

Quali tecniche utilizzano gli organi politici nell'interpretazione del Regolamento e del precedente parlamentare? L'irriducibilità dello scarto fra la figura del Presidente di Assemblea e quella del giudice costituisce una specificità dell'esperienza italiana oppure si tratta di una caratteristica strutturale del diritto parlamentare?

Alla luce di una articolata analisi della "giurisprudenza parlamentare", e collocando il paradigma italiano in un ampio contesto comparativo, l'Autore si propone di evidenziare come la giuridicità del diritto parlamentare non corrisponda ad una grandezza certa. La sua acquisizione è piuttosto un compito, il quale impegna a valorizzare quelle risorse discorsivo-processuali essenziali alla realizzazione di una autentica "ermeneutica dell'esperienza". Ne emerge una disamina dei possibili percorsi attraverso i quali ricondurre le dismissioni di razionalità giuridica proprie dell'interpretazione del diritto parlamentare entro trame discorsive guidate dai principi del contraddittorio, della parità delle armi e della pubblicità.

**Renato Ibrido** è assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze politiche della Università LUISS Guido Carli di Roma e dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena. Ha pubblicato studi e ricerche, in particolare, in materia di forme di governo, diritto parlamentare e tecniche argomentative delle corti.

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

€ 48,00 (U)

ISBN 978-88-917-2512-7



9 788891 725127



1590.11

R. Ibrido

L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO PARLAMENTARE



**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 giuridiche, 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.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

Stampa: Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese

# 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

## Parte Prima

### I materiali oggetto dell’interpretazione parlamentare

<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 recisione 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
---	----------

<b>5. Il controllo esterno sulle decisioni interpretative degli organi parlamentari</b>	» 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 controllo, 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