

INTRODUZIONE

LO *SPATIUM DELIBERANDI* DELLE CAMERE
TRA DIRITTO E POLITICA

Nei sistemi giuridici contemporanei, diritto e politica costituiscono i due estremi di una dialettica ormai ampiamente consolidata per effetto della quale il potere parlamentare produce e positivizza il diritto, mentre i giudici interpretano le regole giuridiche cercando di limitare il più possibile le prerogative delle Assemblee legislative¹.

Storicamente, quindi, gli organi politici hanno sempre cercato di guadagnare ulteriori margini di manovra rispetto al controllo esercitato dal potere giudiziario e l'applicazione del diritto ha funzionato come limite all'attività delle Camere, dapprima, a vantaggio del Re e dell'Esecutivo e, successivamente, a garanzia delle libertà individuali poste a fondamento del nuovo ordine sociale borghese².

Di fronte a queste inevitabili interconnessioni, l'atteggiamento teorico prevalente ha cercato di tracciare una linea di demarcazione piuttosto netta fra i due domini, in modo tale da ridurre al minimo ogni reciproca interferenza. In questa prospettiva, le Costituzioni post-rivoluzionarie hanno inteso riservare al Parlamento spazi di autonomia garantita, che consentissero al potere politico di esercitare le proprie funzioni senza subire ingerenze da parte degli altri organi dello Stato. A presidio dell'indipendenza funzionale delle Assemblee elettive furono così individuati alcuni settori materiali esclusi dal controllo della Corona,

¹ Attorno a questo paradigma sono state costruite alcune delle dicotomie tipiche delle moderne forme di Stato come quella fra creazione e applicazione del diritto; fra legislatore e giudice; fra valutazioni oggettive e soggettive; fra potere e diritti o, più recentemente, fra distribuzione delle risorse ed efficienza allocativa. In tal senso si veda G. MARINI, *Diritto e politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Polemos*, 1/2010, p. 31 ss.

² Cfr. V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 46 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 491 ss.; V. CHIEPPA, *Le prerogative parlamentari*, in AA.VV., *I controlli sul potere: immunità parlamentare, reati dei ministri, continuità e indipendenza della Corte costituzionale, iniziativa del cittadino per la difesa immediata della Costituzione*, Firenze, 1967, p. 31 ss.

del Governo e dell'apparato giudiziario entro cui il Parlamento potesse liberamente dispiegare la propria attività³.

La definizione di “zone franche”, da intendersi come settori esclusivamente riservati alla competenza del potere legislativo per assicurare al Parlamento lo svolgimento di alcune funzioni sue proprie, si è quindi sempre accompagnata allo sviluppo dei sistemi rappresentativi. Le immunità, infatti, connotano la struttura stessa degli organi elettivi e integrano un aspetto di quell'antitesi tra diritto e politica, che ha richiesto di sottrarre talune attività ai principi costitutivi dello Stato di diritto per riservarle soltanto alle Camere⁴.

Nei sistemi liberali, la necessità di escludere il sindacato sull'azione del Parlamento da parte di qualsiasi altro organo statutale venne assicurata in maniera piuttosto agevole, nel senso che, una volta acquisita la propria indipendenza nei riguardi del Sovrano, le Camere si affrancarono facilmente anche dal controllo dei giudici nominati dalla Corona, raggiungendo in questo modo un livello di autonomia tale da collocarle indiscutibilmente al vertice del sistema politico⁵. Le “zone franche” del potere legislativo non posero dunque particolari problemi teorici, ma rappresentarono il corollario di una specifica forma di Stato che, attraverso la dottrina degli “*interna corporis*”, aveva trovato un punto di equilibrio nell'allocazione delle funzioni tra Parlamento, potere esecutivo e giudici⁶.

Tuttavia, la transizione verso forme di governo parlamentare più moderne, inserite in sistemi a Costituzione rigida, ha mutato il contesto istituzionale di riferimento variando, sia sul piano sostanziale sia sotto il profilo funzionale, il ruolo tradizionalmente svolto dalle Assemblee elettive. Superate le ragioni storiche che potevano ancora giustificare la difesa delle Camere contro eventuali attentati provenienti dalla Corona o dall'Esecutivo e venuto meno il dualismo classico tra Parlamento e Governo la classica tripartizione dei poteri ha subito

³ Il confine fra i due ambiti è sempre apparso assai difficile da tracciare e in alcuni casi persino sfuggente, tanto che, molto spesso, il diritto è riuscito a penetrare nell'area della politica e viceversa. Per un approfondimento sul tema si vedano A. RILES, *Wigmore's Treasures Box: Comparative Law in the Era of information*, in *Harvard International Law Journal*, 1/1999, p. 221 ss.; M. LUPOI, *The origins of European Legal order*, Cambridge, 2000 nonché K. ZWEIGERT-H. KÖTZ, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, 1998.

⁴ Al riguardo si rinvia a L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss.; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, p. 157 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 63 ss.

⁵ Si affermava così il “dogma” della supremazia parlamentare: solo il Parlamento in quanto “*superiorem non recognoscens*” era pienamente libero e indipendente nella sua azione, sì che i suoi atti, di qualunque natura fossero, non venivano assoggettati ad alcun sindacato. Così G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.

⁶ Cfr. F. PETRILLO, *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, in F. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino, 2000, p. 122 ss.

anch'essa una peculiare ibridazione dovuta alla presenza e all'intervento di istituzioni di garanzia che interagiscono e si interfacciano con i tradizionali organi dello Stato indirizzando le decisioni assunte dal legislatore⁷.

I meccanismi giuridici che l'ordinamento preordina per salvaguardare l'integrità delle proprie istituzioni politiche si trovano ora inseriti in un testo costituzionale che detta regole cogenti a cui anche Parlamento deve soggiacere. Sebbene, infatti, la Carta fondamentale non solo riconosca le prerogative che le Camere si sono conquistate nel corso del tempo, ma assegni loro anche ulteriori forme di autonomia che sottraggono tutta una serie di attività *lato sensu* politiche alle regole di diritto comune, negli ordinamenti a Costituzione rigida anche le Assemblee elettive, al pari di ogni altro potere, sono assoggettate ai principi che caratterizzano indefettibilmente la forma di Stato⁸.

Questi fattori inducono a rivisitare gli archetipi del diritto parlamentare, al fine di valutarne la persistente adeguatezza di fronte a un modello che ridimensiona fortemente la sovranità dalle Camere e che ridefinisce anche i principi costitutivi dello Stato di diritto affidando il rispetto della legalità costituzionale a un organo *ad hoc* capace di incidere, in modo assai pervasivo, sull'attività delle Assemblee politiche. La rigidità della Costituzione impone pertanto di riattualizzare il ruolo del Parlamento, onde verificare se sussistano ancora quegli elementi di fatto e di diritto in grado di giustificare la presenza di alcune prerogative sottratte a qualsiasi tipo di controllo esterno. Negli Stati costituzionali di diritto, infatti, il principio di separazione dei poteri, che fin dalle origini del parlamentarismo aveva costituito la base teorica per giustificare la presenza di aree insindacabili in capo al legislatore, subisce un temperamento considerevole e anche le prerogative del potere politico mutano di senso venendo a configurarsi, più tipicamente, come esenzioni dal controllo di legittimità costituzionale.

In questa prospettiva, gli interrogativi più pregnanti riguardano la natura delle Assemblee elettive, il significato delle diverse immunità e il ruolo che le cosiddette "zone franche" giocano all'interno di quel complesso sistema di pesi e contrappesi istituzionali su cui si basa il processo di inveroamento dei principi

⁷ Sulle evoluzioni della forma di governo si vedano, a titolo di esempio, G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Bologna, 1997, p. 31 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 638 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1973, p. 214 ss.

⁸ In questa prospettiva si leggano N. IOTTI, *In tema di privilegi e di immunità parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1982, p. 108 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. II, Milano, 1970, p. 1307 ss. N. OCCHIOUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 1979, p. 737 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.

previsti dalla Costituzione. Nelle moderne democrazie costituzionali ci si deve cioè domandare quale sia la reale funzione degli spazi di autonomia riservati al Parlamento e, di conseguenza, se la presenza di ambiti materiali sottratti al sindacato degli altri organi istituzionali (e in particolar modo del giudice delle leggi) sia effettivamente compatibile con i principi ispiratori della nuova forma di Stato.

Atteso che le guarentigie parlamentari presentano uno spiccato valore sostanziale, sul piano metodologico, la strutturazione gerarchica dell’ordinamento presuppone che le risposte a tali interrogativi siano ricercate a partire dalle fonti che prevedono le singole immunità. Nei moderni Stati di diritto, le eccezioni ai principi fondamentali che connotano l’ordinamento non possono non trovare il loro fondamento in norme costituzionali, dal momento che le “zone franche” del potere legislativo non possono continuare a qualificarsi come la diretta conseguenza di una sovranità ormai non più attribuibile al Parlamento, ma rappresentano altrettante eccezioni ai principi costituzionali e anche l’insindacabilità degli atti parlamentari trova il proprio limite invalicabile nei principi della Carta fondamentale, con precipuo riferimento alla tutela dei diritti individuali⁹.

In questo senso, è la stessa Costituzione repubblicana a confermare la necessità di mantenere una certa linea di demarcazione tra diritto e politica attribuendo essa stessa alcune forme particolari di autonomia e di indipendenza al Parlamento. La potestà regolamentare delle Camere, la verifica dei poteri, l’inviolabilità e l’insindacabilità parlamentare, proprio in quanto disposte direttamente dalla fonte apicale dell’ordinamento, assumono una valenza diversa rispetto alle altre forme di immunità contenute nei regolamenti parlamentari, come l’autonomia finanziaria e contabile, l’immunità di sede e l’autodichia, o previste da norme di carattere consuetudinario, come la discrezionalità del legislatore e l’insindacabilità del procedimento di formazione della legge.

Di questa diversità si deve certamente tenere conto per capire se esista ancora la necessità sistemica di determinare degli spazi autonomia in capo alle Assemblee legislative oppure se le “zone franche” del potere legislativo siano destinate a scomparire a tutto vantaggio della protezione giuridica delle libertà fondamentali¹⁰.

⁹ Per tutti si vedano L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI-A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 33 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari: natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L’autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 4 ss.

¹⁰ Cfr. D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002, p. 19 ss.; E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 66 ss.; E. CHELI, *I fondamenti dello Stato costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Roma, 2006, p. 41 ss.

CAPITOLO I

ORIGINE E TRASFORMAZIONE DELLE “ZONE FRANCHE” DEL POTERE LEGISLATIVO

SOMMARIO: 1. Una premessa terminologica: “zone franche” o “zone d’ombra”? – 1.1. Le “zone franche” come elementi caratteristici dello Stato di diritto. – 1.2. Le “zone franche” nei sistemi a Costituzione rigida. – 2. La nozione di “*acta interna corporis*” nel quadro delle prerogative parlamentari. – 2.1. Le origini storiche: l’esperienza inglese. – 2.2. Le ragioni costituzionali. – 3. Il sindacato sugli atti parlamentari nell’Italia liberale. – 3.1. L’influenza del sistema britannico. – 3.2. Natura e funzioni degli atti parlamentari sottratti al sindacato giurisdizionale. – 3.3. Insindacabilità degli atti parlamentari e tutela dei diritti individuali. – 4. Gli “*acta interna corporis*” nel sistema costituzionale. – 4.1. Lo spostamento della sovranità dal Parlamento alla Costituzione. – 4.2. Il limite dei diritti individuali. – 4.3. Supremazia della Costituzione e giurisdizionalizzazione del conflitto politico.

1. Una premessa terminologica: “zone franche” o “zone d’ombra”?

La giuspubblicistica contemporanea ha usualmente definito le “zone franche” dello Stato di diritto come quel complesso di situazioni in ordine alle quali non è possibile esercitare alcun controllo di legittimità, poiché la Costituzione o le previsioni legislative fissano dei limiti di ordine sostanziale che non consentono di pronunciarsi sul merito della controversia¹.

Sulla base di questa classificazione, le “zone franche” devono tenersi concettualmente distinte dalle c.d. “zone d’ombra” del giudizio di costituzionalità che invece riguardano quelle questioni in cui una qualche forma di sindacato potrebbe comunque dispiegarsi, ma che le “strette” tipiche del processo inciden-

¹ La maggior parte dei commentatori ha impiegato alternativamente la dicitura “zone d’ombra” e l’espressione “zone franche”, intendendo come sinonimi due concetti strutturalmente diversi. Per una ricostruzione delle rispettive nozioni e per una prima differenziazione si veda A. PIZZORUSSO, “*Zone d’ombra*” e “*zone franche*” della giustizia costituzionale italiana, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1021 ss. Al riguardo si legga anche A. RUGGERI, *Presentazione del Seminario*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 1 ss.

tale rendono più complicato portare al vaglio del giudice delle leggi².

In via di prima approssimazione, dunque, mentre la nozione di “zona d’ombra” attiene alla peculiare configurazione del processo dinanzi al giudice costituzionale, il concetto di “zona franca” riguarda le caratteristiche intrinseche della forma di Stato.

Più dettagliatamente, le “zone d’ombra” costituiscono delle mere imperfezioni, tipiche di alcune soluzioni adottate e praticate all’interno del processo incidentale, e quindi rappresentano una problematica riconducibile, più che altro, all’effettività dei meccanismi di tutela giurisdizionale dei diritti³. Se ne deduce che questi difetti tecnici debbano essere ridotti il più possibile, poiché il nuovo impianto stabilito dalla Costituzione impone che “per ogni diritto sostanziale ci sia giudice e un giudizio nel quale quella particolare situazione giuridica soggettiva possa essere azionata e fatta valere”⁴. In altri termini, il superamento delle “zone d’ombra” deve evitare che l’accesso alla giustizia costituzionale risulti troppo restrittivo, favorendo la possibilità di sollevare tutte quelle questioni che meriterebbero di essere affrontate⁵. Un simile risultato potrebbe essere utilmente raggiunto sia attraverso una modificazione della giurisprudenza costituzionale sia mediante un intervento mirato da parte del legislatore che doti la Corte di stru-

² La difficoltà di sottoporre una certa legge al controllo di costituzionalità della Corte può derivare da diverse ragioni: la natura e il contenuto dell’atto; la particolare efficacia nel tempo della fonte impugnata; la mancanza di un giudice competente a conoscere della questione; le condizioni e limiti previsti per l’instaurazione del giudizio incidentale. Così, *ex multis*, M. SICLARI, *Principio di gratuità degli atti e diritto “positivo” alla difesa nei giudizi in via incidentale. Atti del Convegno. Imperia, 12-13 maggio 1995*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 379 ss.; F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sull’autonomia del processo costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1966, p. 221 ss.; S. GRASSI, *Prospettive dell’accesso alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 9 ss.

³ Si vedano, ad esempio, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 169 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, Torino, 2008, p. 32 ss.; M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2006, p. 11 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 177 ss.

⁴ Così V. ONIDA, *La Corte e i diritti: tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, vol. II Milano, 1999, p. 1095 ss. il quale, tra l’altro, evidenzia come, nel tempo, lo strumento del giudizio incidentale si sia mostrato perfettamente adeguato a realizzare in concreto la tutela sul piano giuridico dei diritti fondamentali.

⁵ Sulle “zone d’ombra” come “strettoie” del giudizio incidentale si vedano, *ex plurimis*, P. GIOCOLI-NACCI, *L’iniziativa nel processo costituzionale incidentale*, Napoli, 1963, p. 344 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, 2002, p. 36 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, p. 267 ss.

menti idonei a rendere più efficace il proprio intervento, per esempio, ricorrendo a una nozione sostanziale di “giudice” e di “giudizio”, applicando in termini più latî il concetto di “rilevanza”, estendendo il novero degli atti sindacabili, ampliando il contraddittorio oppure valorizzando ulteriormente il prerequisite dell’interpretazione conforme⁶. D’altra parte, sulla base di un modello nel quale a ogni organo giudicante è precluso tanto il potere di disapplicare le leggi in via diffusa quanto quello di definire una determinata controversia ricorrendo a norme di cui si sospetta l’incostituzionalità, la stessa Corte ha progressivamente manifestato una certa attenzione verso la necessità di assicurare al massimo il valore normativo della Costituzione, potenziando le virtualità insite nel processo incidentale e valorizzando significativamente i conflitti di attribuzione fino a configurarli come strumenti di chiusura del sistema, indispensabili per sottoporre al proprio sindacato fattispecie che assai difficilmente sarebbero potute giungere di fronte alla giurisdizione di costituzionalità⁷.

Le “zone franche”, al contrario, integrano delle vere e proprie eccezioni ai principi generali dello Stato di diritto strutturalmente insite nel sistema giuridico e concepite per salvaguardare la tenuta complessiva dell’ordinamento⁸. Si tratta, dunque, di elementi ontologicamente connaturati a un particolare assetto normativo, che definiscono compiutamente sia i rapporti tra i diversi organi di governo sia le modalità attraverso cui il sistema protegge la propria integrità e la propria esistenza. In tal senso, le “zone franche” traducono in termini giuridici un’esigenza avvertita in quasi tutti i moderni sistemi democratici, manifestando la necessità che alcune decisioni ritenute particolarmente sensibili sul piano politico siano sottratte al sindacato giurisdizionale per essere affidate alle cure del

⁶ Al riguardo si vedano E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, p. 321 ss. In una prospettiva storica si confrontino anche *passim* G. D’Orazio, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981; C. Rodotà, *Storia della Corte costituzionale*, Roma-Bari, 1999; F. Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, Roma, 1996 nonché A. Simoncini, *L’avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2004, p. 3066 ss.

⁷ In giurisprudenza si rimanda a C. cost. sent. 406/1989; C. cost. sent. 384/1991; C. cost. sent. 161/1995; C. cost. sent. 457/1999; C. cost. sent. 376/2001 nonché C. cost. sent. 119/2015. Per un commento dottrinale si leggano T. Groppi, *Corte costituzionale e principio di effettività*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2004, p. 189 ss. V. Onida, *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla giustizia costituzionale*, in L. Carlassare (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall’istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, p. 182 ss. e G. Volpe, *L’accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. Romboli (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 3 ss.

⁸ Così, ad esempio, C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, p. 102 ss. nonché V. Onida, *Riflessioni conclusive*, in R. Pinardi (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006*, Torino, 2007, p. 266 ss.

Parlamento sotto forma di “*interna corporis*”⁹. Sulla scorta di quanto attestatosi nel modello nordamericano con l’elaborazione della “*political question doctrine*”, l’esigenza sottostante alla creazione di questa particolare categoria dogmatica descrive i rapporti che le Assemblee legislative instaurano con gli altri organi dello Stato salvaguardando il principio di separazione dei poteri¹⁰. Le “zone franche” del potere legislativo designano cioè alcuni settori materiali, di norma piuttosto circoscritti, in cui la tutela delle libertà individuali recede allo scopo di garantire protezione all’autonomia e all’indipendenza delle Camere. Il termine allude pertanto a una precisa serie di immunità che escludono il controllo da parte di qualsiasi organo statale diverso dal Parlamento su un complesso variegato ed eterogeneo di attività, tutte riconducibili alle Assemblee rappresentative¹¹.

In ultima analisi, la creazione di alcune riserve di competenza a favore del potere legislativo stabilisce implicitamente anche una gerarchia tra i principi dello Stato di diritto, giacché individua alcune caratteristiche assolutamente necessarie al mantenimento di un certo ordine costituzionale mettendo in rapporto la divisione dei poteri con il regime previsto per la protezione delle libertà personali¹². La questione fondamentale relativa a questo concetto sta quindi nell’armonizzare l’esistenza di una sfera di atti e comportamenti interni al potere legislativo con la tutela dei diritti, senza elidere l’uno o l’altro estremo dell’equazione.

⁹ In tal senso si rinvia ad A. PIZZORUSSO, “*Zone d’ombra*” e “*zone franche*”, cit. secondo cui nei secoli i regimi politici democratici hanno regolarmente manifestato la necessità di proteggere al meglio i propri rappresentati dagli attentati ad essi portati dalle maggioranze legate alla Corona e al potere esecutivo. Tuttavia, a giudizio dello stesso Autore, la particolare esigenza di tutelare la ragion di Stato richiede di essere bilanciata con la salvaguardia dei diritti individuali.

¹⁰ Cfr. F. WESTON, *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38/1959, p. 296 ss.; L. HENKIN, *Is there a “political question” doctrine?*, in *Yale Law Journal*, 5/1976, p. 597 ss.; L. SEIDMAN, *The secret life of the political question doctrine*, in *John Marshall Law Review*, 37/2004, p. 441 ss. Per la dottrina italiana si rinvia su tutti a A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli-Roma, 2006, p. 9 ss.

¹¹ Circa il profilo immunitario delle c.d. “zone franche” si leggano, esemplarmente, M. MANETTI, *L’accesso alla Corte costituzionale nei procedimenti elettorali*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Atti del Seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, 2001, p. 144 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 481 ss.; G. GALAZZO, *Verifica dei poteri e immunità penale: eccessi del parlamento e possibili rimedi*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013, p. 149 ss.

¹² Come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 1996: “*la congruità delle procedure di controllo, l’adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione [...] si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione degli istituti di autonomia*”.

1.1. Le “zone franche” come elementi caratteristici dello Stato di diritto

In ordine alla natura tipicamente protezionistica delle “zone franche” deve preliminarmente rilevarsi come lo Stato di diritto, nella sua accezione più completa e strutturata, si affermi nell’ambito del conflitto sociale ingaggiato dalla borghesia contro l’assolutismo monarchico. In quel particolare contesto storico, la classe emergente si batteva per la creazione di una struttura statale contraddistinta da un processo di autodeterminazione economica, politica e culturale che escludesse il più possibile le ingerenze portate dai poteri pubblici nella sfera privata dei cittadini¹³.

Le premesse politico-filosofiche dello Stato di diritto furono dunque rappresentate da un certo tipo di individualismo che si concretò in un rovesciamento del rapporto fra Stato e cittadini: dalla priorità degli obblighi dei sudditi nei confronti dell’autorità politica si passò alla preminenza dei diritti del singolo e al correlativo dovere dell’amministrazione statale di riconoscerli, tutelarli e promuoverli¹⁴. La divisione dei poteri, il principio di legalità, l’eguaglianza formale di tutti i cittadini di fronte alla legge e la protezione giurisdizionale dei diritti rappresentavano i valori fondamentali da tutelare. Anche se le istituzioni politiche e gli apparati giuridici erano anzitutto funzionalizzati alla garanzia dei diritti soggettivi, questi elementi costitutivi erano tutti idealmente posti sullo stesso piano, nel senso che ciascuno di essi doveva ritenersi ugualmente essenziale per la qualificazione e il mantenimento di quella particolare forma di Stato¹⁵.

¹³ Così R. TREVES, *Stato di diritto e Stati totalitari*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Mezzanotte De Francesco*, vol. II, Milano, 1957, p. 51 ss. secondo cui il concetto di Stato di diritto e quello di società borghese sono necessariamente correlativi. In senso analogo si vedano anche A. VILLANI, *Lo Stato sociale di diritto: decifrazione di un concetto*, Macerata, 1966, p. 84 ss.; F. PERGOLESI, “Stato di diritto” e garanzie costituzionali, in *Stato sociale*, 2/1958, p. 663 ss. F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato*, Napoli, 1963, p. 144 ss.; A. PIOLA, *Stato di diritto e regime democratico*, in AA.VV., *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, p. 617 ss.; V. GERRATANA, *Democrazia e Stato di diritto*, in *Società*, 3/1961, p. 830 ss.; G. SARTORI, *Nota sul rapporto tra Stato di diritto e Stato di giustizia*, in AA.VV., *Atti del VI congresso nazionale di filosofia del diritto*, vol. II, Milano, 1964, p. 310 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, Costituzione, democrazia*, Milano, 2006.

¹⁴ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 2005, p. 58: “entro lo Stato moderno europeo (sovrano, nazionale, laico) la figura deontica originaria – il dovere – lascia il campo a una nuova e in larga parte opposta, figura deontica, quella della aspettativa o pretesa individuale collettivamente riconosciuta e tutelata nella forma del diritto soggettivo”.

¹⁵ Senza pretesa di esaustività, sulle caratteristiche costitutive dello Stato di diritto, si vedano R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, p. 36 ss.; P. CRAIG, *Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework*, in *Public Law*, 2/1997, p. 467 ss. L. COMPAGNA, *Gli opposti sentieri del costituzionalismo*, Bologna, 1998, p. 92 ss.; J.L. LOWELL, *The changing Constitution*, Oxford, 1994, p. 43 ss. In particolare, A. VILLANI, *Lo Stato sociale di diritto*, cit. p. 14 ss. definisce i principi fondamentali su cui si fondava lo Stato liberale di diritto come le “pietre miliari del cammino che hanno condotto alla formazione di una nuova forma di Stato”, esaltandone così il carattere imprescindibile per la qualificazione dell’ordinamento. Gli istituti caratteristici dello

Di conseguenza, l'esigenza sistemica di assicurare alcuni aspetti costitutivi dei rapporti socio-politici, che si stavano gradualmente affermando come risultato del conflitto tra istanze borghesi e autoritarismo, assunse sempre maggiore consistenza all'interno dell'ordinamento. Trattandosi di un sistema coniato ad uso esclusivo di una certa classe, lo Stato di diritto ha sempre postulato al proprio interno un sicuro sistema di garanzie a tutela di quei beni giuridici e di quelle istituzioni in forza delle quali la borghesia era riuscita ad assicurare la propria supremazia sull'autocrazia burocratica al servizio della Corona¹⁶. Dal momento che l'intento originario dei teorici del liberalismo era esattamente quello di creare dei solidi meccanismi di protezione per le libertà e le proprietà della borghesia, senza quelle forme istituzionali di tutela, la proclamazione dello Stato liberale di diritto non solo sarebbe rimasta priva di qualsiasi effettività, ma si sarebbe a poco a poco snaturata. Così, la presenza di aree di autonomia garantita in capo agli organi statuali rappresentò, fin dall'inizio, il congegno istituzionale tramite cui la società borghese intese salvaguardare sul piano giuridico le proprie conquiste politiche¹⁷.

Stato di diritto, infatti, erano stati esplicitamente configurati alla luce di una visione individualistica, che subordinava la dimensione pubblica e l'interesse generale alle aspettative dei singoli. Così P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 10 ss.; C. CARISTIA, *Il "Rechtstaat" all'incanto. Noterelle sullo "Stato di diritto" per giuristi e non giuristi*, in AA.VV., *Studi in onore di Gaetano Zingali*, vol. II, Milano, 1965, p. 71 ss.; L. COHEN-TANUGI, *Le droit sans l'État: sur la dérnocratie en France et en Amérique*, Parigi 1985; M. TROPER, *Le concept d'État de droit*, in *Droits*, 1/1992, p. 51 ss.; P. PIOVANI, *Linee di una filosofia del diritto*, Padova, 1964, p. 171 ss.; M. FIORAVANTI, *Lo Stato di diritto come forma di Stato. Notazioni preliminari sulla tradizione europeo-continentale*, in G. GOZZI-R. GHERARDI (a cura di), *Saperi della borghesia e storia dei concetti fra Otto e Novecento*, Bologna, 1995, p. 161 ss.; L. CHEVALLIER, *L'État de droit*, Parigi, 1992, p. 84 ss.; B. SORDI, *Giustizia e amministrazione. nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985; P. RAYNAUD, *Des droits de l'homme a l'État de droit. Les droits de l'homme et leurs garanties chez les théoriciens français classiques du droit public*, in *Droits. Revue française de théorie juridique*, 2/1985, p. 63 ss.

¹⁶ R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004, p. 17 definisce lo "Stato di diritto borghese" come un "concetto ad uso bellico", individuando l'obiettivo primario della divisione dei poteri nella "volontà di evitare la concentrazione del dominio politico nelle mani di una sola persona o di una classe".

¹⁷ Ancora sullo Stato di diritto come "concetto difensivo", si rimanda *passim* a E.J. HOBSBAWN, *Il trionfo della borghesia (1848-1875)*, Roma-Bari, 2003, nonché a E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione (1964)*, Milano, 1973, p. 66 ss., il quale ricorda come, sebbene questa azione difensiva fosse primariamente rivolta a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, tra cui spiccavano la libertà e la sicurezza personale, la proprietà privata, l'autonomia negoziale e i diritti politici, a livello politico ed organizzativo, questa protezione ha interessato anche l'autonomia funzionale dello Stato nei confronti del sottosistema etico-religioso e di quello economico. Similmente, nella dottrina italiana, si vedano D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 19 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 39 ss. e G. ZAGREBELSKY, *Società, Stato, Costituzione*, Torino, 1988, p. 52 ss.

Storicamente, il compito di difendere i valori costitutivi dello Stato di diritto venne affidato al Parlamento, da un lato, perché una rigorosa applicazione del principio di separazione dei poteri, pur implicando l'indipendenza e il controllo reciproco da parte di tutti gli organi istituzionali, doveva ritenersi volta a garantire la centralità della legge¹⁸, dall'altro, perché il modello liberale si fondava su un suffragio particolarmente ristretto, a fronte del quale le Camere rappresentavano esclusivamente quella borghesia che aveva innescato la rivoluzione culturale su cui si basava l'esistenza stessa del nuovo ordinamento¹⁹.

Le Assemblee politiche si ponevano a protezione di alcuni diritti particolari, limitati alle esigenze dell'unica classe rappresentata in Parlamento, creando un sistema autoreferenziale di garanzie che necessitava di essere costantemente protetto. Era dunque del tutto normale che, in uno Stato fondamentalmente monoclasse, le istituzioni rappresentative costituissero gli organi più adeguati a proteggere le istanze del proprio gruppo sociale di riferimento conformando attraverso la legge l'azione dei pubblici poteri²⁰.

Derivando la propria autorità e la propria supremazia dalla legge e concentrando presso di sé il potere di dettare regole obbligatorie per la collettività, il Parlamento liberale si accreditava come l'unico vero detentore della sovranità e si poneva al vertice di tutto il sistema giuridico. Al potere legislativo era attribuito il compito di stabilire norme generali e astratte ripetibili per una pluralità indefinita di fattispecie. Nelle determinazioni delle Assemblee elettive trovavano fondamento i diritti e le libertà: la legge determinava le regole entro cui gli individui erano liberi di definire i propri rapporti interpersonali ed esprimeva il presupposto su cui si fondava l'esercizio del potere pubblico che, a confutazione di

¹⁸ F. DIAZ, *L'utopia liberale*, Roma-Bari, 1995, p. 59 ss.

¹⁹ In Europa, per tutto l'Ottocento, la rappresentanza politica restò per lo più riservata a un'esigua minoranza, selezionata per censo e corretta per capacità (titolo di studio; appartenenza a caste professionali; meriti nei confronti della Nazione e così via). Si calcola che durante il periodo che va dal 1861 al 1880, gli italiani che detenevano il diritto ad eleggere i propri rappresentanti alla Camera oscillassero tra l'1,9 e il 2,2% degli abitanti. Dopo la riforma Zanardelli, che aveva esteso il suffragio a tutti i maschi maggiorenni alfabetizzati e iscritti al ruolo d'imposta, gli elettori potenziali salirono a una percentuale variabile tra il 6,9 e il 9,4%. Così, ad esempio, M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009, p. 5 ss.

²⁰ Cfr. più specificamente J. RAWLS, *The basic liberties and their priorities*, in S.M. MCMURRIN (a cura di), *The tanner lectures on human values*, Salt Lake City, 1982, p. 34 ss.; I. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide* (1901), Milano, 1998, p. 11 ss.; G. STOURZH, *The Declarations of Rights, Popular Sovereignty and the Supremacy of the Constitution: Divergencies between the American and the French Revolution*, in AA.VV., *La Rivoluzione americana et l'Europe*, Parigi, 1979, p. 361 ss.; G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato* (1900), Milano, 1949, p. 307 ss.; G. GOZZI, *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 267 ss.; M. LA TORRE, *Dei diritti pubblici soggettivi: il paradosso dei diritti di libertà*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, 1/1982, p. 79 ss.

qualsiasi pretesa di assolutismo, poteva considerarsi legittimo se e solo se era previsto da una preventiva norma giuridica²¹.

A partire da questo concetto di legislazione, la prima necessità dello Stato liberale coincise con l'esigenza di tutelare il Parlamento proprio in quanto unico detentore della potestà legislativa e dunque della sovranità. Lo strumento principale per garantire questo assetto coincise con una rigida separazione dei poteri che escludeva gli altri organi dello Stato da tutte le attività connesse alla legislazione e creava degli spazi di autonomia per mezzo dei quali la società borghese rappresentata nelle Camere poteva perseguire in piena indipendenza i propri programmi e i propri obiettivi²².

L'esigenza di assicurare che il potere fosse ripartito fra centri diversi divenne così il fulcro dell'intero modello. Parlamento, Corona e giudici svolgevano attività tassativamente enumerate agendo sulla base di atti tipici, delimitati nel loro contenuto e approvati attraverso procedimenti precisi. Nel modello liberale la creazione di "zone franche" rappresentò cioè il risultato della costante interazione tra vari i presupposti dello Stato di diritto. Separazione dei poteri e principio di legalità collidevano continuamente con la protezione giurisdizionale dei diritti. Per affermare la supremazia degli organi rappresentativi, infatti, occorreva anzitutto escludere l'azione delle Camere dal controllo dei giudici che agivano su impulso della Corona e del potere esecutivo. Più si ampliavano i confini della potestà legislativa e più si estendevano le attribuzioni del Parlamento, più si riducevano i poteri degli altri organi dello Stato creando degli spazi di immunità per l'azione politica. In questi settori rigorosamente riservati, però, non si manifestava alcun vuoto di tutela, semplicemente, la salvaguardia di quelle situazioni era interamente demandata al circuito politico-rappresentativo e non ai giudici²³.

La presenza di dispositivi costituzionali finalizzate alla protezione delle Assemblee elettive e delle sue funzioni istituzionali era quindi connaturata alla struttura originaria del modello liberale: tutte le articolazioni dello Stato si disponevano ordinatamente attorno all'unico titolare della sovranità, in modo da lasciare alcuni presidi di indipendenza entro cui il potere politico potesse articolarsi senza interferenze²⁴. Circondare il Parlamento di determinate garanzie, sottraendolo al controllo degli altri organi dello Stato, equivaleva a proteggere i valori sottostanti all'ordinamento liberale su cui si reggevano le conquiste della

²¹ Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Parigi, 1923, p. 673 ss.

²² M. FIORAVANTI, *Giuristi e Costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano, 1979, p. 95 ss.

²³ Così M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Parigi, 1910, p. 128 ss.

²⁴ In ordine alla strutturazione istituzionale dello Stato di diritto nelle sue principali declinazioni, si vedano, a titolo di esempio, P. ELEFThERiADIS, *Parliamentary Sovereignty and the Constitution*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 2/2009, p. 267 ss. G. FASSÒ, *Società, legge e ragione*, Milano, 1974, p. 13 ss.; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1889, p. 157 ss.

borghesia. All'interno di queste aree materiali, le regole dello Stato di diritto poste a garanzia degli altri poteri pubblici e dei diritti individuali subivano una deroga necessaria alla conservazione del sistema e al mantenimento dell'autonomia degli organi sovrani²⁵.

1.2. Le “zone franche” nei sistemi a Costituzione rigida

Soprattutto in ragione del progressivo allargamento del suffragio, la compagine parlamentare subì una consistente mutazione che alterò gli originari meccanismi della rappresentanza. La presenza di esponenti che esprimevano ideologie riconducibili ai partiti di massa e alla nuova classe operaia introdusse nel dibattito pubblico interessi sociali fino a quel momento fisiologicamente esclusi dal quadro politico-istituzionale, mettendo in discussione anche gli assetti normativi imposti dal ceto aristocratico-borghese²⁶.

A questo dato strutturale doveva poi aggiungersi che, proprio a causa della sua conformazione, il modello liberale racchiudeva in sé un elevato potenziale autodistruttivo, capace di sprigionarsi in qualunque momento, a seguito di un'autoritaria convergenza tra la volontà delle Camere e i programmi dell'Esecutivo²⁷.

Per evitare derive di questo tipo, occorreva tutelare i diritti fondamentali e costruire un circuito della rappresentanza che impedisse alle maggioranze poli-

²⁵ Sulla posizione del Parlamento nello Stato liberale si vedano V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 495 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, p. 491 ss.; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, p. 33 ss.

²⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2011, p. 3 ss.

²⁷ B. CONSTANT, *La libertà degli antichi, comparata a quella dei moderni (1819)*, in A. ZANFARINO (a cura di), *Antologia degli scritti politici*, Bologna, 1962, p. 36 ss. rappresenta in modo esemplare l'intima contraddizione del modello di Stato di diritto alla cui teorizzazione egli stesso aveva contribuito in modo rilevante: “Nelle società complesse [...] la rappresentanza è una necessità perché la partecipazione politica diretta non è più possibile e neppure auspicabile, dal momento che distrarrebbe i cittadini dalla realizzazione di se stessi e dal godimento delle libertà che fanno finalmente l'uomo padrone del proprio destino. Ma l'interesse dei rappresentanti chiamati al governo si scinde da quello dei governati, quantomeno perché i primi hanno l'interesse a mantenere il potere. Ecco la minaccia per le libertà: non ci può essere libertà se il potere politico non è rigidamente controllato; la rappresentanza non basta a mettere il potere sotto controllo, perché inevitabilmente il mito della volontà generale si infrange quando il potere è trasferito nelle mani di pochi, delegati ad esercitarlo. Il problema dei moderni è dunque impedire la dittatura della maggioranza sulla minoranza; limitare la sovranità del popolo, porre argini al potere politico democraticamente eletto, negare l'onnipotenza della legge, perché in essa si cela una costante minaccia delle libertà individuali. Lo Stato rappresentativo, il principio di legalità, la divisione dei poteri, l'indipendenza della Magistratura sono una soluzione obbligata, ma non sufficiente a garantire l'individuo e le sue libertà dagli abusi della maggioranza”.

tiche contingenti, quand’anche fossero state democraticamente elette, di esercitare un potere pressoché assoluto. Dal punto di vista storico, quindi, la giurisdizionalizzazione del circuito politico, con la progressiva limitazione della sovranità delle Camere e la creazione di appositi dispositivi tesi a riaffermare la rigidità della Costituzione, si è fondata su una sorta di pessimismo potestativo che ha reso necessario ridurre il più possibile gli ambiti affidati esclusivamente alle dinamiche parlamentari, cominciando a guardare con sospetto tutti quegli spazi di autonomia delle Assemblee elettive che si esprimevano sotto forma di “*acta interna corporis*”²⁸.

Una volta abbandonati tanto l’assioma giacobino, secondo cui le deliberazioni del Parlamento avrebbero dovuto corrispondere alla volontà generale, quanto l’idea autoritaria di derivazione tedesca, che postulava l’auto-limitazione del potere sovrano, quasi tutte le Carte costituzionali europee si dotarono di appositi congegni giuridici per arginare eventuali derive da parte del potere legislativo²⁹. All’interno del sistema hanno cominciato così ad affermarsi organi istituzionali che identificano, contrastano e reprimono quella naturale inclinazione delle maggioranze parlamentari alla prevaricazione: lo Stato di diritto evolve in senso contro-maggioritario e rafforza la tutela giurisdizionale dei diritti inserendo come perfezionamento del sistema di *checks and balances* il controllo di costituzionalità sulle leggi³⁰.

Da questo momento in poi l’azione politica del Parlamento avrebbe trovato il proprio limite naturale nelle disposizioni della Costituzione e sarebbe stata assoggettata al controllo di un organo giurisdizionale esterno in grado di vagliarne la legittimità³¹. Le Costituzioni pluralistiche, quindi, riducono sensibilmente lo *spatium deliberandi* riservato alle Assemblee elettive e sottopongono l’azione politica del legislatore al controllo di organi *ad hoc* cui spetta il compito di impedi-

²⁸ Così D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, cit. Secondo l’autore il potere rappresentava la minaccia più grave per le libertà individuali, perché per sua natura si era sempre mostrato incline a concentrarsi nelle mani di pochi soggetti riproducendosi ricorsivamente fino a diventare arbitrario.

²⁹ Per una prima panoramica si leggano L. VINX, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law*, Cambridge, 2015, p. 34 ss.; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 19 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *La Giustizia costituzionale e il suo insegnamento*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2/2016, p. 1 ss.

³⁰ A questo proposito si confrontino le riflessioni proposte da G. ZAGREBELSKY *Storia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 35 ss.; E. PALICI DI SUNI, *Giustizia Costituzionale*, Milano, 2010, p. 17 ss.; G. BONGIOVANNI, *Stato di diritto e giustizia costituzionale. Hans Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, in P. COSTA-D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 335.

³¹ I diritti fondamentali sono considerati inalienabili e perciò indecidibili da parte di qualsiasi maggioranza politica. Così, tra gli altri, L. FERRAJOLI, *Democrazia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY-P. PORTINARO-J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 323, secondo cui “*la democrazia non può che essere una democrazia costituzionale, ossia limitata*”.

re che la discrezionalità parlamentare trasmodi in arbitrio³². In questo assetto, tutti i poteri dello Stato si controllano reciprocamente e i diritti riconosciuti in Costituzione fungono da limite cogente all'esercizio della potestà legislativa, nel senso che neppure il consenso unanime del Parlamento potrà modificare le norme del testo costituzionale dettate a protezione degli interessi politici, civili e sociali degli individui³³. La protezione giurisdizionale dei diritti diventa così il fulcro del nuovo ordinamento e di conseguenza anche i principi dello Stato di diritto si dispongono in maniera diversa, poiché la necessità di assicurare il libero funzionamento delle Camere recede di fronte al bisogno sistemico di salvaguardare l'esercizio delle libertà individuali stabilite a tutela delle minoranze.

Tuttavia, questo mutamento non implica, di per sé, che le “zone franche” del potere legislativo siano totalmente destinate a scomparire, semmai anche la loro previsione e la loro funzione si sposta da un terreno squisitamente politico a un ambito più tipicamente giuridico per diventare un problema di rapporti tra fonti³⁴. Trattandosi di altrettante sottrazioni alle regole comuni dello Stato di diritto, le “zone franche” del potere legislativo dovrebbero esaurirsi nelle prescrizioni costituzionali o, quanto meno, costituire una diretta estrinsecazione dei principi consacrati in Costituzione, anche perché, negli odierni sistemi democratici, le ragioni che potevano ancora giustificare una strenua difesa del Parlamento e dei suoi membri da eventuali minacce portate dalla Corona, dal Governo e dalla Magistratura possono dirsi abbondantemente superate. Ora, la titolarità e l'esercizio della sovranità appartengono specificatamente al popolo e anche le Camere, che pure continuano a costituirne l'espressione più immediata, devono ritenersi assoggettate, al pari di ogni altro organo dello Stato, ai principi contenuti in Costituzione. Ergo, anche le prerogative parlamentari non possono più essere riguardate come il corollario di una sovranità ormai non più attribuibile ai soli organi elettivi, per cui la loro previsione e il loro concreto esercizio ri-

³² In dottrina, A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1982, p. 521 ss.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 63 ss.; M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, 1968, p. 45 ss. nonché L. MEZZETTI, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, p. 37 ss.

³³ Una decisione di questo tenore, infatti, quand'anche rispettasse scrupolosamente tutte le procedure previste per la revisione costituzionale, risulterebbe sempre sostanzialmente eversiva e quindi inapplicabile. In questo senso si vedano M. LOUGHLIN, *The Idea of Public Law*, Oxford, 2003, p. 65 ss.; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, p. 21 ss. e A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1997, p. 7 ss.

³⁴ Per un iniziale impostazione del problema relativo alle fonti del diritto che attribuiscono specifiche immunità ai membri del Parlamento, M.L. MAZZONI-HONORATI *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 3 ss.

chiederanno sempre una formulazione certa e univoca da parte di norme costituzionali³⁵. Unicamente la Costituzione è in grado di sottrarre alcune attività istituzionali ai principi dello Stato di diritto, disponendo altrettante riserve di poteri e funzioni a favore delle Camere³⁶.

Eppure, non tutte le prerogative spettanti al Parlamento trovano il loro fondamento esplicito in norme costituzionali. Attualmente, infatti, accanto alle previsioni della Costituzione che proteggono in via diretta l'indipendenza delle Assemblee legislative esistono anche consistenti forme di immunità disposte dai regolamenti parlamentari ed altre guarentigie ancora che trovano il loro fondamento nella consuetudine o nelle prassi istituzionali. In un ordinamento a Costituzione rigida ciascuna di queste disposizioni deve essere trattata differenzialmente a seconda della propria fonte attributiva, poiché diversa è la loro portata e diversa è la loro giustificabilità nel caso in cui si pongano in contrasto con le norme costituzionali³⁷.

A delimitare ulteriormente gli ambiti strettamente riservati alla competenza del potere politico concorre pure una concezione giuspositivistica del principio di legalità, inteso qui come compiutezza e autosufficienza dell'ordinamento. Secondo questa elaborazione, le “zone franche” – che invece rappresentano un aspetto particolare del giusnaturalismo – non possono non essere percepite come lacune normative da eliminare progressivamente, poiché contraddicono apertamente il “dogma” della completezza del sistema giuridico³⁸.

³⁵ N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, 1983, p. 1102 ss.; M. DOGLIANI, *Sovranità del popolo, sovranità dello Stato*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2003, p. 215 ss.; F. PETRILLO, *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, in F. CAPPELLETTI (a cura di), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino, 2000, p. 122 ss.

³⁶ Le leggi che limitano i diritti sono eccezioni rispetto alla regola generale e residuale della libertà previste e disciplinate in Costituzione. In questo senso si vedano G.U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2003, p. 148 ss.; G. GROTTANELLI DÈ SANTI, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988, p. 12 ss.; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Bari, 2004, p. 46 ss.; M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998, p. 47 ss.

³⁷ In tale prospettiva si confrontino, a vario titolo, P. DI MUCCIO, *L'autonomia in questione*, in *Città e Regione*, 1980, p. 137 ss.; E. CHELLI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p. 54 ss.; S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 671 ss.

³⁸ In dottrina tra i numerosissimi contributi si rinvia esemplarmente a H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), Torino, 2000; U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano, 1965, p. 127 ss.; A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma-Bari, 2010, p. 105 ss.; V. VILLA, *Il positivismo giuridico: metodi, teorie e giudizi di valore: lezioni di filosofia del diritto*, Torino, 2004, p. 47 ss.; F. MODUGNO, *Appunti per una teoria generale del diritto: la teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2000, p. 88 ss.

L’idea stessa che l’ordinamento sia sempre in grado di disciplinare qualsiasi ipotesi fattuale, se non in maniera esplicita almeno attraverso il ricorso a particolari tecniche ermeneutiche, coinvolge direttamente anche i presupposti fondativi dei moderni Stati costituzionali di diritto. La mancata previsione di norme idonee a regolare le singole fattispecie sottoposte alla cognizione del giudice riguarda certamente la protezione dei diritti individuali, poiché lascia teoricamente sguarnite alcune situazioni, ma concerne anche lo sviluppo delle relazioni istituzionali, giacché predispone dei meccanismi di controllo reciproco tra poteri tali per cui non dovrebbero esistere situazioni in cui un organo dello Stato è in grado di agire indipendentemente dagli altri, sottraendosi del tutto ai meccanismi di *checks and balances*³⁹.

In questo senso, le lacune normative create dalla presenza di “*interna corporis*” riconducibili all’attività parlamentare riguardano l’impossibilità di sindacare l’azione dei pubblici poteri con riferimento prevalente, ma non esclusivo, al giudizio della Corte costituzionale. Considerando poi che una delle funzioni del processo di fronte al giudice delle leggi è proprio quella di assicurare l’effettività dei diritti individuali, i difetti più evidenti del sistema atterrebbero proprio all’incapacità di controllare taluni comportamenti istituzionali lesivi di posizioni giuridiche soggettive⁴⁰.

Tuttavia, come già si evocava in precedenza, la mancanza di regole giuridiche non implica automaticamente anche l’assenza di qualsiasi meccanismo di tutela. In quei settori dell’ordinamento riservati alla competenza esclusiva del potere legislativo, infatti, non si crea alcun vuoto istituzionale, ma si determina semplicemente una temporanea mancanza di regole giuridiche, cosicché la salvaguardia dei diritti individuali viene integralmente demandata ai meccanismi tipici del circuito politico-rappresentativo⁴¹. Il presupposto teorico di questa forma di

³⁹ In ordine alle conseguenze sistemiche del principio di completezza dell’ordinamento giuridico si consulti F. POGGI, *Concetti teorici fondamentali: lezioni di teoria generale del diritto*, Pisa, 2013, p. 55 ss.; B. PASTORE, *Decisioni, argomenti, controlli: diritto positivo e filosofia del diritto*, Torino, 2015, p. 93 ss.; R. QUADRI, *Problemi di teoria generale del diritto*, Napoli, 1959, p. 64 ss.; A. FALZEA, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 74 ss.; H. HOFMANN, *Introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, Roma-Bari, 2003, p. 86 ss.

⁴⁰ Sull’argomento si vedano, *ex multis*, i contributi forniti da A. CERRI, *Dalla garanzia del “giusto procedimento” in sede disciplinare al criterio della “proporzionalità”: spunti problematici e riflessioni a partire da un’interessante sentenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/1995, p. 1647 ss.; S. CASSESE, *Ordine giuridico europeo e ordine nazionale*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2009; L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Ars interpretandi*, 1/1996, p. 95 ss.; A. PINTORE, *Democrazia e diritti: sette studi analitici*, Pisa, 2010, p. 73 ss.; F. PROSPERI, *La tutela dei diritti umani tra teoria generale e ordinamento comunitario*, Torino, 2009, p. 78 ss. nonché *passim* A. PISANÒ, *Crisi della legge e litigation strategy: Corti, diritti e bioetica*, Milano, 2017.

⁴¹ Cfr. J. NIJMAN-A. NOLLKAEMPER, *New perspectives on the divide between national and international law*, Oxford, 2007, p. 37 ss.; A. SPADONI, *Stato e sovranità: epilegomeni politico-*

protezione alternativa riposa sulla convinzione che non siano soltanto i giudici a garantire la Costituzione, ma che la Corte e il potere giudiziario nel suo complesso facciano parte di un sistema di garanzie decisamente più articolato, che procede allo stesso modo per via giurisdizionale e per via politica⁴². Solo se nessuna di queste garanzie si attiva efficacemente potrà realmente parlarsi di un *vulnus* dei diritti fondamentali caratteristici dello Stato di diritto o, se si preferisce, di una violazione della legalità costituzionale⁴³.

La tutela dei diritti, affidata alla Corte costituzionale e ai giudici comuni, insomma, non rappresenta l'unico strumento tramite cui controllare ed eventualmente sanzionare un comportamento *contra Constitutionem* posto in essere dagli attori istituzionali, ma integra soltanto uno dei possibili rimedi – e non necessariamente il più efficace – positivamente prescritto dal sistema pluralistico delle garanzie.

2. La nozione di “*acta interna corporis*” nel quadro delle prerogative parlamentari

Tradizionalmente, con il termine “*acta interna corporis*” si suole individuare il complesso delle vicende e dei procedimenti situati sullo sfondo della realtà politico-istituzionale di un sistema giuridico⁴⁴. Di norma, essi si concretano nel-

giuridici, Napoli, 2012, p. 53 ss.; R. GUASTINI, *Nuovi studi sull'interpretazione*, Roma, 2009; T. BUERGENTHAL, *Modern Constitutions and human rights Treaties*, in J. CHARNEY-D. ANTON-M.E. O'CONNELL (a cura di), *Politics, values and functions. International law in the 21st Century*, Londra, 1997, p. 197 ss.

⁴² Sul sistema di garanzie istituzionali e sul controllo politico cfr. G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, vol. I, Milano, 1979, p. 123 ss.; B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, 2003. In merito alle soluzioni adottate dai principali sistemi europei, T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2003, p. 669 ss.

⁴³ In questa prospettiva si confrontino ad esempio F. CAMMISA, *Tecniche costituzionali alla prova dei fatti: governo misto e separazione dei poteri nel modello inglese e francese*, Torino, 2016, p. 148 ss.; M. MAGRASSI, *La dottrina statunitense in tema di forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2008, p. 1312 ss.; G. COFRANCESCO-F. BORASI, *Separazione dei poteri e cultura dei diritti: profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2014, p. 65 ss.; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri: saggio di diritto comparato*, Milano, 2001, p. 53 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Il valore della Costituzione: separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Padova, 1997, p. 232 ss.

⁴⁴ Per un iniziale inquadramento dell'istituto nella dottrina giuspubblicistica italiana si confrontino, *ex multis*, le notazioni di C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, in ID., *La validità delle leggi*, Milano, 1964, p. 298 ss.; F. MODUGNO, *In tema di controllo sui regolamenti parlamentari e di controllo sugli “acta interna corporis” delle Camere*, in *Rivista italiana delle scienze giuridiche*, 1969, p. 197 ss.; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, p. 396 ss.; P. BARILE, *Il crollo di un anti-*

le procedure, nei provvedimenti e nelle attività compiute in seno al Parlamento dai componenti delle Assemblee legislative nell'esercizio delle loro funzioni camerali⁴⁵.

Nella sua formulazione minima, la relativa teoria giuridica postula l'immunità giurisdizionale di tali atti non soltanto perché essi esauriscono la propria funzione tipica all'interno del Parlamento⁴⁶, ma anche e soprattutto perché, attraverso questi provvedimenti, le Camere sviluppano in concreto la loro autonomia organizzativa e la propria indipendenza funzionale rispetto agli altri organi dello Stato⁴⁷.

In realtà, però, la qualificazione e l'estensione delle delibere parlamentari escluse dal controllo giudiziario ha storicamente assunto una portata assai più ampia⁴⁸. Questi atti particolarissimi, infatti, hanno sempre fatto parte di un più

co feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza, in Giurisprudenza costituzionale, 1/1959, p. 240 ss.; G. GROTTANELLI DE SANTI, Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei Paesi anglosassoni, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 9/1959, p. 218 ss.

⁴⁵ In questo senso, F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 5/1905, p. 705 ss.; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 11/1915, p. 321 ss.; A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1958, p. 193 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1969, p. 361 ss.; M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità*, in *Rivista di diritto processuale*, 15/1960, p. 583 ss.

⁴⁶ Nel senso dell'insindacabilità degli atti interni delle Camere si vedano, a titolo esemplificativo, S.M. CICONETTI, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1985, p. 1411 ss.; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 249 ss.; P. VIRGA, *Sindacato sugli interna corporis e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1959, p. 998 ss.; C. MORTATI, *Sulla sindacabilità dell'osservanza delle norme procedurali prescritte dai regolamenti parlamentari*, Roma, 1956, p. 7 ss. In senso parzialmente difforme C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1957, p. 1332 ss.

⁴⁷ Questa continuità storica nella funzione degli "acta interna corporis" e più in generale nella previsione delle diverse guarentigie parlamentari viene tra gli altri rimarcata da P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, 1971, p. 136 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 39 ss.; N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO-S. GUERRIERI-A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, 2004, p. 37 ss.

⁴⁸ Cfr. C. LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma 1964; p. 79 ss.; S. GALEOTTI, *La garanzia Costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, 1950, p. 73 ss.; G. DE VERGOITINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, Padova, 2004, p. 29 ss.; L. PEGORARO-A. RIELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Padova, 2002, p. 36 ss., nonché L. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 3 ss., secondo il quale il sistema complessivo delle prerogative parlamentari non sarebbe altro che un particolare *genus* della più ampia *species* delle garanzie perviste dalla Costituzione.

vasto complesso di garanzie, che si sono progressivamente definite come sottrazione alle regole di diritto comune⁴⁹.

Ogni sistema giuridico fondato sul principio di separazione dei poteri contiene *in nuce* un conflitto inespresso tra apparato legislativo e organi di governo, i quali si confrontano reciprocamente per l'affermazione del rispettivo indirizzo politico⁵⁰. In questo contesto, l'individuazione di una sfera di garanzia delle attività delle Camere rappresenta una necessità ineludibile che ha accompagnato a lotta dei Parlamenti contro l'assolutismo regio, durante tutto l'*ancien regime*⁵¹. La definizione delle caratteristiche costitutive del costituzionalismo liberale si è cioè realizzata attraverso momenti di forte contrasto tra il Re e gli organi elettivi, nel tentativo da parte di entrambi i poteri di incidere sulla vita, sullo sviluppo e sulle funzioni dell'altro⁵².

Il fondamento giuridico comune a tutte le prerogative attribuite alle Camere è pertanto da ricollegarsi all'esigenza pratica – sorta fin dagli albori del sistema parlamentare – di difendere la libertà delle Assemblee legislative nei confronti della Corona e del potere esecutivo⁵³. Sulla base di queste premesse bisogna al-

⁴⁹ Benché almeno ultimamente, non si possa negare una certa inversione di tendenza in tema di immunità, estesa a quasi tutti i principali ordinamenti europeo-continentali. A tal proposito si vedano esemplarmente le riforme costituzionali in materia di immunità parlamentari approvate in Italia (1993); Francia (1995) e Belgio (1998). Tra i numerosi contributi sul tema, M. VOLPI, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in L. CARLASARE (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 23 ss.; D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2003, p. 677 ss.; S. TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, p. 184 ss. e G. LASORELLA-F. POSTERARO, *Prerogative parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXIV, Roma, 1999, p. 3 ss.

⁵⁰ B. BUCCIARELLI-DUCCI, *Introduzione allo studio del diritto parlamentare*, in *Il Foro Amministrativo*, 4/1964, III, p. 115 ss.; V. MICELI, *Diritto parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, Roma, 1912, p. 429 ss.; F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, Milano, 1958, p. 358 ss.

⁵¹ Per un'accurata ricostruzione storica di questa dinamica, si rinvia, innanzitutto, a P. BODLNEAU-M. VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi, 20,00, p. 17 ss.; M. PRELOT, *Introduction au droit parlementaire*, in *Politique. Revue internationale des idées, des institutions et de la vie politique*, 6/1963, p. 5 ss. nonché alle osservazioni di C. BIDEGARAY-C. EMERL, *La responsabilité politique*, Parigi, 1998, p. 23 ss. Nella dottrina italiana, *ex plurimis*, V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano. Consuntivo dopo dieci anni*, Milano, 1958, p. 445 ss.; T. MARTINES, *I regolamenti parlamentari nella letteratura giuridica del passato e del presente*, in *Il Politico*, 2/1950, p. 324 ss.; V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali. Rilievi e prospettive*, Padova, 1972, p. 46 ss. Tra i contributi più recenti si segnala T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 7 ss.

⁵² Così G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979; F. BLUCHE-S. RIALS-J. TULARD, *La Révolution française*, Parigi, 1998, p. 6 ss.; R. CHARVIN, *Justice et politique (Evolution de leurs rapports)*, Parigi, 1968, p. 42 ss.

⁵³ A. BARBERA, *I parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, p. 11 ss.; T. ERSKINE-

lora domandarsi se e in che misura abbia ancora senso, in un ordinamento moderno basato su una Costituzione rigida, in cui i giudici sono indipendenti dal Governo e in cui la salvaguardia dei diritti individuali ha assunto una dimensione determinante, mantenere una tipologia di atti totalmente sottratti al controllo giurisdizionale o se, invece, immunità di questo tipo non abbiano perso la loro base razionale. In altre parole, serve chiedersi se i principi che in origine hanno giustificato la creazione di queste garanzie e di questi spazi decisionali per il Parlamento possano ancora dirsi validi ed applicabili⁵⁴.

Per rispondere a tali interrogativi sembra necessario ripercorrere con attenzione l'itinerario storico, talvolta tortuoso, che ha condotto alla creazione degli “*acta interna corporis*”, per sottolineare le ragioni giustificatrici di un istituto da cui sembra dipendere la tenuta complessiva del parlamentarismo moderno e che si è evoluto contestualmente all'idea stessa di Stato di diritto⁵⁵.

2.1. Le origini storiche: l'esperienza inglese

Gli antecedenti storici del fenomeno possono facilmente rintracciarsi nell'ambito del diritto costituzionale inglese, ovverosia in un sistema basato su una concezione peculiare del Parlamento, in cui l'assenza di una Costituzione scritta unita alla “*parliamentary sovereignty*” hanno contribuito a collocare l'Assemblea legislativa in una posizione di primazia rispetto agli altri organi statuali, limitando di conseguenza anche i controlli sull'attività delle Camere⁵⁶. Più specificamente, nel-

MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del Parlamento inglese*, Torino, 1888, p. 579 ss.; L. TURLESE, *Il Re e i Lords nel Parlamento medievale inglese*, Milano, 1963, p. 11 ss.; W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England (1765-1769)*, Chicago, 1979, p. 255 ss.; C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and its supremacy. An historical essay on the boundaries between legislation and adjudication in England*, New Haven, 1962, p. 16 ss.

⁵⁴ Senza pretesa di esaustività, si evidenzia l'impostazione del problema fornita da C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1950, p. 145 ss.; A. CIANCIO, *Estensione dell'insindacabilità parlamentare e tutela della dignità dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1999, p. 393 ss.; A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 20 ss.; M.C. GRISOLIA, *Tutela delle posizioni giuridiche soggettive ed esercizio della funzione parlamentare*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 415 ss. Per un ulteriore approfondimento si vedano anche P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 106 ss. e T.F. GIUPPONI, *Immunità costituzionali e tutela dei diritti fondamentali*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, 2004, p. 237 ss.

⁵⁵ Cfr., tra le molte opere, O. HOOD PHILLIPS-P. JACKSON-P. LEOPOLD (a cura di), *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 2001, p. 285 ss.; B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale*, I, Firenze, 1849, p. 348 ss.; C.J. BOULTON (a cura di), *Erskine-May's Treatise on the Law, Privileges, and usage of Parliament*, Londra, 1989, p. 111 ss.; R. BERGER, *Impeachment: the Constitutional problems*, Cambridge, 1973, p. 7 ss.

⁵⁶ Per una più accurata ricostruzione si rimanda a opere di A. CELLA, *The Doctrine of Legislative Privilege of Freedom Speech and Debate: its Past, Present and Future as a Bar to Criminal Pros-*

l'ambito di un processo, a tratti controverso, durante il quale le rivendicazioni delle Camere si sono quasi sempre presentate simultaneamente e in opposizione ai tentativi di consolidamento delle prerogative della Monarchia, la tradizione giuridica britannica ha ricollegato la possibilità di configurare alcuni "internal proceedings". Sottratti al sindacato della Magistratura. All'acquisita supremazia del Parlamento⁵⁷.

Nella storia costituzionale della Gran Bretagna, dopo un iniziale momento di frizione durante il regno di Riccardo II, sotto il dominio dei *Tudor*, i rapporti tra Corona e Assemblee elettive si assestarono secondo uno schema davvero singolare. Sebbene, infatti, nel corso di quella dinastia, l'assolutismo monarchico necessitò dell'appoggio del Parlamento per approvare i provvedimenti più significativi in materia di tassazione, oltre che per varare alcune riforme epocali per la società inglese (tra cui spicca certamente la fondazione della Chiesa anglicana), in base alla concezione organicistica dominante in quel periodo, la selezione e l'individuazione sul piano politico dell'interesse pubblico da perseguire compete soltanto al Re e gli altri organi istituzionali dovevano limitarsi ad assecondarne le scelte⁵⁸.

Il contratto sociale classicamente stipulato tra il Sovrano e i propri sudditi conferiva alla Corona i pieni poteri per fissare e raggiungere il benessere della collettività (il c.d. "commonwealth") e, proprio in virtù di questa investitura, il Re si accreditava di fronte all'aristocrazia in Parlamento, godendo di privilegi strettamente funzionali al proprio incarico che si giustificavano in quanto strumenti idonei a garantire la Corona nell'esercizio dei suoi compiti politici⁵⁹.

ections in the Courts, in *Suffolk University Law Review*, 2/1968, p. 511 ss. e C. WITKE, *The History of Parliamentary Privilege in England*, New York, 1970, p. 47 ss.

⁵⁷ Così, ad esempio, G. RIZZO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, Milano, 1939, p. 38 ss.; W. STUBBS, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1906, p. 515 ss.; CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, vol. II, Genova, 1860, p. 286 ss.; G. ARANGIO-RUIZ, *Delle guarantee costituzionali*, Napoli, 1886, p. 206 ss. nonché C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (z849-z948)*, Bari, 1974, p. 373 ss.; H.R. WADE, *The Basis of Legal Sovereignty*, in *Cambridge Law Journal*, 13/1957, p. 187 ss.; I. TORRES-MURO, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 43/1995, p. 51 ss.; T. MULLEN, *Reflections on Jackson v. Attorney General. Questioning Sovereignty*, in *Legal Studies*, 1/2007, p. 27 ss.

⁵⁸ Sulle caratteristiche e le implicazioni di un'impostazione organicistica delle relazioni interistituzionali, si leggano P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933, p. 318 ss.; A. GROPPALI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Venezia, 1941, p. 90 ss. e S. ROMANO, *Diritto costituzionale generale* Milano, 1947, p. 231; i quali, tra l'altro, evidenziano come alla Camera dei Comuni non fosse rappresentata soltanto la nobiltà, ma vi fossero anche delegati dei *boroughs* e dei *knights*,

⁵⁹ Cfr. H.R. WADE, *Constitutional Fundamentals*, Londra, 1980, p. 26 ss. Analogamente, L. YANKWICH, *The Immunity of Congressional Speech. Its Origin, Meaning and Scope*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 99/1951, p. 960 ss.; T.M. FITZPATRICK, *The Speech or Debate Clause: Has the Eighth Circuit Gone Too Far?*, in *UMKC Law Review*, 68/2000, p. 251 ss. Circa il concetto

Tra il 1485 e il 1603, il Parlamento – da intendersi esclusivamente come “*King in Parliament*” ossia come l’unione strutturata di Re, Lord e Comuni – si limitò a cooperare con il Sovrano su un piano meramente procedurale, potendo agire solo sugli strumenti concreti tesi al raggiungimento dei fini etero-determinati dalla Corona, ma non fu quasi mai in grado di alterare a livello politico le decisioni di merito assunte dal Monarca⁶⁰. Questa visione dello Stato e del potere pubblico aveva attribuito al Sovrano una fortissima legittimazione popolare che naturalmente induceva il Parlamento a soggiacere alle indicazioni del Re, anche perché la struttura stessa del “*King in Parliament*” consentiva alla Corona di esercitare un’influenza diretta su Lord e Comuni, specie qualora costoro avessero manifestato, più o meno dichiaratamente, l’intenzione di discostarsi dalle sue indicazioni⁶¹.

Il paradigma dei rapporti tra organi dello Stato consolidatosi sotto il dominio dei Tudor si fondava dunque sulla dicotomia tra istanze della popolazione, interpretate ed espresse dalla Monarchia, e interessi dell’aristocrazia eletta in Parlamento. In questo sistema, le Camere godevano di alcune guarentigie ottriate dal Sovrano, che concedeva loro alcune facoltà nell’ottica di una leale collaborazione tra organi per il raggiungimento del “*commonwealth*”⁶². L’equilibrio isti-

di “*commonwealth*” negli ordinamenti di matrice anglosassone si vedano, tra le opere più recenti P. OLIVER, *Law, Politics, the Commonwealth and the Constitution: Remembering R. Latham*, in *King’s College Law Journal*, 11/2000, p. 153 ss.; M. VAN DER HULST, *The Parliamentary Mandate*, Ginevra, 2000, p. 74 ss.; G. CARNEY, *Members of Parliament: Law and Ethics*, Prospect 2000, p. 160 ss.

⁶⁰ Per un approfondimento in tema di indirizzo politico ed esercizio della funzione parlamentare rispetto alle prerogative esercitate dal Governo e dalla Corona, R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privilege and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 231 ss.; G. GRIFFITH, *Parliamentary Privilege: First Principles and Recent Applications*, www.parliament.nsw.gov.au/WEB_FEED/PHWEBCONTENT.nsf/PHPAGES/LibraryPublications; C.R. MUNRO, *Studies in Constitutional Law*, Londra, 1987, p. 136 ss. In una prospettiva comparata, si vedano anche i contributi di J. MORALES-ARROYO, *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46/1996, p. 257 ss.; J. CHAFETZ, *Democracy’s privileged few: Legislative privilege and democratic norms in the British and American Constitutions*, Yale, 2007, p. 17 ss. e R. MYTTENACRE, *The Immunities of Members of Parliaments. Constitutional and Parliamentary Information*, Anversa, 1998, p. 104 ss.

⁶¹ Sulla dottrina del *King in Parliament* si leggano G. COPELAND-S. PATTERSON, *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, 1994, p. 35 ss.; R. PUNSET-BLANCO, *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contenciosoadministrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26/1990, p. 111 ss.; R. MARLEAU-C, MONTPEIT, *House of Commons Procedure and Practice*, in <http://www.2parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch00&Seq=1&Lang=E>.

⁶² In questo senso G.W. PROTHERO, *Select Statutes and Other Constitutional Documents Illustrative of the Reigns of Elizabeth and James I*, London, Oxford, 1894, p. 313 ss.; G. BERGOUNOUS, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies*, Ginevra, 1997, p. 22 ss.; N. WILDING-P. LAUNDRY, *An Encyclopaedia of Parliament*, Londra, 1972, p. 175 ss.; M. CRESPO-

tuzionale che ne conseguiva appariva però alquanto fragile perché poggiava contemporaneamente sia su un diffuso disinteresse politico da parte dei sudditi sia sull'innata capacità del Sovrano di intercettare i bisogni della collettività e di rapportarsi con le Camere⁶³.

Quand'anche uno solo di questi presupposti fosse venuto meno, l'intero ordinamento sarebbe crollato. Così, già durante il regno di Elisabetta I (1559-1603), si assistette ad alcune significative aperture: la Corona cominciò a perdere la propria capacità di soddisfare i bisogni della società e coerentemente crebbe nei sudditi la necessità di trovare un altro organo che fosse in grado di rappresentarli in maniera adeguata⁶⁴. Ne approfittarono i Comuni che iniziarono così ad erodere le prerogative regie. Una prima transizione verso questo nuovo assetto si registrò allorché la *House of Commons* cominciò ad acquisire un certo peso nel procedimento di formazione del Governo con la possibilità di incidere sulla nomina e sulla revoca di alcuni Ministri⁶⁵. Almeno in quel periodo, però, il conflitto sociale fu saggiamente controllato dalla Regina attraverso una serie di concessioni. Furono la già citata rottura con il Papato e la c.d. "congiura delle polveri" a porre definitivamente in discussione l'onnipotenza del Sovrano criticandone anche il fondamento dottrinale⁶⁶.

ALLEN, *Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament*, Bruxelles, 1999, p. 100 ss.; P. LAUNDY, *Parliaments in the modern world*. Dartmouth, 1989, p. 53 ss.; O DUHAMEL-Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Parigi, 1992. Seppure in modo diverso e con differenti sfaccettature, tali autori sottolineano come, in questa stessa fase storica, la Monarchia cominciasse a riconoscere progressivamente ai parlamentari e alle Camere alcune garanzie personali e procedurali, che sarebbero poi state definitivamente trasfuse nel "Bill of Rights" del 1689.

⁶³ A questo riguardo si rinvia allo "UK Parliament Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege", consultabile su <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>. Il rapporto riprende in particolare una celebre espressione di Sir. Walter Raleigh, secondo cui il crollo di quel sistema "may probably be postponed and make more gradual but it is inevitable".

⁶⁴ Così J. FINNIS, *Revolutions and Continuity of Law*, in A. SIMPSON (a cura di), *Oxford Essays in Jurisprudence: Second Series*, Oxford, 1973, p. 58 ss.; P. LAUNDY, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, 1989, p. 121 ss.; G. GRIFFITH, *Parliamentary Privilege: Use, Misuse and Proposals for Reform*, in *New South Wales Parliamentary Library Research Service*, 4/1997, p. 27 ss.

⁶⁵ Circa le fasi che condussero a un progressivo coinvolgimento delle Camere nella codeterminazione dell'indirizzo politico, si vedano, a titolo di esempio, E. COKE, *The Second Part of the Institutes of England Containing the Exposition of Many Ancient and Other Statutes*, Londra, 1604, p. 55 ss.; S. NAVOT, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un enfoque comparado*, in *Investigacion de derecho comparado de la Corte Suprema de Justicia de la Nacion Argentina*, 1/2008, p. 1 ss.; W. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, Londra, 1966, p. 178 ss.

⁶⁶ Cfr. A TWOMEY, *Implied Limitations on Legislative Power in the United Kingdom*, *Australian Law Journal*, 80/2006, p. 93 ss.; M. KISHLANSKY, *A Monarchy Transformed: Britain 1603-1714*, Londra, 1996, p. 135 ss. Riprende queste suggestioni anche R. ELLIOT, *Rethinking Manner and Form: From Parliamentary Sovereignty to Constitutional Values*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 29/1991, p. 72 ss.

Di fronte a questi sconvolgimenti, infatti, la teoria classica secondo cui tutti i poteri dello Stato avrebbero dovuto cooperare pacificamente sotto l’egida del Monarca per la realizzazione del bene comune non poté più poggiare su basi teoriche così solide. Nonostante gli sforzi costantemente compiuti dagli *Stuart*, tra il 1605 e il 1714, per riaffermare la propria supremazia interpretando le istanze popolari, il Re non riuscì più a legittimarsi di fronte ai sudditi e presso il Parlamento, ma il suo potere si risolveva, sempre più spesso, in un’apodittica affermazione di sovranità⁶⁷.

Soprattutto Carlo I (1625-1649) e Giacomo II (1685-1688) agirono nel tentativo di relegare nuovamente il Parlamento in una posizione di subalternità rispetto al Re. Vedendo in pericolo il proprio prestigio, la Corona si adoperava per consolidare un modello relazionale di stampo assolutistico in base al quale Lord e Comuni erano di fatto privi di orientamenti propri e dovevano ancora una volta limitarsi a votare i provvedimenti sottoposti dal Re⁶⁸. Il Parlamento, dunque, poteva operare politicamente come Assemblea legislativa solo qualora fosse stato previamente interpellato per approvare le linee di indirizzo dettate dal Sovrano e dal suo apparato burocratico. La Monarchia provava in sostanza a riconfermare un impianto esecutivo per effetto del quale il potere regio si poneva incondizionatamente al centro dello Stato e concedeva alle Camere un riconoscimento simbolico, a patto che queste ultime favorissero gli orientamenti fissati dal Re e dal Governo⁶⁹.

⁶⁷ B. REDLICH, *The procedure of the House of Commons*, Londra 1908, p. 46 ss. Sulla crisi della teoria organicistica e sul cambiamento dei presupposti che ispiravano il funzionamento del sistema britannico si vedano D.L. KEIR-F.H. LAWSON, *Cases in Constitutional Law*, 1954, p. 127 ss.; S. BRIGDEN, *New Worlds, Lost Worlds: The Rule of the Tudors, 1485-1603*, Londra, 2002 e E. DUFFY, *The Voices of Morebath: Reformation and Rebellion in an English Village*, Londra, 2003. Più in particolare si rinvia a A. FRASER, *La Congiura delle polveri*, Cles, 1999.

⁶⁸ Circa gli effetti dell’evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Corona sul principio di separazione dei poteri si consultino, *ex multis*, R. REINSTEIN-H. SILVERGATE, *Legislative Privileges and the Separation of Powers*, in *Harvard Law Review*, 86/1973, p. 1113 ss.; M. PLAXTON, *The Concept of Legislation: Jackson v Her Majesty’s Attorney General*, in *Modern Law Review*, 69/2006, p. 77 ss.; W. LLOYD, *Pylkinton’s Case and its Successors*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 69/1920, p. 243 ss.

⁶⁹ Le conseguenze di questo cambiamento radicale costituiscono, ancora oggi, un imprescindibile termine di paragone anche per la più recente giurisprudenza anglosassone. A questo riguardo si rinvia esemplarmente alle statuizioni del giudice McHugh nel caso “*Egan v Willis*” del 1998. “*The view of the Tudor and Stuart monarchs was that the House of Commons was summoned only to vote on the appropriations asked of them, to approve legislation submitted to them and to express opinions on matters of policy only when asked. The House of Commons would not have become the powerful institution that it is if the views of those monarchs had prevailed. The importance of Parliament under the Westminster system is in no small part due to the seemingly inconsequential right of the House of Commons to control its business. In contemporary terms, it is sometimes said that the focus is on the relationship between Parliament and the courts – on the separation of judicial and legislative power – with parliamentary privilege operating “now as a constraint on the judicial arm of government”.*”

Per garantire la supremazia del Sovrano sulle Assemblee elettive, anche i giudici, controllati direttamente dalla Corona, giocarono un ruolo determinante. Attraverso un intervento sempre più massivo degli organi giurisdizionali, infatti, la Corona cominciò a negare quelle facoltà parlamentari risalenti addirittura al Medioevo, che sia Elisabetta I sia Enrico VIII, prima di lei, avevano sostanzialmente accettato senza alcun dissenso. In questo assetto, il potere giudiziario veniva impiegato in prevalenza come mezzo nelle mani del Re per circoscrivere e contenere l'attività delle Camere, mediante azioni mirate, tese a reprimere quelle condotte politiche che intraprendessero indirizzi difformi rispetto a quelli promossi dal Sovrano⁷⁰.

A seguito dei continui contrasti con la *House of Commons*, Giacomo I (1603-1625) inaugurò e poi sciolse ben quattro legislature e fu proprio durante la sua dominazione che la questione delle prerogative parlamentari assunse la sua moderna definizione giuridica in termini di spettanza dei poteri tra le Camere, l'Esecutivo e i giudici⁷¹.

Più specificamente, nel 1604, il Re cercò inutilmente di invalidare le elezioni, ordinando che fossero esclusi dall'Assemblea tutti i Comuni che avessero riportato precedenti condanne per taluni delitti. Su iniziativa regia, quindi, le magistrature locali annullarono anche la designazione di Francis Goodwin, Deputato progressista del Buckinghamshire, condannato per bancarotta, che aveva ottenuto un notevole numero di suffragi a discapito di John Fortescue, cancelliere del Duca di Lancaster ed esponente conservatore dell'aristocrazia fedele al Sovrano. Nello stesso anno e per motivi sostanzialmente analoghi, Giacomo I fece arrestare per debiti anche il Deputato del Sussex, Thomas Shirley. Non serve evidenziare come, attraverso queste manovre, il Re stesse tentando, neppure troppo velatamente, di insediare in collegi all'epoca strategici per il governo del territorio esponenti politici devoti alla Corona che ne assecondassero il volere in Parlamento, con particolare riferimento alla politica fiscale e impositiva⁷². Tut-

⁷⁰ In termini generali si rimanda a K. MORGAN, *The Oxford History of Great Britain*, Oxford-New York, 2010, p. 57 ss.; R. FRASER, *The Story of Britain from the Romans to the Present. A Narrative History*, New York, 2003, p. 183 ss. Sul punto specifico, con particolare attenzione all'impiego del controllo giurisdizionale per finalità politiche, si veda, tra gli studi più recenti, G. SCHINELLI, *Profundización del control judicial en el proceso parlamentario*, in *Portucalense Law Journal*, 1/2008, p. 10 ss.

⁷¹ Giacomo I Stuart sciolse rispettivamente le legislature che andavano dal 1604 al 1611; dal 1614 al 1616; dal 1621 al 1622 e infine nel 1624. Cfr. più specificamente la ricostruzione storica fornita da R. BUCHOLZ, *A History of England from the Tudors to the Stuarts*, Chicago, 2003, p. 126 ss. Sui rapporti tra Corona e Camera dei Comuni durante le fasi iniziali della dinastia Stuart e sulla conseguente definizione delle prime prerogative parlamentari, si vedano, *ex plurimis*, E.M. TYLLARD, *The Elizabethan World Picture*, New York, 1941, p. 175 ss.; J.A. SHARPE, *Early Modern England: A Social History, 1550-1760*, Londra, 1997, p. 132 ss.

⁷² K. WRIGHTSON, *English Society, 1580-1680*, New Brunswick, 1982, p. 246 ss.; R. BUCHOLZ-K. NEWTON, *Early Modern England, 1485-1714. A Narrative History*, Oxford, 2003, p. 211 ss.;

tavia, nonostante l'editto del Re e la conseguente decisione dei giudici, la Camera dei Comuni convalidò ugualmente le elezioni⁷³.

Sin dai primi anni del Regno, dunque, l'atteggiamento assunto dal Sovrano in relazione alla possibilità di riconoscere alle Assemblee politiche taluni privilegi suscitò, quasi immediatamente, la naturale reazione della *House of Commons*, la quale, dinanzi al rischio tangibile di un controllo attivo e diretto sull'applicazione delle prerogative parlamentari da parte della Corona rispose con l'approvazione del "*Form of Apology and Satisfaction*". Tale documento, elaborato da una commissione interna composta da ben settanta membri, ribadiva, anche con toni piuttosto aspri, la portata non più trascurabile dei privilegi del Parlamento inglese⁷⁴.

⁷³ Così J. GUY, *Tudor England*. Oxford, 1988, p. 69 ss. il quale, illustrando l'aspro conflitto tra il Parlamento e il Re, soprattutto in materia tributaria, documenta come nel 1606, con le Camere sciolte arbitrariamente dal Sovrano, un mercante ebbe a contestare un tributo commerciale impostogli dalle autorità doganali. La gabella, di esclusiva origine regia, era stata approvata senza il consenso del Parlamento, ormai inattivo. Il giudice adito, però, convalidò comunque quel tipo di tassazione e aprì di fatto alla possibilità per il Primo Ministro incaricato dal Re di imporre tributi senza il controllo delle Camere.

⁷⁴ Nel documento riportato in T.C. MENDENHALL, *Ideas and Institution in European History (800/1715)*, New York, 1963, p. 273 ss. si legge: "Most gracious Sovereign [...] Howbeit, seeing no human wisdom, how great so ever, can pierce into the particularities of the rights and customs of people or of the sayings and doings of particular persons but by tract of experience and faithful report of such as know them (which it hath pleased your Majesty's princely mouth to deliver), what grief, what anguish of mind hath it been unto us at some time in presence to hear, and so in other things to find and feel by effect, your gracious Majesty (to the extreme prejudice of all your subjects of England, and in particular of this House of Commons thereof) so greatly wronged by misinformation as well touching the estate of the one as the privileges of the other, and their several proceedings during this Parliament: Which misinformation, though apparent in themselves and to your subjects most injurious, yet have we in some humble and dutiful respects rather hitherto complained of amongst ourselves than presumed to discover and oppose against your Majesty [...]. With all humble and due respect to your Majesty our Sovereign Lord and Head, against those misinformation we most truly avouch. First, that our privileges and liberties are our right and due inheritance, no less than our very lands and goods. Secondly, that they cannot be withheld from us, denied, or impaired, but with apparent wrong to the whole state of the realm. Thirdly, and that our making of request in the entrance of Parliament to enjoy our privilege is an act only of manners, and doth weaken our right no more than our suing to the King for our lands by petition [...]. Fourthly, we avouch also, that our House is a Court of Record, and so ever esteemed. Fifthly, That there is not the highest standing Court in this land that ought to enter into competency, either for dignity or authority, with this High Court of Parliament, which with your Majesty's royal assent gives laws to other Courts but from other Courts receives neither laws nor orders. Sixthly and lastly, that the avouch that the House of Commons is the sole proper judge of return of all such writs and of the election of all such members as belong to it, without which the freedom of election were not entire. And that the Chancery, though a standing Court under your Majesty, be to send out those writs and receive the returns and to preserve them, yet the same is done only for the use of the Parliament, over which neither the Chancery nor any other Court ever had or ought to have any manner of jurisdiction [...] The rights of the liberties of the Commons of England consistent chiefly in these three things: First, That the shires, cities, and boroughs of England, by representation to be present, have free choice of such persons as they shall

Nel celebre caso "Goodwin v. Fortescue" del 1604⁷⁵, i Comuni ebbero ragione delle pretese del Re e avocarono a sé il potere di verificare gli esiti delle proprie elezioni stabilendo il c.d. "control of returns"⁷⁶. A partire da questo momento il controllo sui titoli di ammissione dei propri componenti fu esercitato autonomamente dalla Camera dei Comuni, dapprima in via di fatto e successivamente anche *de jure* con l'approvazione, nel 1695, del "Parliamentary Election Returns Act"⁷⁷. In perfetta continuità con questa vicenda, nel 1621, il Parlamento approvò altresì una precisa "protestation", con cui si ribadiva fermamente che "ogni membro dell'Assemblea ha la libertà di parola, così come la libertà da ogni impeachment, arresto o molestia, eccezion fatta per le accuse provenienti dalla Camera stessa, in relazione alle affermazioni, ai ragionamenti o alle dichiarazioni riguardanti il Parlamento e i suoi lavori". La reazione di Giacomo I non si fece attendere: scioglimento delle Camere; arresto di tutti i sottoscrittori dell'atto e cancellazione della "protestation" dai resoconti parlamentari⁷⁸.

Fu con il suo successore Carlo I, però, che il contrasto politico con i Comuni si radicalizzò definitivamente. Come si accennava, il conflitto che contrappose la Corona alla borghesia mercantile e agli *yeomen* inerì inizialmente a scelte di natura fiscale, ma ben presto si estese anche al comando delle azioni militari e alla gestione delle questioni religiose⁷⁹. Si trattava di aspetti caratterizzanti per lo

put in trust to represent them. Secondly, that the persons chosen, during the time of the Parliament as also of their access and recess, be free from restraint, arrest, and imprisonment. Thirdly, That in Parliament they may speak freely their consciences without check and controlment, doing the same with due reverence to the Sovereign Court of Parliament, that is, to your Majesty and both the Houses, who all in this case make but one politic body whereof your Highness is the Head ...".

⁷⁵ Cfr. <http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1604-1629/constituencies/buckinghamshire>.

⁷⁶ Per una ricostruzione del caso e delle sue implicazioni successive sui rapporti tra Corona e Parlamento, si vedano C. MUNDEN, *The Defeat of Sir John Fortescue: Court versus Country at the Hustings?*, in *English History Review*, 18/1975, p. 811 ss.; L. PECK, *Goodwin v. Fortescue: the Local Context of Parliamentary Controversy*, in *Parliamentary History*, 3/1984, p. 33 ss.; E.N. LINDQUIST, *The Case of Sir Francis Goodwin*, in *English History Review*, 104/1989, p. 670 ss.; p. 851 ss.

⁷⁷ Sul punto specifico si confrontino D. UNDERDOWN, *A Freeborn People: Politics and the Nation in Seventeenth Century England*, Oxford-New York, 1996, p. 19 ss.; G. BURGESS, *The Politics of the Ancient Constitution. An Introduction to English Political Thought 1603-1642*, London, 1992, p. 3 ss.; C. MUNDEN, *James I and the Growth of Mutual Distrust. Kings, Commons and Reform (1603-1604)*, in K. SHARPE (a cura di), *Faction and Parliament: Essays in early Stuart History*, Oxford, 1978, p. 43 ss.

⁷⁸ R. LOCKYER, *The Early Stuarts: A Political History of England, 1603-1642*, Londra, 1999, p. 79 ss.; I. LOVELAND, *Constitutional Law (A Critical Introduction)*, Londra, 1996, p. 293 ss.; B. COWARD, *The Stuart Age: England, 1603-1714*, Londra, 1994, p. 47 ss.

⁷⁹ In ordine alla radicalizzazione del conflitto tra la *House of Commons* e Carlo I si vedano in particolare C. CARLTON, *Charles I: The Personal Monarch*, Londra, 1995, p. 87 ss.; K. SHARPE, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992, p. 152 ss.; A. HUGHES, *The Causes of the English Civil War*, Basingstoke, 1998, p. 89 ss.; R. HUTTON, *The British Republic (1649+1660)*, New

sviluppo dello Stato, in cui il controllo sui giudici si affermò come il meccanismo principale per la difesa della supremazia regia. Sempre più di frequente, il Parlamento andava sviluppando scelte impositive alternative e concorrenti rispetto a quelle definite dal Re, arrivando persino ad approvare una propria risoluzione con cui ordinava alla Corona il rispetto della proprietà privata e vietava agli emissari di Sua Maestà di riscuotere i tributi considerati eccessivamente onerosi per le attività commerciali della borghesia⁸⁰.

Per questi motivi, nel 1629, Carlo I ordinò simbolicamente l'arresto di Sir John Eliot, che aveva diretto le procedure parlamentari a seguito delle quali le Camere avevano varato la propria politica fiscale, e sciolse la legislatura, governando per i successivi undici anni con il solo ausilio dei suoi uomini di fiducia⁸¹. Fu così che, a partire dal XVII secolo, soprattutto la *House of Commons* cominciò ad opporsi apertamente all'indiscussa onnipotenza del Sovrano, proponendo una nuova ricostruzione dei rapporti inter-istituzionali, imperniata sull'autonomia e sulla centralità del Parlamento⁸².

La vera affermazione della supremazia parlamentare rispetto al potere regio si registrò nel 1689 con il caso "*Jay v. Topham*", allorché le Camere annullarono l'ordine del Monarca che invitava i propri sudditi a non rispettare la chiamata alle armi decisa dal Parlamento. Iniziava in tal modo a svilupparsi un diverso indirizzo politico-militare da parte delle Assemblee elettive, che cercavano di sostituirsi alla Corona anche nella difesa del territorio⁸³. Da questo momento in

York, 2000, p. 23 ss.; J. KENYON-J. OHLMEYER, *The Civil Wars: A Military History of England, Scotland and Ireland (1638-1660)*, Oxford, 1998, p. 52 ss.

⁸⁰ J. MORRILL, *Revolt in the Provinces: The People of England and the Tragedies of War*, Londra, 1999.

⁸¹ Cfr. K. SHARP, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, 1992. L'autore sottolinea come in quelle circostanze il Sovrano, che aveva affidato gran parte dell'amministrazione degli affari governo al suo consigliere più fidato, Thomas Wentworth, e al vescovo di Londra, William Laud, nel 1640, non poté comunque far a meno di convocare le Camere, che si riunirono nel c.d. "Corto Parlamento", chiuso però nello stesso anno. Il re si arrese nuovamente alle pressioni di Lord e Comuni nel 1645, allorché convocò il c.d. "Lungo Parlamento", che, come noto, gli sarebbe definitivamente sopravvissuto.

⁸² C.H. MCILWAIN, *The High Court of Parliament and its supremacy*, cit., p. 78 ss.

⁸³ Si veda più specificamente il commento fornito al caso "*Jay v. Topham*" da T.C. HARTLEY-J.A. GRIFFITH: *Government and Law*, Londra, 1981, p. 260 ss. i quali sottolineano come, in realtà, il vero contrasto tra Monarchia e Assemblea legislativa si giocasse quasi integralmente, sulla diversa interpretazione dei precedenti. Le prassi venivano infatti sistematicamente invocate da ciascuno dei due organi per corroborare le proprie decisioni, invalidando le politiche varate dall'altro. Nel caso di specie, per annullare l'ordine del Re, le Camere addussero la loro duplice natura, legislativa e giurisdizionale, in modo tale da potersi avvalere della consuetudine secondo cui i giudici, quando definiscono una controversia, devono godere della piena libertà nell'esercizio delle funzioni loro attribuite. Di conseguenza, il Parlamento, in quanto suprema Magistratura dello Stato, non soltanto poteva risolvere una singola fattispecie in senso difforme rispetto alle indicazioni del Sovrano, ma poteva anche adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire la pace e la stabilità del Regno.

avanti, sfruttando le peculiarità storico-sociali del Regno Unito, il Parlamento scalzò il Sovrano dal ruolo di interprete privilegiato delle istanze della collettività e la dottrina della "*parliamentary sovereignty*" si impose come chiave ermeneutica del diritto pubblico britannico⁸⁴. Se sul piano politico questa conquista si tradusse in un ancora più deciso coinvolgimento dei Comuni nella formazione dell'Esecutivo⁸⁵, sotto il profilo squisitamente giuridico, la sovranità parlamentare indusse a riconoscere alla legge, in quanto fonte direttamente imputabile alle Camere, una particolare preminenza⁸⁶. Il trasferimento della sovranità dal Re al Parlamento affermò il primato della legge sull'arbitrio del Sovrano e garantì alle Camere una prevalenza, formale e sostanziale, che si tradusse nella *rule of law*. Le Assemblee legislative divennero così il vero e proprio fulcro della forma di governo e si videro assegnate tutti quei caratteri che, fino a poco tempo prima, erano riconosciuti al Sovrano, ivi compresa la supremazia rispetto agli altri organi costituzionali⁸⁷.

Il principio della "*parliamentary sovereignty*", assicurando alle Assemblee politiche "*the right to make or unmake any law whatever*" e negando simmetricamente a qualsiasi altro potere dello Stato "*the right to override or set aside the legislation of Parliament*", delineava un nuovo ordine istituzionale⁸⁸: Lord e Comuni detenevano il potere di porre in essere leggi valide ed efficaci in grado di vincolare l'intero apparato statale, ma per assolvere a tale funzione

⁸⁴ In questo senso si rimanda a S. LAKIN, *Debunking the Idea of Parliamentary Sovereignty: the Controlling Factor of Legality in the British Constitution*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 28/2008, p. 709 ss.; J. GOLDSWORTHY, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford, 1999, p. 234 ss.; J. RAZ, *The Identity of Legal Systems*, in *California Law Review*, 53/1971, p. 795 ss.

⁸⁵ Per una disamina più approfondita della prassi che condusse al progressivo coinvolgimento del Parlamento nella formazione dell'Esecutivo e sulle ricadute che tale interessamento ebbe nelle relazioni tra le Camere e la Corona si leggano W.A. SPECK, *Reluctant Revolutionaries: Englishmen and the Revolution of 1688*, Oxford, 1988, p. 65 ss.; D.L. SMITH, *The Stuart Parliaments (1603-1689)*, Londra, 1999, p. 84 ss.; L. STONE, *The Causes of the English Revolution, 1529-1642*. New York, 1972, p. 212 ss.; A. MARSHALL, *The Age of Faction: Court Politics (1660-1702)*, Manchester, 1998, p. 137 ss.

⁸⁶ Per tutti si veda quanto sostenuto da S. RUTHERFORD, *Lex and Rex. The Law and the Prince. A Dispute for the Just Prerogative of King and People*, Londra, 1644, p. 237, secondo cui: "*The prince remaineth, even being a prince, a social creature, a man, as well as a king: one who must buy, sell, promise, contract, dispose: ergo, he is not regula regulans, but under rule of law*". Ancora, F. WORMUTH, *The Origins of Modern Constitutionalism*, New York, 1949, p. 28 ss. nonché T. BINGHAM, *The Rule of Law*, Londra, 2010, p. 3 ss.

⁸⁷ Cfr. S. CORWIN, *The "Higher Law". Background of American Constitutional Law*, New York, 1955, p. 132 ss.; H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1994, p. 149 ss.; B. LEVINSON, *The First Constitution. Rethinking the Origins of Rule of Law and Separation of Powers*, in *Cardozo Law Review*, 27/2006, p. 1853 ss.

⁸⁸ Al riguardo, A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, 1982, p. 3 ss.

necessitavano anche di un complesso sistema di immunità che impedisse agli altri organi di sindacare la validità di tali leggi e di controllare le attività interne delle Camere⁸⁹.

L'insindacabilità giurisdizionale di taluni atti parlamentari doveva pertanto ricondursi alla peculiare posizione assunta dalle istituzioni rappresentative e alla conseguente affermazione della *rule of law*⁹⁰. Dalla “*Glorious Revolution*” in avanti, infatti, i giudici inglesi e la Corona hanno dovuto rapportarsi con un organo che, come sua prima caratteristica costitutiva, si era auto-qualificato come supremo potere dello Stato reclamando un trattamento giuridico diversificato che garantisse il libero svolgimento della funzione legislativa⁹¹.

La traduzione normativa più tangibile della reazione portata dalla *House of Commons* alle ingerenze di un Sovrano che, attraverso l'iniziativa pilotata della Magistratura, tentava di contrastare l'azione del Parlamento per continuare a

⁸⁹ Per un approfondimento si veda R. COSGROVE, *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist*, Chapel Hill, 1980, p. 78 ss. “Nevertheless, Dicey does not draw the distinction between the group or meeting of individuals and the results of a proper legislative procedure. When he speaks of the right of Parliament to make or unmake any law whatever he speaks as if Parliament can decide how to legislate in any way it sees fit. But, no person or group of persons has such a power. Parliament is an institution bound by the rules of its composition and the rules of procedure. When Dicey says that Parliament's authority cannot be challenged, he is right about the result of the work of parliament whenever it takes the form of the Act, but he is wrong about Parliament as an institution. Occasionally, the institution (though not the Act) is thwarted. For example, if Parliament passed a resolution attempting to set aside an Act of Parliament, it would not – legally – have its way. It would also be wrong to say that Parliament is never thwarted whenever it acts as a legislative body, which is perhaps the sovereign manifestation of Parliament (i.e., whenever the two Houses approve of a Bill separately according to the standing rules and receive the Royal Assent). We have no way of determining whether parliament has acted successfully as a legislative body other than by looking if the product of its actions is an Act of Parliament according to the law. So we retrospectively say that something is an Act because the processes and all other conditions have been met was produced by the legislative body. But Parliamentary Sovereignty and the Constitution. This is only a roundabout way of saying that the institution Parliament has produced an Act of Parliament by following the correct procedures. ‘Institution’ and ‘Act’ remain the only active concepts, and the idea of a ‘legislative body’ is entirely dependent on them. There is not such a thing, as a sovereign ‘legislative body,’ that can be contrasted to the institution of Parliament or the Act of parliament”.

⁹⁰ Così R. LATHAM, *The Law and the Commonwealth*, Oxford, 1949, p. 522 ss.; R. HEUSTON, *Essays in Constitutional Law*, Londra, 1964, p. 3 ss.; I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, Londra, 1952, p. 146 ss.; G. MARSHALL, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, p. 35 ss.

⁹¹ Sulla relazione tra “*Glorious Revolution*” e affermazione della *rule of law* si rimanda per tutti a B. TAMANAHA, *On the Rule of Law*, Cambridge, 2004, p. 47 ss. Per un'analisi dei rapporti inter-istituzionali sviluppatasi a seguito della *rule of law* si vedano invece P.P. CRAIG, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law. An Analytical Framework*, in *Public Law*, 1997, p. 467 ss.; J. RAZ, *The Rule of Law and its Virtue*, Oxford, 1979, p. 211 ss.; J. SHKLAR, *Political Theory and the “Rule of Law”*, in R. HUTCHINSON-M. MONAHAN (a cura di), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, 1987, p. 1 ss.

perseguire indisturbato il proprio indirizzo politico, si ebbe con l'approvazione del "*Bill of Rights*" del 1689⁹². La regola generale attorno a cui tutt'ora ruotano le relazioni tra potere legislativo, giudici e Corona venne chiaramente fissata dall'art. 9 in base a cui, da un lato, si prevedeva che i membri del Parlamento non potessero essere giudicati al di fuori delle Camere per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni e, dall'altro, si stabiliva che i c.d. "*internal proceedings*", identificabili *prima facie* con i procedimenti amministrativi interni all'Assemblea, non potessero subire alcun tipo di accertamento (giurisdizionale o politico) da parte di organi diversi dal Parlamento.

L'affermazione contenuta nel "*Bill of Rights*" tradusse definitivamente in termini di diritto positivo la situazione dei rapporti istituzionali affermatasi fino a quel momento in via di prassi, individuando distintamente un gruppo di risoluzioni sottratte al controllo degli altri poteri così da proteggere l'indipendenza delle Camere e dei loro membri⁹³. La disposizione certificava in maniera inequivocabile come la supremazia del Parlamento non potesse esprimersi soltanto attraverso l'esercizio della funzione legislativa, ma dovesse contemplare anche la potestà di stabilire le norme relative alla struttura interna dell'Assemblea. Ne discendeva che tutti gli atti nei quali si concretava l'attività delle Camere, in quanto manifestazione della loro sovranità, dovessero considerarsi sottratti al controllo da parte di qualsiasi autorità esterna⁹⁴.

In questo contesto, pertanto, con il termine "*proceedings*" si intendevano tutte quelle attività compiute dai componenti dell'Assemblea legislativa all'interno della propria Camera di appartenenza sia nel corso dei lavori d'aula sia in qualità di membri di una Commissione. Approssimativamente, gli atti interni delle Camere sottratti al sindacato giurisdizionale si estendevano entro la vasta area materiale ricompresa tra la verifica dei titoli di ammissione e il diritto dell'Assemblea di disciplinare la propria composizione ("*the right of the House to regulate its own composition*"); l'adozione delle delibere di insindacabilità ("*freedom of speech*"); l'inviolabilità e il divieto di arresto nel corso di procedimenti civili ("*freedom from arrest*"); la facoltà per ciascuna Camera di gestire le proprie questioni interne senza interferenze esterne ("*the right to take exclusive cognisance of matters arising within the House*") e, infine, il diritto del Parlamento di san-

⁹² T.R.S. ALLAN, *Law, Liberty and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, 1993.

⁹³ Art. 9, *Bill of Rights*: "*That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*". Da allora, nel Regno Unito, ogni legislatura inizia con una formale domanda dello *Speaker* alla Corona per confermare i privilegi del Parlamento. Immaneabilmente, la risposta del Sovrano è affermativa. Così R. PETERS, *The Speaker*, Londra, 1994; K. BRADSHAW-D. PRING, *Parliament and Congress*, Londra, 1981, p. 94 ss.; N. REIMER, *Parliamentary culture and reform. Electing the Speaker by secret ballot*, in *The Parliamentarian*, 4/1995, p. 872 ss.

⁹⁴ Così A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2005, p. 121 ss.

zionare chiunque si rendesse responsabile della violazione di tali garanzie (“*the right to punish members and strangers for breach of privileges and contempt*”)⁹⁵.

In termini puramente descrittivi i “*parliamentary proceedings*” potevano allora definirsi come quel gruppo di decisioni, formalmente imputabili all’Assemblea legislativa, attraverso cui le Camere nel loro complesso regolavano i propri processi decisionali. In questa categoria rientravano pure tutte le attività compiute dal Parlamento e dalle sue articolazioni, ancillari all’esercizio della funzione legislativa. Secondo questa accezione, si qualificavano come “*acta interna corporis*” tendenzialmente insindacabili: l’esame dei provvedimenti legislativi in Assemblea; la presentazione di una mozione; le modalità di voto; l’approvazione di una risoluzione; i dibattiti in Commissione; la disciplina delle attività d’Aula; la programmazione dei lavori; la gestione dei tempi di discussione; gli atti di sindacato ispettivo nonché le attività parlamentari di indirizzo e controllo⁹⁶.

Dovevano pertanto ricomprendersi entro questa nozione sia gli atti concernenti il procedimento legislativo sia quelli relativi all’amministrazione delle Camere e tra questi erano ritenuti insindacabili non soltanto i provvedimenti che avevano un rilievo puramente interno, ma anche quelli riguardanti i diritti e i doveri dei soggetti estranei che, a vario titolo, entravano in rapporto con gli organi parlamentari⁹⁷. Almeno in linea di principio, dunque, gli atti non giustiziabili delle Assemblee politiche coincisero fin da subito con quei provvedimenti di carattere eminentemente amministrativo mediante cui soprattutto la *House of Commons* si auto-organizzava precisando lo *status* dei propri componenti e dei propri collaboratori⁹⁸. Il principio cardine del nuovo ordine costituzionale pre-

⁹⁵ Cfr. T. ERSKINE-MAY, *Leggi, privilegi, procedura e consuetudini*, cit. “*The primary meaning of proceedings, as a technical parliamentary term [...] is some formal action, usually a decision, taken by the House in its collective capacity. This is naturally extended to the forms of business in which the House takes action, and the whole process, the principal part of which is debate, by which it reaches a decision. An individual member takes part in a proceeding usually by speech, but also by various recognized forms of formal action, such as voting, giving notice of a motion, or presenting a petition or report from a committee, most of such actions being time-saving substitutes for speaking. Officers of the House take part in its proceedings principally by carrying out its orders, general or particular*”

⁹⁶ N. KATYAL, *Legislative constitutional interpretation*, in *Duke Law Journal*, 50/2001, p. 1335 ss.

⁹⁷ Per una prima classificazione degli “*acta interna corporis*” si confrontino M. BONVALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, p. 74 ss.; G. CAMPION-LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe*, Parigi, 1955, p. 82 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1961, p. 855 ss.

⁹⁸ C.J. FRIEDRICH, *The political theory of the new democratic constitutions*, in A.J. ZURCHER (a cura di), *Constitutions and constitutional trends since world war II*, New York, 1955, p. 13 ss.; A. BARBERA, *I Parlamenti: un’analisi comparativa*, Bologna, 1999, p. 57 ss.; V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, p. 48 ss.

vedeva che di fronte a delibere di questo tenore qualsiasi altro organo difettesse in radice della competenza necessaria per intervenire sulla materia e anche quando l'interpretazione fornita dalle Camere fosse stata palesemente erronea, i giudici, la Corona e il potere esecutivo non sarebbero stati comunque legittimati a conoscere della questione poiché si riteneva che tali atti, pur garantendo in concreto il libero esercizio delle attività parlamentari, fossero sostanzialmente incapaci di produrre effetti pratici al di fuori dell'Assemblea legislativa⁹⁹.

All'interno degli "acts of Parliament" andava così delineandosi un'ulteriore categoria di provvedimenti sottratti al controllo giudiziario in quanto funzionali allo svolgimento dell'attività normativa delle Camere. Nel sistema inglese si sviluppò quindi una consuetudine costituzionale per effetto della quale la Magistratura evitava scrupolosamente di invadere il terreno riservato al potere legislativo mostrando un riguardo particolare per quei provvedimenti attraverso cui le Assemblee elettive organizzavano il loro funzionamento¹⁰⁰. Era opinione diffusa che deprivere il Parlamento della propria sfera di autonomia interna rappresentasse un pericolo per la tenuta generale del sistema: gli stessi Tribunali si rifiutavano di sindacare le decisioni assunte dalle Assemblee politiche che interessassero aspetti o episodi legati all'amministrazione o alla vita delle Camere e, una volta aditi, rigettavano la questione dichiarando la propria assoluta carenza di giurisdizione¹⁰¹.

In realtà, l'ipotesi concreta che taluni atti parlamentari potessero essere esclusi dal controllo della Magistratura aveva cominciato ad affacciarsi anche per altra via, sfruttando cioè la duplice natura legislativa e giurisdizionale del Parlamento inglese. Soprattutto durante il Medioevo, le Camere (e la *House of Lords* in particolare) si presentavano più come un organo giudiziario che come una vera e propria Assemblea legislativa. La funzione normativa era infatti esercitata soltanto saltuariamente, ossia quando Lord e Comuni venivano coinvolti espressamente dal Re¹⁰². In questa prima fase, il Parlamento, riunito in sede giu-

⁹⁹ Cfr. M. BRETT, *National Identity as Commentary and as Metacommentary*, in L. JONKER (a cura di), *Historiography and Identity (Re)formulation in Second Temple Historiographical Literature*, New York, 2010, p. 32 ss.; J. LIEBERMAN, *A Practical Companion to the Constitution*, Berkeley, 2005, p. 436 ss.; J. GOLDSWORTHY, *Legislative Sovereignty and the Rule of Law*, in T. CAMPBELL-K.D. EWING-A. TOMKINS (a cura di), *Sceptical Essays on Human Rights*, Oxford, 2001, p. 69 ss.

¹⁰⁰ Più di recente, "R (*Daily Mail and General Trust plc*) v HM Treasury and Commissioners of Inland Revenue" del 1988.

¹⁰¹ A titolo di esempio, si leggano le motivazioni addotte nel caso "*Bradlaugh v. Gosset*" del 1884. Nella fattispecie, il giudice Stephen ebbe modo di affermare che, non avendone la competenza, nessuna Corte avrebbe mai potuto intervenire, neppure nell'ipotesi in cui il Parlamento avesse impedito ad uno dei suoi membri di adempiere agli obblighi previsti dalla legge o lo avesse escluso dalla Camera di appartenenza.

¹⁰² Tra gli altri, affrontano il tema della natura para-giurisdizionale del Parlamento in chiave eminentemente storica K. WRIGHTSON, *English Society, 1580-1680*. New Brunswick, 1982, p. 45 ss.; A.J. POLLARD, *The Wars of the Roses*. New York, 1988, p. 39 ss.; G.R. ELTON, *The Tudor*

risdizionale, operava come Corte di giustizia, sulla base di un diritto speciale, e aveva consolidato nel tempo una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri giudici del Regno. Da questa collocazione discendeva logicamente che talune risoluzioni delle Camere non potessero essere riformate soprattutto quando chiudevano in via definitiva una controversia¹⁰³.

Accanto a queste pronunce si situavano, però, anche altri tipi di provvedimenti, che potevano facilmente considerarsi come attività preparatorie all'adozione di quelle delibere non sindacabili da parte degli altri organi giudiziari. Si trattava di atti meramente interni che disciplinavano la struttura amministrativa delle Camere e garantivano il funzionamento pratico dell'Assemblea riunita in qualità di *High Court*. A tali provvedimenti, fondamentalmente in ragione della funzione organizzatoria cui assolvevano, si estese fin da subito – e quasi in via automatica – il regime giuridico dell'insindacabilità giurisdizionale¹⁰⁴. In tali ipotesi, il Parlamento poteva interpretare liberamente il proprio diritto e gestire autonomamente lo svolgimento delle proprie sedute. Sebbene si trattasse di un ambito non precisamente definito, che oltretutto originava da fattispecie speciali e che proprio nell'eccezionalità dei casi trovava la propria ragion d'essere, già in epoca piuttosto risalente, quindi, aveva cominciato a delinearsi un settore dell'ordinamento sottratto al controllo dei giudici comuni ed entro il quale le Camere erano libere di applicare in via riservata alcune norme¹⁰⁵.

2.2. Le ragioni costituzionali

Attraverso una serie continua di rivendicazioni, il Parlamento inglese riuscì a costruire un articolato sistema di garanzie e a definire gradualmente un'area sottratta al controllo degli altri organi statuali, per preservare una netta separazione dei poteri in senso funzionale a tutela dell'autonomia politica acquisita in via di fatto¹⁰⁶. In questo contesto, l'insindacabilità di alcuni provvedimenti delle Ca-

Revolution in Government. Cambridge, 1953, p. 78 ss. Quest'ultimo in particolare sottolinea il cambiamento radicale impresso alla struttura del Parlamento – e soprattutto alla Camera dei Comuni – a partire dalla dinastia Stuart.

¹⁰³ Circa la strutturazione del sistema giudiziario in Gran Bretagna e la collocazione apicale della *High Court of Parliament* si leggano, ad esempio, M. GRAVES, *The Tudor Parliaments: Crown, Lords and Commons, 1485-1603*, Londra, 1985; U. MATTEI, *Il modello di Common Law*, Torino, 2004, p. 54 ss.; D. IBBETSON, *Common Law and Jus Commune*, Cambridge, 2001, p. 20 ss.

¹⁰⁴ In senso conforme, U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, 1900, p. 24 ss.; F. COSENTINO, *Diritto parlamentare e regolamenti*, in *La politica parlamentare*, 4/1951, p. 127 ss.; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952, p. 226 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia (Teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1959, p. 356 ss.; C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p. 634 ss.

¹⁰⁵ M. CERASE, *Anatomia critica delle immunità parlamentari italiane*, Soveria Mannelli, 2011, p. 15 ss.

¹⁰⁶ R. BUCHOLZ-K. NEWTON, *Early Modern England, 1485-1714*, cit.

mere rappresentava un corollario del principio della sovranità parlamentare e, al pari di essa, si prefiggeva lo scopo di garantire la necessaria indipendenza delle Assemblee politiche dagli altri poteri dello Stato. Solo l'organo sovrano, in quanto "*superiorem non recognoscens*", era pienamente indipendente e libero nella propria azione, di conseguenza i suoi atti, di qualunque natura fossero, non potevano essere assoggettati ad alcun sindacato¹⁰⁷.

La teorizzazione iniziale degli "*interna corporis*" palesa dunque una matrice prevalentemente politica e si inserisce a pieno titolo nell'ambito del parlamentarismo moderno. La lotta delle Camere per la propria indipendenza si dirigeva anzitutto verso la Corona e interessava aspetti legati allo sviluppo della forma di Stato e di governo¹⁰⁸. La relazione tra Parlamento e giudici emergeva, per così dire, solo in seconda battuta ossia nel momento in cui il potere giudiziario veniva utilizzato dal Re per controllare e reprimere le istanze parlamentari. L'indipendenza delle Camere si affermava, anzitutto, nei riguardi del potere esecutivo al quale veniva sottratto il principale strumento di ingerenza sull'attività dei singoli Deputati¹⁰⁹.

Nonostante il "*Bill of rights*" avesse contribuito a fissare alcuni principi cardine in tema di organizzazione statale, il modello costituzionale di riferimento oscillava continuamente tra una forma di governo imperniata sulla supremazia del Parlamento e un prototipo basato invece sulla tradizionale egemonia della Corona in cui il sindacato giurisdizionale era massicciamente impiegato come strumento di controllo sull'attività politica delle Assemblee elettive¹¹⁰. Asserire la sottrazione di alcuni atti al sindacato dei giudici equivaleva a garantire la cen-

¹⁰⁷ Così O. VON GIERKE, *Giovanni Althusius, e lo sviluppo storico delle teorie politiche giuridico-naturalistiche*, Torino, 1974, p. 207 ss.; F. CALASSO, *Gli ordinamenti giuridici del rinascimento medioevale*, Milano, 1965, p. 243 ss.; S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione. Instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione*, in ID., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 88 ss.; G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato della dottrina degli interna corporis*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. V, Firenze, 1969, p. 27 ss.; N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1980, p. 1421 ss.

¹⁰⁸ Cfr. P. BIGLINO-CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal constitucional en la sentencia 99/1987*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1/1988, p. 211 ss.; D. BRUNELLI, *Immunità*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XV, Roma, 1989, p. 2 ss.; P. LAUVAUX, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in O. BEAUD-J.M. BLANQUER (a cura di), *La responsabilité des gouvernants*, Parigi, 1999, p. 242 ss.

¹⁰⁹ Per un'impostazione simile si vedano P. RESCIGNO, *Immunità e privilegio*, in *Rivista di diritto civile*, 1/1961, I, p. 425 ss.; F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, I, Torino, 1909, p. 214 ss.; V E ORLANDO *Immunità parlamentari ed organi sovrani. A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1940, p. 142 ss.

¹¹⁰ G.F. LOCK: *Parliamentary privilege and the Courts: the avoidance of conflict*, in *Public Law*, 1/1985.

tralità delle Camere, anche perché la pretesa dei tribunali di esercitare la propria giurisdizione rispondeva alla contrapposta esigenza di mantenere il dominio monarchico e del potere esecutivo sulle Assemblee legislative. Si delineava in questo modo attorno a un Parlamento, emancipato e sovrano, anche il ruolo degli altri apparati. Le Camere avevano assunto una preminenza tale per cui i giudici e la Corona, per rispettare la separazione dei poteri, dovevano necessariamente favorire (o quanto meno non interferire con) l'attività degli organi rappresentativi¹¹¹.

In altre parole, una volta affermata la “*parliamentary sovereignty*” tutti i poteri dello Stato dovevano agire affinché il Parlamento potesse svolgere efficacemente e liberamente tutte le sue attribuzioni¹¹². La creazione degli “*acta interna corporis*” fu quindi teleologicamente orientata al mantenimento del principio di separazione dei poteri. L'individuazione di alcuni provvedimenti camerali non giustiziabili era infatti da ricollegare all'esigenza pratica di difendere la libertà dell'organo rappresentativo e di garantirne l'indipendenza nei confronti del Re e dell'Esecutivo, da cui i magistrati dipendevano direttamente¹¹³.

In questo senso, la dottrina degli “*internal proceedings*” – e più in generale l'intero complesso dei “*parliamentary privileges*” – trovava la propria giustificazione storico-giuridica nella necessità contingente di tutelare lo svolgimento della funzione legislativa nel senso più ampio possibile. Le immunità giurisdizionali del Parlamento presentavano connotati prevalentemente politici, forgiati dal conflitto istituzionale tra *House of Commons*, Corona e giudici, essendosi via via affermate come una sorta di dichiarazione di indipendenza nei riguardi del Sovrano¹¹⁴. A seguito della “*Glorious Revolution*” i “*proceedings in Parliament*” as-

¹¹¹ Così V.E. ORLANDO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 505 ss. Tra le opere più recenti si segnalano J.F. SPITZ, *Lex supra regem chez Henry de Bracton: le sens d'un principe*, in *Droits*, 31/2000, p. 159 ss.; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1997, p. 40 ss.

¹¹² Cfr. J.E. ELY, *Democracy and Distrust*, Harvard, 1980, p. 103 ss. nonché W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Oxford, 1867, p. 41 ss. “... Given its historical development, it is fair to say that its parliamentary privilege source is constitutional in the most fundamental sense in that it has everything to do with the relationship between the different branches of government [...] Parliamentary privilege is necessary to protect legislator in discharge of their legislative and deliberative functions, and the legislative assembly's work in government to account for the conduct of the country's business ...”.

¹¹³ I giudici nominati direttamente dal Re e per questo strettamente dipendenti dal suo volere, rappresentavano una sorta di “braccio armato” dell'assolutismo monarchico. A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cit., p. 122 ss.; T.F. GIUPPONI, *Tendenze europee in materia di immunità costituzionali*, cit., p. 667 ss. *Amplius* si legga anche G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Torino, 1993, p. 54 ss.

¹¹⁴ Sul punto P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Stato (storia del diritto)*, in *Novissimo digesto italiano*, XVIII, Torino, 1971, p. 261 ss.; Più specificamente si vedano M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in AA.VV., *Studi In memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Pado-

sicurarono alle Assemblee politiche una certa autonomia decisionale, impedendo che organi diversi da Lord e Comuni si ingerissero indebitamente nel circuito democratico-rappresentativo e influenzassero il libero esercizio delle attribuzioni parlamentari a cominciare dalla funzione legislativa per finire con le attività di indirizzo politico e di controllo sull'operato Governo¹¹⁵. Si trattava, in definitiva, di salvaguardare il prestigio, l'efficienza e l'indipendenza delle Camere, proteggendo i suoi membri da azioni giudiziarie pilotate dal Sovrano e motivate da ragioni politiche. I privilegi parlamentari furono pertanto definiti per avvalorare e corroborare l'autorità delle Assemblee rappresentative e dei loro componenti rispetto alla Corona e ai giudici, tutelando da possibili sovvertimenti la nuova forma di governo incentrata sulla primazia del Parlamento come luogo di formazione degli accordi politici¹¹⁶.

Fu così che tra il XVII e il XVIII secolo si sviluppò un complesso di norme consuetudinarie, volto a disciplinare i rapporti tra i poteri pubblici ritagliando per ognuno di essi uno spazio discrezionale tendenzialmente insindacabile. Simmetricamente, le stesse regole venivano sottratte all'interpretazione e all'applicazione da parte della giurisdizione ordinaria per essere affidate alla cognizione di giudici speciali (il "*Privy Council*", con riferimento agli atti riservati all'Esecutivo, e la *High Court of Parliament*, per quanto concerneva l'applicazione delle prerogative delle Camere) che amministravano una sorta di giustizia domestica¹¹⁷.

Se assunto in una prospettiva dinamica, però, il concetto di "*internal proceedings*", su cui si articolava l'indipendenza degli organi rappresentativi, sollevava notevoli contrasti, a cominciare da quali fossero i contorni esatti di questi provvedimenti, dal momento che ricomprendere un atto oppure escluderlo dal novero degli "*interna corporis*" significava estendere o ridurre la sfera di autonomia delle Camere a discapito o a vantaggio degli altri poteri dello Stato¹¹⁸. La

va, 1984, p. 2371 ss.; F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nel Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 1/2001, p. 409 ss.

¹¹⁵ Così W.R. ANSON, *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, Parigi, 1903, p. 77 ss.

¹¹⁶ Analogamente si veda J.A.G. GRIFFITH-M. RYLE-M.A.J. WHEELER-BROTH, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londra, 1989, p. 87 ss.; "*Parliamentary privilege, even though seldom mentioned in debates, underpins the status and authority of all Members of Parliament. Without this protection individual Members would be severely handicapped in performing their parliamentary functions, and the authority of the House itself, in confronting the Executive and as a forum for expressing the anxieties of the citizen, would be correspondingly diminished*"

¹¹⁷ Cfr. S.A. DE SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, II, Harmondsworth, 1973, p. 314 ss.; E.C.S. WADE-G.G. PHILIPS, *Constitutional and Administrative Law*, Londra, 1977, p. 200 ss. Nella dottrina italiana accenna alla vicenda anche M.C. GRISOLIA, *L'insindacabilità dei membri delle Camere «per le opinioni espresse e i voti dati. Un consolidato istituto parlamentare di difficile regolamentazione*, in *Diritto e società*, 1/1995, p. 25 ss.

¹¹⁸ P. TABARRO, *Le immunità parlamentari in Gran Bretagna: le origini*, in *Rivista di diritto pub-*

definizione di questa nuova tipologia di provvedimenti influiva cioè sui delicati meccanismi di *checks and balances* che stavano mano a mano sviluppandosi nel rapporto trilatero tra giudici, Corona e Parlamento.

Va da sé che, così configurati, i “*proceedings in Parliament*” incidessero in via diretta sugli sviluppi della forma di governo. A seconda dei casi e in maniera del tutto fisiologica, infatti, potere legislativo, esecutivo e giudiziario cercavano di accrescere o limitare la categoria degli “*interna corporis*” per acquisire uno spazio di manovra maggiore e affermare il proprio predominio sugli altri attori istituzionali¹¹⁹. Ma provvedimenti di questo tenore erano in grado anche di influenzare lo sviluppo della forma di Stato, poiché interessavano parimenti la tutela dei diritti individuali con riguardo specifico alle posizioni dei singoli eventualmente lesi da tali delibere¹²⁰. L’individuazione e la qualificazione dei procedimenti parlamentari influenzava cioè anche gli interessi dei sudditi prima e dei cittadini poi, dal momento che, sempre più spesso, gli effetti degli atti sottratti al controllo giurisdizionale travalicavano le mura delle Camere per incidere sui diritti dei singoli. In questo scenario, la natura “quasi giurisdizionale” di un Parlamento che si esprimeva in autodichia non sembrava più in grado di soddisfare le crescenti aspettative individuali¹²¹.

Le prerogative e le esenzioni giurisdizionali riconosciute ai membri del Parlamento si sviluppavano come peculiare forma di integrazione tra organo rappresentativo e corpo elettorale e dovevano essere interpretate sulla base del mandato politico conferito dal popolo. In termini più chiari, derivando la propria sovranità direttamente dal corpo elettorale, il Parlamento non avrebbe mai potuto porre in essere comportamenti che inficiassero o danneggiassero la pro-

blico e scienza politica, 4/1998, p. 645 ss.; D. ZANICHELLI, *Questioni intorno all’art. 51 dello Statuto*, in *Rivista di diritto pubblico*. 1891, p. 646 ss.; S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in ID., *Scritti minori*, vol. II, Milano, 1990, p. 116 ss.; V.E. ORLANDO, *Il parlare in Parlamento*, in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1955, p. 255 ss.

¹¹⁹ M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, 1951, p. 58 ss.

¹²⁰ Variamente, sotto questo aspetto, si vedano A. ABELLÁN GARCÍA GONZÁLEZ, *El estatuto de los Parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, 1992; p. 42 ss.; M. PRÉLOT, *Institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1969, p. 712 ss.; C. MARTINELLI, *L’insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Milano, 2002, p. 218 ss.; J. MITCHELL, *Constitutional Law*, Edimburgo, 1968, p. 63 ss.; M. DUVERGER, *Institutions politiques ed droit constitutionnel*, Parigi, 1970, p. 506 ss.

¹²¹ Gli atti in questione producevano inevitabilmente anche effetti esterni e sarebbe stato del tutto irrealistico ipotizzare che le deliberazioni assunte dalle Camere nell’ambito della propria potestà organizzativa non potessero ripercuotersi anche “*extra moenia*”. Al riguardo si vedano P.M. LEOPOLD, *The power of the House of Commons to question private individuals*, in *Public Law* 2/1992, p. 548 ss.; A.L. GOODHART-H.G. HAMBURY (a cura di), *Essays in Law and History*, Oxford, 1946, p. 93 ss.; E.C.S. WADE-G. BRADLEY, *Constitutional law*, Londra, 1971, p. 46 ss.

pria fonte di legittimazione¹²². Anche la creazione di un gruppo di atti sottratti al controllo dei giudici non poteva quindi alterare la responsabilità del Parlamento di fronte ai propri elettori, per cui le Camere avrebbero comunque dovuto rispondere di eventuali violazioni dei diritti¹²³.

Non deve infatti dimenticarsi che l'avvicendamento tra Parlamento e Sovrano come fulcro del sistema britannico si era giustificato soprattutto sulla base di un'accresciuta capacità dell'Assemblea elettiva di intercettare le istanze della popolazione. Era il perseguimento del "*commonwealth*" a guidare l'attività delle Camere ed anche la gestione degli "*internal proceedings*" avrebbe dovuto concorrere a questo scopo. La sovranità popolare e il conseguimento del benessere della collettività costituivano il vincolo estremo per l'autonomia degli organi legislativi, impedendo che il Parlamento realizzasse in maniera autoreferenziale obiettivi totalmente svincolati dal mandato politico ricevuto dagli elettori, in particolar modo quando si fosse trattato di approvare atti che, per loro stessa natura, non avrebbero potuto contare sul controllo da parte degli altri organi dello Stato¹²⁴.

Di conseguenza, tra i giudici si diffuse, quasi subito, la preoccupazione che anche l'estensione incontrollata delle prerogative parlamentari potesse minacciare le libertà individuali, al pari dell'arbitrio del Re. Le Camere erano sì libere e sovrane, ma soggiacevano anch'esse alle regole fissate dalla legge e dal diritto in generale¹²⁵. Sebbene ci si trovasse di fronte un'area tendenzialmente insindacabile, qualora il Parlamento, nell'esercizio della propria attività interna, avesse oltrepassato i limiti fissati dalla *rule of law*, i suoi comportamenti sarebbero stati ugualmente scrutinati da un giudice terzo e imparziale per riaffermare il dominio della legge. In altre parole, si trattava di evitare che l'organo rappresentativo si situasse al di fuori del diritto, costituendo una minaccia per i diritti dei singoli e per gli altri organi statuali. In questo quadro, anche le immunità parlamentari cominciavano a essere delimitate per assicurare protezione alle posizioni giuridiche soggettive¹²⁶.

¹²² Così A. BICKEL, *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Yale, 1986, p. 98 ss.

¹²³ T.P. TASWELL-LANGMEADS, *English Constitutional History*, Londra, 1960, p. 194 ss.; A. BURTON-ADAMS, *Constitution History of England*, Londra, 1951, p. 192 ss.; E. NEALE, *The Commons' Privilege of Free Speech in Parliament*, in E.B. FRYDE-E. MILLER (a cura di), *Historical Studies of the English Parliament*, Cambridge, 1970, p. 150 ss.; W. BLAKSTONE, *Commentaires on the laws of England (1765-1769)*, Oxford, 2005, p. 165 ss.; M. REYBAERT, *Histoire de la discipline parlementaire*, Parigi, 1884, p. 153 ss.

¹²⁴ Analogamente G. WILSON, *Cases and materials on Constitutional and administrative Law*, Cambridge, 1966, p. 256 ss.

¹²⁵ P.J. MADGWICK-D. WOODHOUSE, *The Law and the Politics of the Constitution of the United Kingdom*, New York, 2007, p. 22 ss.; G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1 ss.

¹²⁶ Sui limiti all'esercizio delle prerogative parlamentari, si consultino A. TORRE, *Rileggendo*