rapporto funzionale da cui trae origine il potere di conversione delle Camere²⁵.

3.

Anche la verifica sulla 'forma' della legge n. 148/2011 (di 'conversione-delega') non evidenzia, per la Corte, alcun profilo di incostituzionalità.

che non poteva essere legittimo oggetto di conversione" (per un commento alla pronuncia v. A. CELOTTO, *Rilevanti aperture della Corte costituzionale sulla sindacabilità dei decreti-legge*, in *Giur. it.*, 1995, I, 397). In continuità con questa posizione, v. anche Corte cost., sent. n. 398/1998, nella quale si precisa che solo una carenza "chiara e manifesta" può dar luogo alla incostituzionalità del decreto-legge (e della legge di conversione), al fine di evitare che la verifica operata dalla Corte possa "sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento". Per l'orientamento conforme più recente, v. Corte cost., sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

²⁰ Sul punto, rilevando anche la discontinuità degli indirizzi espressi dalla Corte, A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta...* (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti), in www.giustamm.it, 2007, p. 1 ss. e, più di recente, ID., *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, in *Giur. it.*, 2012, 12, p. 2493. In argomento, v. anche D. CHINNI, *La Corte, i presupposti del decreto-legge e le tortuose vie per il sindacato. Riflessioni a margine della sentenza n. 52/2010*, in *Giur. it.*, 2011, 2, p. 280 ss.

²¹ Corte cost., sent. 171/2007 cit. Nello stesso senso anche la successiva sent. 128/2008, cit.

²² Cfr. Corte cost., sent. 391/1995, *Considerato in diritto*, punto 4. Nell'argomentazione della Consulta, tale differente regime deriva dal fatto che le norme aggiunte in sede di conversione costituiscono una "disciplina imputabile esclusivamente al Parlamento e che – a differenza di quella espressa con la decretazione d'urgenza del Governo – non dispone di una forza provvisoria, ma viene ad assumere la propria efficacia solo al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione".

²³ Sul punto, v. le riflessioni critiche di A. RUGGERI, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, www.forumcostituzionale.it, p. 2; P. CARNEVALE-D. CHINNI, *C'è posta per tre. Prime osservazioni a margine della lettera del presidente Napolitano inviata ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio in ordine alla conversione del c.d. decreto milleproghe*, in *www.rivistaaic*, n. 2/2011, p. 1 ss.; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *www.rivistaaic*, n. 4/2012, p. 7.

²⁴ Così G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, op. cit., p. 2494 ss. e analogamente anche A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, op. cit., pp. 2493-2494. Anticipando le valutazioni espresse dalla Corte costituzionale nella decisione n. 22/2012, A. MELANI, *Considerazioni in tema di limiti al potere emendativo del Parlamento in sede di conversione*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 357 ss. tendeva a ridurre il rischio di un potere emendativo del Parlamento "esercitabile *ad libitum* proprio in ragione della "specialità" dell'atto di conversione, da cui deriverebbe la necessità di "recuperare il senso funzionale dei poteri in parola e degli atti che sono prodotto del loro esercizio".

²⁵ Condivide questo 'approdo' della giurisprudenza costituzionale A. CELOTTO, *L'abuso delle forme della conversione (affinamenti nel sindacato sul decreto-legge)*, op. cit., p. 2494, giudicandolo in linea con l'inquadramento costituzionale della legge di conversione, sebbene prospetti un difficile percorso di adeguamento della prassi, che denota marcati "scostamenti" dai principi affermati dalla Corte. Sul punto, v. anche S.M. CICCONE, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione?*, op. cit., p. 1 ss.

Il Giudice costituzionale premette che “*non vi [è] una incompatibilità di principio*” fra le procedure di conferimento di delega legislativa e di conversione di decreto-legge, ma non trascura di precisare che la prima può legittimamente considerarsi ‘partÈ della seconda solo quando siano osservate le direttive costituzionali sulla “*necessità di un esame referente*” e sulla “*riserva di Assemblea*” (art. 72, I e IV c. Cost.).

La non fondatezza della questione è frutto, quindi, di un accertamento sulla piena conformità della procedura seguita per l’approvazione della legge n. 148/2011 rispetto all’*iter* di formazione di una legge di delega.

Ma per arrivare ad un simile risultato la Consulta non può non rivolgere la propria attenzione alle norme attraverso cui ciascuna Camera disciplina, in modo autonomo, l’esercizio di entrambe le richiamate funzioni.

A questo riguardo, la Corte rispolvera le note affermazioni dell’ormai lontana sentenza n. 9/1959 per ribadire come già a suo tempo “*si sia dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato*”.

In quell’occasione, era stata prospettata l’illegittimità costituzionale dell’intera legge n. 168/1956, perché approvata in sede legislativa nonostante l’art. 40 dell’allora Regolamento della Camera vietasse il ricorso alla procedura ‘decentrata’ per i «*progetti in materia tributaria*».

La Corte, delimitando il raggio del suo controllo all’«*osservanza delle norme costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi*», rileva come la norma regolamentare contempri un limite ‘ulteriorÈ rispetto a quelli previsti dall’art. 72 IV c. Cost. e, di conseguenza, dichiara l’infondatezza della questione, escludendo che il mancato rispetto della norma regolamentare possa di per sé assurgere a vizio formale della legge impugnata²⁶. Solo nel caso in cui, si legge nella motivazione, «*la procedura c.d. decentrata fosse applicata per l’approvazione di un disegno di legge rientrante fra quelli elencati nell’ultimo comma dell’art. 72 Cost., si avrebbe un vizio di procedimento di formazione della legge che sarebbe costituzionalmente rilevante perché consistente in una violazione della norma della Costituzione (art. 72 u.c.)*».

Il criterio che dunque si ricava dalla lettera della sentenza è che il mancato rispetto di una disposizione dei Regolamenti di Assemblea non può ‘scomodarÈ l’operato della Corte se non si riverbera in una corrispondente lesione del testo costituzionale. Il sindacato sulla (sola) osservanza di queste fonti “interne” deve ricondursi, invece, all’esclusiva competenza (e disponibilità) delle Camere.

Ragionando però a *contrario*, dalle parole della Corte è altresì possibile dedurre che, se riprodotiva del contenuto di norme costituzionali, la disposizione regolamentare può giovare, di riflesso, della tutela assicurata dal Giudice delle leggi nel controllo sulla forma degli atti legislativi.

Dire infatti che un vizio del procedimento legislativo determina l’illegittimità costituzionale della legge approvata dalle Camere solo quando si traduca in un *vulnus* della Carta fondamentale, significa ammettere che, qualora detta lesione corrisponda esattamente all’inosservanza di una norma di Regolamento parlamentare, l’accertamento dell’illegittimità costituzionale della legge va (almeno indirettamente) a garantire anche questa²⁷. Ciò che, peraltro, non implica la configurabilità della stessa previsione regolamentare come fonte interposta, in quanto del tutto assorbita nella disposizione formalmente costituzionale²⁸.

²⁶ Cfr. P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.* 1959, p. 240 ss.

²⁷ In tal senso sembra convenire A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1986, p. 36 per il quale, distinguendo la Corte fra “norme regolamentari a contenuto costituzionalmente vincolato” e “norme regolamentari a contenuto libero”, “solo la violazione delle prime è suscettibile di portare all’invalidazione della legge”. Analogamente v. ora anche N. LUPO, *I tradimenti delle “promesse” sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Annuario 2011, Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, p. 148, il quale la sentenza n. 9/59 ha avuto l’effetto di “rivers[are] integralmente sull’ordinamento parlamentare l’onere di assicurare il rispetto delle previsioni contenute nei regolamenti delle Camere (*salvo, ovviamente, nella parte in cui queste siano riprodotte di prescrizioni costituzionali*)” (corsivo di chi scrive).

²⁸ Nella definizione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, V ed., Padova, Cedam, 1984, p. 360, infatti, la natura di fonti interposte riguarda quelle norme che sono “*richiamate*” dal testo della Costituzione (e non dallo stesso interamente definite nei loro contenuti) “*quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi o di determinate norme di legge*”. In tal senso già C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della “manifesta infondatezza”*, Milano, Giuffrè, 1957, 28 ss. e, da ultimo, si veda il lavoro monografico di M. SICLARI, *Le “norme interposte” nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, che offre un’attenta ricostruzione di questa eterogenea categoria di fonti. La recente giurisprudenza costituzionale, rispetto alla qualificazione delle norme CE-DU come fonti interposte (cfr. sentt. nn. 348 e 349/2007), fa riferimento a “norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere”.

La decisione della Corte arriva, quindi, ad escludere qualsiasi parametricità delle fonti di autonomia delle Assemblee elettive.

Siamo, però, davvero sicuri che il parametro per valutare la sussistenza di vizi *in procedendo* della legge sia sempre rappresentato (solo) da previsioni di rango costituzionale o (solo) da norme regolamentari (che, in questo caso, sarebbero irrilevanti, secondo l'orientamento della Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale)? È, in altre parole, sempre valido il principio per cui le disposizioni dei Regolamenti di Assemblea debbono considerarsi in ogni caso estranee ad un contesto di 'influenza' sulla verifica operata dalla Consulta in ordine alla regolarità del procedimento legislativo?

La strumentalità delle fonti autonome delle Camere rispetto all'art. 72 Cost. sembra potersi dire pacifica, e se in alcune ipotesi il rimando alle norme regolamentari può in effetti risultare generico, così da sancire una più netta separazione fra il dato (di rilievo) costituzionale e la sfera di indipendenza lasciata delle Camere²⁹ (come potrebbe essere per il rinvio alla disciplina dei procedimenti abbreviati e speciali di cui ai commi II e III), è da considerare, però, che vi possono essere casi in cui non appare così semplice tratteggiare una precisa linea di demarcazione tra violazione del Regolamento e violazione della Costituzione. Non è sempre facile, cioè, capire se l'inosservanza del primo possa riverberarsi o meno sulla seconda, quando questa, non venendo intaccata nella lettera, possa comunque subire una 'lesione' nei suoi significati normativi³⁰. Allo stesso modo, inoltre, non si può nemmeno trascurare l'ipotesi in cui lo stesso Regolamento, pur rispettando formalmente le disposizioni costituzionali, ne eluda la concreta attuazione (e quindi la *ratio*), come nel caso in cui siano fissati termini eccessivamente brevi per consentire un adeguato esame delle Commissioni referenti, alla luce dell'art. 72 Cost., l.c.

Insomma, al di là della formale chiusura sancita dalla Corte, ciò che vorremmo provare a sostenere è che vi sono norme regolamentari il cui contenuto se, da un canto, non è integralmente coincidente con (e determinato da) precetti costituzionali, dall'altro, è dagli stessi almeno in parte delimitato, nel senso che la Carta fondamentale in qualche modo ne 'condiziona' lo svolgimento anche nei profili rimessi all'autonomia delle Camere, circoscrivendone la discrezionalità decisionale.

In tali circostanze, anche queste disposizioni, non meramente ripetitive di norme costituzionali e al contempo non del tutto 'libere', potrebbero considerarsi sottratte alla completa disponibilità del Parlamento, e quindi riconducibili alla sfera parametrica del sindacato di costituzionalità.

Si potrebbe cioè parlare, forse, di previsioni regolamentari a contenuto *parzialmente vincolato* dalla Costituzione, perché esercitanti un ruolo integrativo/specificativo di requisiti non derogabili (non solo nella forma ma anche nella sostanza) del procedimento di formazione delle leggi. In tale veste, dette norme ben potrebbero assumere la funzione di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale³¹ e divenire, al tempo stesso, norme passibili di sindacato costituzionale.

La dinamica di (delimitata) integrazione, e non di sola 'ripetizione', fra previsioni costituzionali e regolamentari verrebbe concretamente a posizionare queste ultime in una collocazione intermedia fra l'atto legislativo oggetto di sindacato costituzionale e l'art. 72 Cost., da cui discenderebbe anche l'esigenza di valutarne l'idoneità a dare un'adeguata attuazione alle norme della Carta fondamentale.

Potrebbe, in definitiva, non essere azzardato pensare che il Regolamento di Assemblea possa entrare nel giudizio di costituzionalità quando la potestà di normazione autonoma del Parlamento 'veicoli' con-

²⁹ Fonda sulla "genericità del rinvio operato dall'art. 72 Cost." l'argomento per escludere la qualifica di norme interposte dei Regolamenti parlamentari, allo scopo di evitare "un aumento verticale dei casi di leggi dichiarate incostituzionali per vizi di forma", S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, p. 349. Per la tesi della non configurabilità dei regolamenti parlamentari come fonti interposte v. C. ESPOSITO, *Questioni sulla validità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1334; C. MORTATI, *Efficacia delle norme dei regolamenti sulla validità delle leggi*, *ivi*, 1958, p. 355 ss.; S. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1971, p. 1831 ss. e M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, op. cit., p. 78 ss. Di contrario avviso, però, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., p. 361; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970, p. 1381 ss.; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1860 ss. e F. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 289 ss.

³⁰ In tal senso, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 74 fa opportunamente notare (richiamando gli studi di C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi regolamentari*, e di M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori d'Assemblea: una lettura critica*, pubblicati in *Quad. cost.*, 2005, rispettivamente p. 799 e 780) che la disciplina costituzionale sul procedimento legislativo ordinario può risultare compromessa o comunque inattuata "se questo esame non viene concluso", oppure "se il tempo lasciato alle commissioni risulta irrisorio alla luce di quanto prescritto nei regolamenti".

³¹ Sulla natura di fonti interposte delle norme regolamentari che integrano il dettato costituzionale, e in particolare l'art. 72 Cost., v. A. MANZELLA, *Art. 64 Cost.*, op. cit., p. 36.

tenuti vincolati (ma non completamente definiti) della Carta costituzionale nella disciplina dei modi di esercizio delle funzioni parlamentari. Con la conseguenza di non poter lasciare le norme che costituiscono un naturale completamento di questi precetti alla piena discrezionalità delle Camere³².

4.

Alcuni spunti a sostegno di questa impostazione sembrano emergere dalla sentenza n. 237/2013, qui annotata, nella quale la questione di legittimità costituzionale vede la normativa regolamentare delle Camere (anche con riguardo a procedimenti 'speciali' disciplinati in via autonoma dalle stesse) incrociare il testo costituzionale.

In prima battuta, la questione sollevata dai giudici *a quibus* pone i Regolamenti di Camera e Senato come norme di svolgimento (non esente da limiti) delle modalità di conversione di un decreto legge (art. 77, II c.) e dei vincoli costituzionali riguardanti l'approvazione di una legge di delega (art. 72, I e IV c. Cost.). E, al proposito, entrambi prevedono il passaggio obbligato in Aula di tale ultimo provvedimento per la discussione e la votazione, e analogo *iter* è dagli stessi fissato anche per le leggi di conversione (artt. 35 e 36 Reg. Sen. e art. 96-bis Reg. Cam.).

Il 'prolungamento' delle disposizioni costituzionali nelle fonti di autonomia delle Assemblee politiche pare trovare riscontro (sebbene implicitamente) anche nell'argomentazione fatta propria dalla Corte per dichiarare l'infondatezza delle censure mosse all'art. 1, II c., l. n. 148/2011.

Per la Consulta, "*il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare (...) conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost.*". In apparenza, nulla di nuovo sotto il sole, perché si tratta di un'affermazione frutto dell'ormai consolidata giurisprudenza che, proprio a partire dalla sentenza n. 9/1959, rigetta ogni sindacato costituzionale sull'osservanza delle norme dei Regolamenti parlamentari³³.

È il caso, però, di riflettere bene su questo passaggio, che, alla luce dello sviluppo successivo della motivazione, non pare privo di delicate implicazioni.

Intanto, quelle parole sembrano quasi lasciar trasparire come, in realtà, il Giudice delle leggi abbia appurato che le norme regolamentari sono state rispettate dalle Camere (quasi contraddicendo, in sostanza, il principio appena sopra ricordato³⁴). Ma ancor più importante è che una simile attestazione può essere letta (alla luce di altri passi della pronuncia) anche nel senso che il giudizio della Corte si è spinto, indirettamente, anche a valutare se le stesse regole assembleari si pongano o meno in linea con la Costituzione.

In tal caso, infatti, smentendo le note posizioni sull'insindacabilità delle fonti di autonomia delle Assemblee parlamentari³⁵, la Corte verrebbe a sottoporre dette fonti ad un preventivo controllo di costituzionalità, come per qualsiasi disposizione assunta a parametro interposto dei suoi giudizi³⁶.

Ma vediamo di precisare meglio queste considerazioni.

Nel problematico inquadramento della procedura unica di conversione-delega che ha dato vita alla legge n. 148/2011, la disciplina dei Regolamenti parlamentari risulta implicata anche in ragione di un ulterio-

³² In tal senso ora anche N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in *Annuario 2011, Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, Jovene, 2012, p. 148.

³³ Il riferimento va, in particolare, alla sent. 391/1995 su cui v. *infra*.

³⁴ Come sottolinea N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, op. cit., p. 153 il richiamo all'osservanza, da parte delle Camere, dei rispettivi Regolamenti (già presente nella sentenza n. 391/1995) denota che la Corte "ignora l'assunto di fondo" della sentenza n. 9/1959, "che identifica il parametro di giudizio sui "vizi formali" delle leggi nei soli precetti costituzionali, prescindendo perciò da ogni valutazione circa il rispetto o meno delle norme contenute nei regolamenti".

³⁵ Cfr. Corte cost. n. 78/1984 e n. 154/1985.

³⁶ Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. n. 348/2007, cit., secondo cui "l'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. (...) Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inefficacia della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano".

re dubbio di legittimità costituzionale, che investe la prassi degli emendamenti (e maxi-emendamenti) alla legge di conversione sui quali sia posta la fiducia del Governo³⁷.

I giudici rimettenti chiedono, al riguardo, alla Corte costituzionale di vagliare se il procedimento speciale individuato dall'art. 116, II c. Reg. Camera per le ipotesi in cui sul disegno di conversione sia posta la fiducia dal Governo – ossia la discussione e votazione concentrate sull'articolo unico del progetto di legge e non sull'intero testo "articolo per articolo" – possa considerarsi compatibile con l'art. 72 Cost., con specifico riferimento all'istituto della "riserva di Assemblea".

La risposta è positiva sulla base del richiamo alla sentenza n. 391/1995, dove – ribadisce la Corte – "si è già chiarito" che nell'ipotesi di questione di fiducia riguardante la conversione di un decreto-legge "la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari" è tale da "soddisf[are] (...) il disposto della norma costituzionale"³⁸.

In quella sede, la Consulta, rifacendosi ai canoni di fondo della sentenza n. 9/1959, aveva preliminarmente riconosciuto che il procedimento speciale "concernente la posizione della fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge" non è contemplato dalla Costituzione, come pure quello relativo all'adozione di disegni di conversione di decreti legge. Con il risultato di annoverare la disciplina di queste attività parlamentari nell'area intangibile delle Assemblee politiche³⁹.

Tale premessa, già allora, le avrebbe consentito di rifiutare qualsiasi ulteriore indagine sulle norme regolamentari interessate dalla questione di legittimità costituzionale.

E in tal senso sembrava deporre proprio l'affermazione secondo cui "il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare speciale relativa all'approvazione di un disegno di legge di conversione su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia conduce, dunque, a escludere che, nel caso in esame, si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione"⁴⁰.

Nondimeno, non si spiega perché il Giudice delle leggi avvertì l'esigenza di dimostrare come la procedura di conversione con annessa questione di fiducia, così come disciplinata dai Regolamenti delle Camere, risultasse comunque adeguata alle garanzie costituzionali individuate dall'art. 72 Cost.

Nella pronuncia, infatti, la Corte ebbe a sottolineare che la concentrazione del dibattito parlamentare e della votazione sull'articolo unico del disegno di conversione di un decreto-legge "non significa, peraltro, che le Camere non abbiano potuto decidere con piena cognizione di tutte le modificazioni [ad esso] apportate, nel corso della procedura...". Gli emendamenti apportati al disegno di legge in sede di conversione – si precisava – sono allegati all'articolo unico votato in Assemblea e pertanto possono "formare oggetto, se non di voto separato, di discussione nell'ambito di ciascuna Camera".

Appare implicito, insomma, nella parte motiva della sentenza del 1995, un 'giudizio' sull'idoneità (e indirettamente sulla non incostituzionalità) della normativa parlamentare⁴¹.

³⁷ V. sul punto A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, op. cit., p. 281 ss. e G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, www.osservatoriosullefonti.it, p. 6 ss. In generale, sul ricorso ai maxi-emendamenti insieme all'istituto della fiducia, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008, p. 275 ss. e N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009, Padova, Cedam, 2010, *passim*.

³⁸ Cfr. Corte cost., sent. 237/2013, *Considerato in diritto*, punto 9.5.

³⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 391/1995, *Considerato in diritto*, punto 6. È però da precisare che la procedura disciplinata dalle Camere per l'approvazione dei disegni di legge di conversione deve comunque contenersi nei 'confini' individuati dall'art. 77, II c., Cost., almeno per quanto attiene alla tempistica.

⁴⁰ Così, testualmente, nel *Considerato in diritto*, punto 6, della sentenza 391/1995 (corsivo di chi scrive). In sostanza, la Corte confermava che, nel silenzio della Costituzione, regna sovrana la potestà regolamentare delle Assemblee legislative. E, in effetti, già nella sentenza n. 78/1984 il Giudice delle leggi aveva riconosciuto piena discrezionalità alle Assemblee politiche nella disciplina del procedimento legislativo, per i contenuti che non sono "costituzionalmente vincolati". Così L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino Utet, 2006, p. 1231, ma sul punto anche M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 657.

⁴¹ Dell'indirizzo espresso dalla Corte sono state fornite due letture alternative (su cui v. G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4504 ss.), l'una per prospettare l'ipotesi di un allargamento del parametro di costituzionalità verso la normativa regolamentare – tesi che però si distacca dai principi enunciati dalla decisione n. 9/1959 –, l'altra per sostenere invece una riduzione dei margini per far valere una violazione dell'art. 72 Cost. (aderiscono a quest'ultima interpretazione M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Annuario 2011, Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, op. cit., p. 7 e N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, op. cit., p. 141 ss.).

Una forma di tacito 'sindacato' (con esito positivo) che oggi pare riproporsi, con riguardo all'approvazione della legge n. 148/2011, anche nella sentenza n. 237/2013, in cui la tecnica argomentativa utilizzata finisce, ad avviso di chi scrive, con l'attrarre i Regolamenti di Assemblea – ora come allora – nell'esame compiuto dalla Corte.

Nello specifico, la disposizione dell'art. 116, Il c. diviene, implicitamente, oggetto del controllo di costituzionalità, in quanto la Corte si premura di spiegare che l'adozione dell'atto legislativo ad opera delle Camere - nel rispetto delle previsioni regolamentari- non integra alcuna lesione della Carta costituzionale.

Ma la sentenza n. 237/2013 presenta un elemento di novità (e di differenziazione) non trascurabile.

Qui i vizi relativi al rispetto della procedura di formazione della legge di delega sembrano rendere ancor più evidente (e obbligato) il 'coinvolgimento' nel giudizio costituzionale di una potestà normativa delle Camere che non può configurarsi né come meramente riproduttiva di norme costituzionali, né come completamente sganciata dalle stesse. Ciò che, questa volta, non permetterebbe, come invece ha sempre fatto la Corte, di affidarsi ad una 'presunzione di legittimità costituzionale' del Regolamento parlamentare nella definizione dell'*iter* legislativo⁴².

Diversamente dall'eccezione di incostituzionalità decisa con la sentenza n. 391/1995, nella causa odierna non si può dire che la Costituzione taccia del tutto e lasci campo libero alle previsioni regolamentari nella disciplina del "procedimento unico" di conversione e di delega legislativa. Proprio l'unificazione di queste due funzioni parlamentari – dichiarata ammissibile dalla Corte - lega in modo inscindibile le procedure speciali previste dalle Camere per la conversione e per il voto della questione di fiducia all'obbligo di rispettare la riserva di Assemblea contenuto nell'art. 72, IV c. Cost.

Ne consegue che l'inserimento della delega legislativa nella formazione della legge di conversione viene inevitabilmente a restringere lo spazio di autonomia del Parlamento nello svolgere (ma anche nel definire) le fasi di approvazione di questo 'atto composito'. Ed è vero che ad essere sottoposta al controllo di costituzionalità è l' "attività" (e non il Regolamento) delle Assemblee⁴³, ma appare difficile negare che, in tali circostanze, il giudizio della Corte possa prescindere dallo stesso per valutare se vi sia stata o meno violazione della Carta fondamentale.

La normativa regolamentare, anche negli aspetti che l'art. 72 Cost. lascia alla disponibilità delle Camere, non può considerarsi, nel caso esaminato, sciolta dal vincolo costituzionale della riserva di Assemblea, riverberandosi comunque sulla sua concreta attuazione.

Ciò potrebbe significare che anche disposizioni regolamentari a contenuto costituzionalmente libero sono suscettibili di incidere sulla garanzia di previsioni della Costituzione riguardanti il procedimento legislativo. Quando ciò accade, però, la lesione della Carta costituzione può essere accertata *solo* se si ha riguardo *anche* alla disciplina posta in essere dai Regolamenti parlamentari.

La sentenza pertanto, in ultima analisi, potrebbe forse anche essere vista come la presa d'atto (sebbene con un'attestazione di conformità) di una possibile ipotesi di qualificazione delle disposizioni contenute nei Regolamenti d'Assemblea alla stregua di parametro interposto e, quindi, anche di norme indirettamente investite dal sindacato sulla corretta applicazione dell'art. 72 Cost.

E allora, sebbene con le dovute cautele che derivano dall'accogliere un'interpretazione che si regge su una lettura delle parole del Giudice delle leggi sicuramente 'alternativa' alla consolidata giurisprudenza su questo tema, la pronuncia potrebbe "mantenere fede alle «promesse»" della sentenza n. 9/1959 in merito al controllo sui vizi formali delle leggi⁴⁴, allargandone addirittura i confini con l'ammissione (non dichiarata!) di una fattispecie in cui non appare trascurabile la possibile parametricità dei Regolamenti parlamentari.

⁴² Cfr. M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, op. cit., p. 657, secondo cui la Corte ha sempre dato "per scontata" la "conformità [dei Regolamenti parlamentari] alla Costituzione, in nome di una pretesa 'potestà di interpretazione autentica' delle Camere".

⁴³ Così, opportunamente, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, op. cit., p. 657.

⁴⁴ Il riferimento "rovesciato" va ancora a N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, op. cit., p. 141 ss.