

La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*

di Luca Bartolucci **
(19 novembre 2015)

SOMMARIO: 1. Il Presidente del Senato e l'ennesimo *affaire* Calderoli. Regole sulla presentazione e irricevibilità di decine di milioni di emendamenti - 2. L'interpretazione (solitaria) del diritto parlamentare da parte del Presidente d'Assemblea e il mancato coinvolgimento della Giunta per il regolamento - 3. La composizione delle Giunte per il regolamento: in particolare, la XVII legislatura - 3.1. Alcune possibili innovazioni nell'organizzazione e nel funzionamento delle Giunte per il regolamento e le innovazioni, sul punto, della c.d. 'riforma Boldrini' - 3.2. Trasformazione del ruolo del Presidente d'Assemblea e riflessi sul ruolo delle Giunte per il regolamento - 3.3. La relazione tra la composizione delle Giunte per il regolamento e le regole sui Gruppi parlamentari - 4. Una riflessione conclusiva sulla problematica giuridicità del diritto parlamentare

1. Il Presidente del Senato e l'ennesimo *affaire* Calderoli. Regole sulla presentazione e irricevibilità di decine di milioni di emendamenti

La presentazione – da parte del Senatore Calderoli – di una cifra *monstre* di emendamenti all'Atto Senato n. 1429-B¹ (pari all'incirca a 85 milioni, poi divenuti 72 milioni dopo che sono stati ritirati gli emendamenti riferiti agli artt. 1 e 2) ha offerto l'occasione per arricchire di una nuova decisione presidenziale la casistica del diritto parlamentare italiano. A fronte di un tale incredibile numero di proposte emendative, infatti, nella seduta del 29 settembre 2015 il Presidente del Senato Pietro Grasso ne ha dichiarato l'irricevibilità: non l'inammissibilità, per dichiarare la quale sarebbe stata necessaria una valutazione sul merito per ogni singolo emendamento (per valutarli ci sarebbero voluti, secondo la previsione dello stesso Presidente del Senato, 17 anni); né l'improponibilità, che riguarda emendamenti "estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti"². Invero, il Presidente del Senato ha motivato la sua scelta facendo riferimento all'art. 55 del regolamento del Senato e al calendario dei lavori – già definito – che non sarebbe stato rispettato se egli stesso avesse proceduto alla valutazione³, nel merito, dei milioni di emendamenti. Calendario dei lavori che, è bene ricordarlo, è stato definito dallo stesso Presidente. Infatti, il procedimento di formazione del calendario dei lavori, al Senato, è affidato alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari⁴. Qualora però in seno ad essa non vi sia unanimità sul calendario da approvare, lo stesso è definito dal Presidente. In quest'ultimo caso possono essere avanzate delle proposte di modifica, sulle quali si esprime l'Assemblea a maggioranza con una votazione per alzata di mano (ed eventuale controprova – dopo la chiusura delle porte dell'Aula – mediante procedimento elettronico). Nel caso in questione, sono state avanzate tre proposte di modifica del calendario dei

* Scritto sottoposto a referee.

¹ Atto Senato n. 1429-B che reca "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione".

² Si v. art. 97 reg. Sen.

³ Il Presidente, infatti, ha motivato la decisione calcolando solo il tempo che lui avrebbe dedicato all'esame di ammissibilità degli emendamenti, non anche all'esame (e alla votazione) dei medesimi da parte dell'Assemblea.

⁴ Sui rapporti nella programmazione dei lavori tra Governo, Gruppi parlamentari e Presidente d'Assemblea cfr. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Napoli, Jovene, 2008, p. 57 s.; nonché E. Gianfrancesco, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, Jovene, 2013, p. 215 s.

lavori⁵ nella seduta del 24 settembre 2015 (stesso giorno della riunione della 'Capigruppo' in cui si era definito il calendario, a maggioranza), poi respinte a maggioranza. Dopo che sono state respinte, il Presidente ha dichiarato che sarebbe rimasto "definitivo il calendario dei lavori adottato a maggioranza dalla Conferenza dei Capigruppo" e da lui "comunicato all'Assemblea"⁶. Tecnicamente, però, come ricordato, se nella Conferenza dei Capigruppo non vi è unanimità, è il Presidente che definisce il calendario, che ne ha in questo caso 'scaricato' la responsabilità sulla maggioranza⁷.

D'altro canto, considerare 'ricevibili' questi milioni di emendamenti avrebbe consentito ad ogni singolo parlamentare – in futuro – di bloccare per periodi indefinibili l'attività delle Camere. Tanto più che, per stessa ammissione del Sen. Calderoli, gli emendamenti in questione non sono stati scritti né di suo pugno né dagli uffici del Gruppo parlamentare, ma da un *software* creato *ad hoc* (sebbene il Presidente abbia escluso di far leva su tale aspetto nel motivare la decisione).

Il Presidente ha deciso di considerare ricevibili i soli emendamenti che erano già stati presentati in Commissione – dove non è stato concluso l'esame in sede referente⁸ – e poi ripresentati in Assemblea.

Ad ogni modo, l'obiettivo del Sen. Calderoli – che è, peraltro, Vice Presidente del Senato⁹ – sembra raggiunto, vista l'esposizione mediatica che le decine di milioni d'emendamenti gli hanno assicurato, ancora una volta, e stavolta senza neppure l'ausilio di carrelli. Questo sembra essere stato, infatti, l'obiettivo di Calderoli: quello di recitare "la parte dell'opposizione intransigente"¹⁰. Peraltro, questo risulta evidente da alcune dichiarazioni del Senatore¹¹. Se, invece, l'obiettivo era quello di ostacolare l'*iter* della riforma costituzionale, il Sen. Calderoli si sarebbe probabilmente limitato a presentare un numero

5 In particolare, una proposta di modifica del calendario dei lavori dell'Assemblea volta ad eliminare il termine previsto per la votazione finale; una proposta di modifica del calendario dei lavori volta ad incardinare il provvedimento sulle unioni civili e, infine, una proposta di modifica del calendario volta ad inserire l'esame dei provvedimenti concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali e la riorganizzazione dell'attività di consulenza finanziaria, nonché di altri disegni di legge.

6 A.S., res. sten., seduta del 24 settembre 2015, p. 45.

7 Il Presidente chiarisce durante il suo *speech* nella seduta del 29 settembre 2015, che "le motivazioni delle decisioni [...] sono rinvenibili [...] negli articoli 8 e 97 del regolamento, che attribuiscono al Presidente del Senato il giudizio di ricevibilità, proponibilità e ammissibilità degli emendamenti, giudizio che, com'è ovvio, deve poter essere esercitato in tempi compatibili con il calendario dei lavori definito dalla Conferenza dei Capigruppo e confermato con diverse votazioni dall'Assemblea".

8 Sul punto cfr. G. Rivosecchi, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, a cura di A. Manzella, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 179, sottolinea come, con riferimento alla prassi delle variazioni del calendario da parte della maggioranza che si riflettono sull'ordine del giorno, "negli ultimi dieci anni, gli effetti maggiormente incisivi di tale prassi si sono prodotti sui disegni di legge particolarmente contestati dalle opposizioni, con l'effetto di consentire il passaggio dei provvedimenti in Assemblea senza che la competente Commissione parlamentare avesse potuto terminare il loro esame. Per non parlare poi dell'aggravante di estendere la procedura menzionata ai disegni di legge di revisione costituzionale".

9 Per la terza volta: lo è stato anche nelle legislature XIV e XV.

10 S. Ceccanti, *Intervista*, in *La Stampa*, 30 settembre 2015.

11 Dopo aver presentato circa 500.000 emendamenti in Commissione e averne promessi un milione al passaggio in Aula (e avere conseguentemente sottostimato le sue reali capacità in tal senso), il Sen. Calderoli dichiarò: "Il mezzo milione di emendamenti diventerà un milione in Aula. A fronte di un milione di emendamenti la struttura di Palazzo Madama non riuscirebbe neanche a stampare. Per regolamento infatti il milione di emendamenti dovrà essere stampato e distribuito a ogni senatore [...] quando presenterò gli emendamenti per l'Aula chiederò un coinvolgimento della Sovrintendenza affinché valuti come un Palazzo di quel valore storico possa reggere quel carico di carta". Nel corso della stessa intervista il Senatore continuava: "Posso suggerire una soluzione: dovranno mettere in Aula un gran bel maxischermo e dotare tutte le 320 postazioni di monitor. Oltre a questo devono modificare il regolamento. Peccato che in Giunta per il regolamento non abbiano più la maggioranza" (*Intervista*, in *La Repubblica*, 7/08/2015).

estremamente inferiore di emendamenti, riferiti alle parti del testo dove avrebbe potuto 'solleticare' la 'minoranza' del Partito democratico, almeno prima che, in seno ad esso, non si fosse trovato il compromesso sul modo d'elezione del futuro Senato¹². D'altro canto era prevedibile che un numero talmente gargantuesco d'emendamenti avrebbe provocato una reazione netta, laddove invece qualche decina d'emendamenti ben elaborati avrebbero avuto un effetto più incisivo, almeno politicamente.

È da ricordare, poi, la prassi della sottoscrizione degli emendamenti. In genere, per ogni emendamento si richiede che sia firmato dal presentatore e questo si ritiene un dato determinante ai fini della sua ricevibilità¹³. Posto che gli emendamenti di Calderoli sono stati presentati con un *cd-rom*, e quindi sprovvisti di sottoscrizione autografa, questo solamente sarebbe potuto bastare per dichiararne l'irricevibilità: se non fosse che, peraltro nello stesso *iter* della riforma costituzionale – in Commissione Affari Costituzionali del Senato – anche gli emendamenti presentati in formato elettronico senza sottoscrizione autografa sono stati considerati ricevibili, numerati e pubblicati sul sito del Senato¹⁴, poiché la questione non è stata né posta né sollevata. Qualche dubbio c'è, in realtà, sul richiamo del Presidente ai criteri di ammissibilità utilizzati in Commissione, che è per antonomasia una sede più informale rispetto all'Assemblea. La decisione della Presidenza, ad ogni modo, non ha considerato l'argomento formale dell'assenza materiale di firme autografe per dichiararne l'irricevibilità. Ma, forse, dal momento in cui le nuove tecnologie iniziano ad essere utilizzate in tal modo, quella della sottoscrizione degli emendamenti potrebbe essere una prassi da recuperare per evitare inutili degenerazioni: infatti, richiedere espressamente – quale requisito essenziale per la ricevibilità degli emendamenti – la firma autografa potrebbe forse, in futuro, evitare la presentazione di un numero di emendamenti tanto abnorme.

Si potrebbero altrimenti immaginare – e in questo modo fugare ogni dubbio interpretativo – altri tipi di 'filtri' sia qualitativi che quantitativi alla presentazione degli emendamenti. Ad esempio attraverso l'estensione al Senato del meccanismo della segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi¹⁵, in uso alla Camera (dal 1997) e noto come 'contingentamento degli emendamenti', per "evitare che l'effettività del contingentamento dei tempi venga ostacolata mediante la presentazione di un numero assai elevato di emendamenti (con la conseguente necessità di porli tutti in votazione)"¹⁶. Si potrebbero altresì considerare forme di aggravamento delle procedure per la presentazione degli emendamenti o attribuire un potere di selezione degli emendamenti alla Commissione di merito insieme alla Conferenza dei Capigruppo, creando così un meccanismo simile a quello utilizzato dal *Committee on Rules*¹⁷ della Camera dei rappresentanti statunitense

12 Si v. art. 2 del disegno di legge di riforma costituzionale (che modifica l'art. 57 Cost.) su "Composizione ed elezione del Senato della Repubblica". In particolare, il comma 5: "La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma".

13 G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, p. 131 s.; sebbene non sia espressamente previsto dal regolamento. L'art. 100, c. 3 reg. Sen. prevede 'di regola' la forma scritta; il c. 4 dello stesso articolo nomina la firma in relazione agli emendamenti presentati da otto senatori che "possono essere presentati anche il giorno stesso della discussione, purché la presentazione avvenga almeno un'ora prima dell'inizio della seduta".

14 Come ha ricordato lo stesso Presidente del Senato nella seduta del 29 settembre 2015.

15 Cfr. G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 249 s.

16 N. Lupo e G. Perniciaro, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2012, p. 6.

17 V. sul punto *A History of the Committee on Rules*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1983. Sul ruolo del *Rules Committee* quale organo di coordinamento che gestisce il 'traffico legislativo' tra le Commissioni e tra queste e l'Assemblea si v. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, CEDAM, 2012, p. 270.

“presso cui sono depositati (con procedure piuttosto scrupolose, anche dal punto di vista tecnico, e defatiganti, sul piano materiale) gli emendamenti in Assemblea, il quale ha il potere, una volta audita la Commissione di merito, di stabilire delle *special rules* per ogni provvedimento e di selezionare un numero limitatissimo di emendamenti da discutere e da votare in Aula”¹⁸.

Altrimenti, si possono immaginare limiti quantitativi alla presentazione di emendamenti. Il regolamento del Senato, infatti, non prevede limiti numerici alla presentazione di emendamenti. La decisione sulla ammissibilità o sulla ricevibilità era dunque destinata a ricadere interamente sulle spalle del Presidente: non deve sorprendere, invero, che “in un diritto parlamentare in cui i regolamenti di Camera e Senato appaiono irrimediabilmente invecchiati e perciò di rado in condizioni di dettare una regola adeguata per la risoluzione del caso concreto, la regola finisce sempre più spesso per essere determinata, di volta in volta, per effetto di una decisione presidenziale, perlopiù agganciata a qualche precedente”¹⁹.

Le opposizioni hanno poi sollevato un'altra perplessità: la valutazione soggettiva, da parte del Presidente, di quanti emendamenti potrà considerare irricevibili in futuro, visto questo precedente. Hanno cioè paventato il rischio che il Presidente potrebbe in futuro considerare irricevibile un numero assai più limitato di emendamenti²⁰, espandendo così eccessivamente la sua discrezionalità sul punto.

2. L'interpretazione (solitaria) del diritto parlamentare da parte del Presidente d'Assemblea e il mancato coinvolgimento della Giunta per il regolamento

Un fatto che si può rilevare nel caso in questione è il mancato coinvolgimento della Giunta per il regolamento. A quest'organo spetta l'iniziativa e l'esame di ogni proposta di modifica del regolamento e ha importanti funzioni consultive. Su ogni questione che riguarda l'interpretazione del regolamento (e la decisione sulla ammissibilità e/o ricevibilità di un tale numero di emendamenti è senz'altro questione d'interpretazione del regolamento) il Presidente può consultare la Giunta. Per la risoluzione dell'ennesimo *affaire* Calderoli, però, il Presidente non ha ritenuto opportuno consultarla, nonostante le numerose sollecitazioni²¹.

In verità, non solo in tale occasione il Presidente del Senato non ha convocato la Giunta. Basti pensare che l'ultima seduta della Giunta per il regolamento del Senato risale al 30 luglio 2014, quando si discuteva sull'applicabilità della tecnica del 'canguro'²², sempre in

¹⁸ N. Lupo e G. Perniciaro, *Riforma del regolamento del Senato*, cit., p. 8.

¹⁹ Così N. Lupo, Editoriale – *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in *Federalismi*, n. 18, 2015, p. 4.

²⁰ Si v. resoconto stenografico della seduta del 29 settembre 2015.

²¹ In particolare, hanno sollecitato il Presidente alla consultazione della Giunta per il regolamento la Senatrice De Petris (Gruppo misto-SEL) che nella seduta del 29 settembre ha dichiarato “che la Giunta per il Regolamento non si è mai più riunita e che noi continuiamo a introdurre di fatto delle modifiche senza nessun tipo di sostegno da parte della Giunta, che dovrebbe essere preposta anche all'interpretazione”. Lo stesso Senatore Calderoli nella seduta del 1 ottobre 2015, con riguardo alla c.d. ‘doppia conforme’ ha dichiarato, rivolgendosi al Presidente, che esiste “uno strumento che si chiama Giunta per il Regolamento che può consultare al fine di ottenere un parere non condizionante, dopo di che spetta comunque a lei decidere, però è ora di finirla con il fatto che questioni così delicate non vedano l'utilizzo dello strumento della Giunta [...] Quindi, Presidente, le rivolgo un sollecito perché si rivolga alla Giunta per dirimere questa questione”.

²² Tecnica anti-ostruzionistica (utilizzata per la prima volta nella *House of Commons*) che prevede la votazione di serie di emendamenti (con formulazione testuale omogenea) a scalare, introdotta al Senato nella riunione della Giunta per il regolamento del 17 luglio 1996. La tecnica trova suo fondamento negli artt. 100, c. 8 e 102, c. 4, reg. Sen. e in analogia a quanto stabilisce l'art. 85 reg. Cam. La votazione per principi non testuali, peraltro, risulta essere un'estensione della tecnica del canguro. Alla Camera, peraltro, tale tecnica è espressamente vietata

riferimento alla riforma costituzionale.

La decisione del Presidente nel caso degli emendamenti Calderoli sarebbe tuttavia risultata quantomeno 'rinforzata' se presa sulla base di un parere – condiviso – della Giunta per il regolamento. Al contrario, la decisione del Presidente sarebbe risultata indebolita – e non rafforzata – se la Giunta si fosse divisa sulla questione ad essa sottoposta. Ad ogni modo, all'interno della Giunta vi sarebbe stata una discussione. Proprio in virtù della discussione che si crea all'interno della Giunta, la 'codificazione' di una 'massima' in un parere della Giunta stessa "esprime il massimo grado di stabilizzazione di una regola di diritto parlamentare"²³, individuando inoltre la principale strategia di legittimazione delle interpretazioni regolamentari accolte dal Presidente di Assemblea"²⁴. Peraltro, al Senato, "i pareri più importanti della Giunta per il regolamento sono riprodotti in note redazionali riferite al testo delle relative disposizioni del regolamento"²⁵. Per questa via sono stati infatti introdotti istituti nuovi come, ad esempio, la mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro²⁶.

Inoltre, e non meno importante, i pareri della Giunta per il regolamento sono pubblici, laddove, invece, le decisioni dei Presidenti delle Camere, pur se evidentemente pubbliche nel momento in cui vengono prese, non rimangono impresse in fonti atto del diritto parlamentare. Questo permette ai Presidenti delle Camere di scegliere discrezionalmente – e utilizzare – di volta in volta il precedente che più 'fa comodo' nel caso concreto alla maggioranza di cui fanno parte, in chiave prettamente politica.

Vi è dunque un triplice ordine di considerazioni per cui una decisione del Presidente assunta sulla base di un parere della Giunta può assumere una legittimazione più forte: in primo luogo, vi è una legittimazione di carattere discorsivo (infatti è consentito anche alle forze di opposizione di poter esprimere – nella sede più idonea – la loro interpretazione rispetto alla quale il Presidente deve eventualmente argomentare e motivare il proprio dissenso); in secondo luogo, la legittimazione deriva dalla maggiore pubblicità del parere, riprodotto in note redazionali sul regolamento; in terzo e ultimo luogo, se il parere è adottato all'unanimità o comunque a larga maggioranza o con un consenso trasversale, ciò accresce di per se stesso la legittimazione della decisione del Presidente.

In questa occasione, il Presidente del Senato ha arginato la manovra ostruzionistica, ma senza chiarire, per esempio, "a quali conseguenze questa decisione conduca, *pro futuro*: in quali casi, cioè, ad essa possa nuovamente fare ricorso"²⁷. Questa critica non sarebbe risultata fondata, invece, ove anche la Giunta per il regolamento fosse stata investita della questione.

Risulta naturale, dunque, chiedersi per quale ragione il Presidente del Senato non abbia fatto ricorso alla Giunta per il regolamento in questa come in altre occasioni. Uno dei

dal 1997 per i disegni di legge costituzionali (art. 85-*bis*, comma 4 reg. Cam.).

23 Infatti, la disposizione del regolamento è cedevole dinanzi al precedente. D'altro canto, il precedente, non avendo dalla sua la forza del principio dello *stare decisis*, si presta ad essere superato da un nuovo precedente. Quindi "il massimo grado di efficacia condizionante di una regola di diritto parlamentare viene garantita attraverso la sua enunciazione da parte dell'attività solo apparentemente consultiva della Giunta. L'indirizzo sancito da un parere di questo organo sarà infatti scrupolosamente osservato fino al suo '*overruling*' da parte di un nuovo parere" (R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 441).

24 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*. cit., p. 225.

25 L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 130.

26 La disciplina della mozione di sfiducia individuale al singolo Ministro è stata infatti 'inventata' dalla Giunta per il regolamento del Senato con un parere del 19 marzo 1984, poi ribadito il 26 luglio 1995, e codificato poi dal regolamento della Camera il 7 maggio 1996 (Sul punto, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 210 s.).

27 N. Lupo, Editoriale – *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, cit., p. 5.

motivi – tra gli altri – può essere rintracciato nell’attuale composizione della Giunta, dove non è rispecchiata la maggioranza dell’Assemblea.

Appelli al Presidente per convocare la Giunta per il regolamento sono giunti da più parti, anche quando si è trovato a decidere sull’interpretazione dell’art. 104 reg. Sen., che riguarda la ‘doppia conforme’, cioè i limiti all’emendabilità – e alla discussione – del testo che torna dalla Camera dei deputati (questione sulla quale si sono espressi molti costituzionalisti – con opinioni peraltro piuttosto variegata²⁸ – in occasione della ‘indagine conoscitiva in merito al processo di revisione costituzionale del Titolo I e del Titolo V della Parte II della Costituzione e della disposizione riguardante il CNEL’ che si è tenuta presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato i giorni 27, 28, 30 luglio e 3 agosto 2015²⁹).

Lo stesso Sen. Calderoli, nella seduta del 1° ottobre 2015, ha sostenuto che la Giunta non fosse stata convocata poiché, a causa degli spostamenti tra i Gruppi parlamentari, al suo

28 Limitandosi all’ambito applicativo dell’art. 104 reg. Sen., ecco una breve sintesi delle opinioni che sono state adottate a favore di un’interpretazione restrittiva o estensiva dell’art. 104 reg. Sen.

A favore di un’interpretazione restrittiva dell’art. 104 è stato detto che l’unico punto cambiato dell’art. 2 ha confermato il principio dell’elezione indiretta. Né dall’art. 104 reg. Sen. né dall’art. 70 reg. Cam. si possono ricavare possibilità interpretative estensive. È pacifico, inoltre, che l’art. 104 si applichi anche alla revisione costituzionale (Ceccanti). Al di là del problema formale, ve n’è uno sostanziale: se si passa all’elezione diretta, si rimette in discussione tutto il testo poiché muterebbe profondamente il ruolo del Senato (Caravita di Toritto). Si è sostenuto che questa doppia conforme sia “una delle doppie conformi più clamorosamente e nitidamente formatesi della storia del Parlamento italiano, oltretutto in un processo costituzionale di questa delicatezza” (Fusaro). Il Senato ha espresso la sua volontà approvando un testo; dunque, “laddove a questa volontà si è sommata la volontà della Camera, sul medesimo testo, l’idea che il Senato ritorni, cambiando idea, su parti già oggetto di deliberazione da parte di entrambe le Camere, è evidentemente deviante rispetto alla logica del procedimento”. I Senatori hanno tre possibilità: insistere sul testo originariamente approvato, ripristinandolo e ponendo nel nulla le modifiche approvate dalla Camera; ritenere che ci siano delle aggiunte o dei perfezionamenti alle parti modificate dalla Camera; oppure possono, sui soli articoli sui quali sono intervenute modifiche della Camera, respingere *in toto* l’articolo o *in toto* il testo (Lupo). Ci si è augurati che la riforma non debba subire le conseguenze di un cambio di preposizione articolata. Contrasta con la logica giuridica e con la prassi parlamentare il voler escludere le applicazioni del regolamento per l’approvazione dei progetti di riforma costituzionale (Barbera). A favore, invece, di un’interpretazione estensiva dell’art. 104 è stato sostenuto che non si possa mortificare il revisore costituzionale a svolgere il ruolo di Giacomo Leopardi che riflette ma non può trasformare ciò su cui riflette (Tondi della Mura). Quando una Camera riceve un testo modificato dall’altra, il testo entra nella sua disponibilità piena. È stata una cultura del compromesso ad aver cercato di modificare questo principio del procedimento legislativo (Mangiameli). Si è richiamato il dibattito nato in sede di approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1953 quando si pose il problema di come si dovesse applicare la *navette* nel procedimento legislativo che conduce alla doppia approvazione della legge di revisione costituzionale. La conclusione fu rassegnata da Carlo Esposito, che affermò che il formalismo giuridico si può raccomandare quando si tratti di procedimento legislativo ordinario, ma è alquanto inappropriato in tema di revisione costituzionale (Scaccia). Il punto decisivo ai fini interpretativi attiene a cosa debba intendersi per ‘diretta correlazione’. Nella materia costituzionale questa ‘diretta correlazione’ può essere interpretata con una ragionevole larghezza dal momento che in un testo di riforma costituzionale tutte le parti si presentano tra loro necessariamente interconnesse poiché i congegni costituzionali sono in grado di funzionare solo se parti di un sistema coerente dove tutto si tiene (Cheli). Si è riflettuto, più in generale, sull’art. 138: l’aggravamento procedurale, i tre mesi di sospensione e le maggioranze qualificate devono essere intese come indicazioni costituzionali al Parlamento, che è sempre in tempo a tornare sui suoi passi. La possibilità di ‘ripensare’ non può essere esclusa neppure nella fase di riesame in prima lettura del testo approvato dall’altro ramo del Parlamento (Azzariti). C’è poi chi ha sostenuto che “gli emendamenti del Senato non possano limitarsi a quei soli articoli sui quali non si sia determinato il consenso dei due rami del Parlamento” poiché “la procedura di revisione costituzionale, per la sua atipicità, non può essere appiattita su quella ordinaria”. Ciò trova conferma “nel parere reso il 5 maggio 1993 dalla Giunta del regolamento della Camera. Non solo: “le modifiche dovrebbero essere sempre ammissibili quando il testo presenti vizi di illegittimità costituzionale, che potrebbero condurre alla dichiarazione di incostituzionalità della legge o di parte della legge” (Pace).

29 Vi sono poi state due sedute, quelle del 9 e del 10 settembre, in cui sono stati auditi, rispettivamente, il Presidente della Regione Liguria e l’assessore all’economia, crescita e semplificazione della Regione Lombardia e il Presidente della Regione Campania, il Presidente della Regione Piemonte, il Presidente della Regione Toscana e il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province

interno non è riprodotta la maggioranza dell'Aula³⁰. È da notare, invece, come l'ultima volta che si è riunita la Giunta – il 30 luglio 2014 – almeno per quanto riguarda la riforma costituzionale, all'interno della Giunta vi era la maggioranza che avrebbe poi votato a favore della riforma (e solo di quella, visto che Forza Italia era già all'opposizione dal dicembre 2013), non essendo ancora stato infranto il c.d. 'Patto del Nazareno'³¹.

3. La composizione delle Giunte per il regolamento: in particolare, la XVII legislatura

Le Giunte per il regolamento sono presiedute dai Presidenti delle Camere e i componenti da loro nominati subito dopo la costituzione dei Gruppi. I membri sono scelti dai Presidenti delle Camere, su indicazione informale dei Gruppi³². Tanto alla Camera quanto al Senato le Giunte sono composte da 10 membri, ma i Presidenti possono integrarle, laddove lo ritengano necessario e sentite le Giunte stesse, con altri membri, per assicurarne una più adeguata rappresentatività (art. 16, comma 1 reg. Cam. e art. 18, comma 2, reg. Sen.). Solo alla Camera dei deputati, l'art. 16, comma 1, prevede che nell'integrazione si tengano presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi. Da tale configurazione si desume il carattere maggiormente 'tecnico' – sebbene, naturalmente, rimangano organi politici, essendo interamente composti da parlamentari – delle Giunte rispetto, ad esempio, alle Commissioni permanenti: le Giunte non hanno, infatti, né le 'dimensioni' di una Commissione permanente, né vengono rinnovate al termine del primo biennio della legislatura (come invece avviene per le Commissioni), né i suoi membri possono essere sostituiti dai Gruppi.

È dunque necessario, in relazione alle vicende poc'anzi accennate, procedere a una breve ricostruzione della composizione delle Giunte per il regolamento nella XVII legislatura.

Nella sua composizione iniziale la Giunta per il regolamento del Senato era composta da undici membri: il Presidente del Senato; tre esponenti del Partito democratico; tre del Popolo della Libertà; uno della Lega Nord; uno di Scelta civica; due del Movimento 5 Stelle. Senza dunque contare il Presidente, che per prassi non vota in Giunta, sette membri erano riconducibili alla maggioranza (poiché inizialmente il PDL ne faceva parte) e tre all'opposizione.

Si sono poi decise non solo delle sostituzioni di membri, ma soprattutto delle integrazioni per garantire il principio della rappresentatività. In particolare, il 19 giugno 2013 ai sensi dell'art. 18, comma 2 del regolamento, vi è stata una richiesta di integrazione avanzata dai Gruppi privi di rappresentanza in Giunta. Sono pervenute alla Presidenza le richieste del Gruppo Grandi Autonomie e Libertà, del Gruppo per le Autonomie-PSI e del Gruppo Misto

autonome.

30 Questo uno stralcio del suo intervento: "Perché la Giunta non si deve più riunire? Per il semplice fatto che gli spostamenti all'interno dei vari Gruppi hanno fatto sì che oggi, purtroppo (e dico purtroppo perché si tratta di una conseguenza alla mancanza del povero senatore Donato Bruno), noi siamo in una situazione di pareggio tra maggioranza e opposizione (prima le opposizioni erano addirittura in maggioranza); ma non è possibile usare gli strumenti disponibili solo quando fanno comodo".

31 In quel caso il parere è stato approvato con dieci voti favorevoli e quattro contrari.

32 Come si nota in R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 225, sebbene i contatti informali tra Presidenza e Gruppi per la scelta dei membri della Giunta potrebbe sembrare qualcosa di più di una 'mera regolarità', alcuni precedenti, come quello del 17 luglio 1996, sembrano confermare "che la scelta dei componenti della Giunta rientra fra le competenze esclusive del Presidente, così smentendo l'esistenza di una vera e propria *opinio iuris*". Il 17 luglio 1996 un membro della Giunta per il regolamento sollecitò un chiarimento alla Presidenza, chiedendo se la nomina dei membri della Giunta debba intendersi come automatica conseguenza della designazione da parte del Gruppo; in risposta, il Presidente della Camera Luciano Violante disse che, anche se i Gruppi sono invitati a fornire alla Presidenza alcuni nomi per la successiva scelta dei componenti della Giunta, la scelta rimane comunque prerogativa esclusiva del Presidente (A.C., Giunta per il regolamento, resoconto sommario riunione del 17 luglio 1996).

e il Presidente ha disposto l'integrazione della composizione della Giunta con altri tre componenti. Ancora, il 12 marzo 2014 il Gruppo del Nuovo CentroDestra (dopo la scissione del PDL) non rappresentato in Giunta, ne ha chiesto l'integrazione ai fini di una più adeguata rappresentatività. Il Presidente ha fatto presente, in quell'occasione, che il numero di componenti della Giunta era pari a tredici, più il Presidente, e pertanto a norma di regolamento è stata possibile l'integrazione con un ulteriore componente (il numero massimo di componenti della Giunta, in base al regolamento del Senato, è di 14 membri più il Presidente; alla Camera non c'è invece un limite numerico). Vi è poi da considerare, oltre ad alcuni trasformismi vari, la scissione del PDL, che aveva avuto luogo nel novembre 2013³³, in relazione all'accordo che avrebbe dovuto separare la decadenza di Silvio Berlusconi (dalla carica di Senatore) dalla sopravvivenza del Governo.

Nel novembre 2015 la composizione della Giunta prevede il Presidente del Senato, quattro componenti del PD, due di FI, due M5S, uno LN, uno Gruppo misto (SEL), uno GAL, uno Area popolare, uno AUT. La composizione è dunque *pro* opposizione. La maggioranza ha infatti sei membri e l'opposizione sette, posto che per prassi il Presidente non vota. Infatti al Senato i Gruppi di maggioranza sono PD, AP, nonché alcuni del Gruppo Per le Autonomie (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE; situazione particolare quella dei componenti che da GAL sono ora passati al Gruppo dei 'verdiniani' di ALA – Alleanza Liberalpopolare-Autonomie, che non hanno votato a favore della maggioranza l'ultima volta che è stata posta la questione di fiducia, il 3 agosto, ma hanno votato a favore della maggioranza nel voto finale sulle riforme costituzionali. C'è da considerare, inoltre, la morte del Senatore Donato Bruno (che era iscritto al Gruppo Forza Italia) il 17 agosto 2015.

Alla Camera dei deputati, invece, la composizione originaria della Giunta prevedeva la Presidente della Camera e altri dieci componenti: sei PD, due M5S, uno PDL, uno SEL. Dopo la nomina dei dieci componenti 'originari', sono risultati esclusi il Gruppo misto e la Lega Nord. Nella riunione dell'11 aprile 2013 la Presidente ha così ritenuto che la Giunta fosse da integrare con un rappresentante per ciascuno di tali Gruppi, in quanto costituitisi di diritto all'inizio della legislatura (e titolari dei resti più alti sulla base di una ripartizione proporzionale dei seggi in Giunta). Per quanto riguarda, invece, il Gruppo Fratelli d'Italia, è stato autorizzato in deroga in un momento successivo alla nomina della Giunta stessa e con una consistenza numerica molto ridotta, talché l'eventuale integrazione con un suo rappresentante avrebbe posto il problema di una complessiva riconsiderazione dei rapporti di proporzionalità, portando ad un aumento ipertrofico dei componenti della Giunta. In tale occasione la Presidente ha altresì ricordato che, nella VII, IX, XIV e XV legislatura non si è proceduto ad integrazioni della Giunta per rappresentare Gruppi in deroga. Si è notata poi una sottorappresentazione del Gruppo Popolo della Libertà che, pur avendo una consistenza pari a 97 deputati, dispone di un solo seggio. Nella stessa seduta la Presidente ha preso atto del parere favorevole espresso a maggioranza e ha nominato componenti della Giunta per il regolamento un deputato del PDL, uno del Gruppo misto e uno del Gruppo Lega Nord. Nella riunione del 17 dicembre 2013 sono state discusse alcune richieste di integrazione della composizione della Giunta: precisamente, la richiesta del Presidente del Gruppo Fratelli d'Italia e quella avanzata dal Presidente del Gruppo Scelta civica il 12 dicembre 2013: il Gruppo, originariamente rappresentato in Giunta, aveva infatti perso il suo seggio con la costituzione del Gruppo Per l'Italia avvenuta il 10 dicembre 2013. Si è così decisa l'integrazione della Giunta con un deputato di Scelta civica e uno del Gruppo Misto ma eletto nelle liste di Fratelli d'Italia. È inoltre presente, attualmente, anche un deputato di Area popolare (prima NCD), che ha sostituito un

³³ In particolare, il 15 novembre 2013 nasce il Gruppo NCD (che ha poi successivamente cambiato nome in Area popolare NCD-UDC) e il 20 novembre 2013 il Gruppo PDL assume la denominazione Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura.

membro che aveva aderito a NCD al momento della scissione del PDL (il PDL aveva due membri della Giunta; dopo la scissione FI e NCD ne hanno avuti uno per uno senza dunque necessità di integrazioni).

Nel novembre 2015, dunque, la Giunta per il regolamento della Camera dei deputati è composta da sedici membri: la Presidente; sei membri PD; uno Scelta civica; uno AP; uno FI; due M5S; uno SEL; uno Lega Nord; due Gruppo misto (uno in genere a favore della maggioranza, uno contro). Quindi, nove a sei *pro* maggioranza, senza considerare la Presidente (che anche la Camera, in Giunta, non vota).

La variazione eccessiva della composizione di organi parlamentari, peraltro, non è un problema nuovo³⁴.

In generale, nelle ultime legislature si è osservato un calo delle riunioni delle Giunte rispetto al passato. Se una Giunta che non rispecchia la maggioranza che vi è in Assemblea poteva forse funzionare nell'epoca 'consensuale' del proporzionale, molti più problemi vi sono oggi. Infatti, l'avvento dei sistemi elettorali prevalentemente maggioritari ha compromesso la capacità della politica di trovare 'compensazioni' anche sul piano del diritto parlamentare. Il precedente parlamentare ha assunto un ruolo vieppiù maggiore, così come la figura del Presidente d'Assemblea ha subito un mutamento profondo, da 'uomo della Costituzione'³⁵ è divenuto estremamente più 'politico'³⁶. Anche sul funzionamento delle Giunte per il regolamento, la dinamica maggioritaria e il diverso ruolo dei Presidenti hanno avuto degli effetti: s'è rafforzata la logica del confronto maggioranza-opposizione anche all'interno di organi³⁷ – come le Giunte per il regolamento – nei quali dovrebbe essere quantomeno attenuata. Ancora una volta, le regole parlamentari si trovano 'sotto stress', visto il mancato adeguamento dei regolamenti alle nuove leggi elettorali che si sono succedute dal 1992 ad oggi. Infatti, "l'immutabilità delle disposizioni scritte nei regolamenti parlamentari finisce inevitabilmente per ampliare [...] i margini di interpretazione del regolamento che ogni Presidente dispone" e questo può arrivare a collegarsi anche – entro certi limiti – alla "mancata riforma del bicameralismo paritario"³⁸.

A questo deve aggiungersi la frammentazione dei Gruppi nel corso della legislatura. Se, infatti, la composizione iniziale della Giunta per il regolamento del Senato nella XVII legislatura teneva conto non solo del principio di rappresentatività ma anche di quello della proporzionalità tra i Gruppi, la situazione è poi cambiata. Si scorge qui, dunque, un legame tra la frammentazione dei Gruppi e la composizione della Giunta. Legame che si scorge ancora di più nell'evoluzione parallela della Giunta per il regolamento della Camera dove, però, la maggioranza dell'Assemblea è tale anche in Giunta, seppure in modo più risicato. È dunque necessario procedere attraverso tre ordini di considerazioni che riguardano, in particolare: la composizione delle Giunte per il regolamento e le possibili riforme della loro composizione e del loro funzionamento, anche tenendo conto di quanto previsto dalla c.d. 'riforma Boldrini'; il ruolo dei Presidenti d'Assemblea in relazione alle Giunte per il regolamento; il legame tra la composizione delle Giunte e le regole sui Gruppi parlamentari, anche alla luce della legge 6 maggio 2015, n. 52.

34 Cfr. E. Griglio e G. Perniciaro, *Una disposizione che "non trova pace": (ancora) una variazione nella composizione del Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2009.

35 Secondo la nota definizione data da A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 142: "Il vecchio dilemma – uomo di maggioranza o uomo *super partes* – ha dunque una terza uscita: uomo della Costituzione, titolare cioè non di astratti poteri arbitrari ma di precisi interessi politico-costituzionali".

36 Cfr. N. Lupo, *L'evoluzione del ruolo dei presidenti di Assemblea: ancora "uomini della Costituzione"?*, in *Italianieuropei*, n. 1, 2011.

37 P. Gambale, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2012, p. 6.

38 N. Lupo, *I presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 24.

3.1. Alcune possibili innovazioni nell'organizzazione e nel funzionamento delle Giunte per il regolamento e le innovazioni, sul punto, della c.d. 'riforma Boldrini'

La domanda che viene naturale porsi è se sia necessario modificare la composizione delle Giunte per il regolamento per un loro maggiore coinvolgimento nelle controversie regolamentari. Le soluzioni proposte in dottrina per un rafforzamento del ruolo della Giunta sono molteplici. Innanzitutto si è pensato di delineare “un obbligo per il Presidente di consultare, per le questioni ‘nuove’, la Giunta per il regolamento”³⁹. Un altro obbligo di consultazione – e di successivo parere – si potrebbe ragionevolmente immaginare nei casi in cui il Presidente intenda procedere ad un ‘*overruling*’ rispetto ad un precedente parere della Giunta. Se cioè il Presidente voglia decidere diversamente rispetto a quanto stabilito in un precedente parere della Giunta, dovrebbe essere obbligato alla convocazione della Giunta stessa. Un'altra possibile innovazione riguarda la facoltà, per una minoranza parlamentare, di rivolgersi alla Giunta per le questioni interpretative. Innovazione quest'ultima forse più discutibile, posto che è il Presidente e solo questo il *dominus* della Giunta: gli stessi pareri della Giunta, infatti, rappresentano “uno strumento di condivisione di responsabilità in relazione a scelte che sono integralmente riconducibili ad una decisione della Presidenza o comunque ad opzioni regolamentari non osteggiate da quest'ultima”⁴⁰. Ancora, si è auspicato un incremento della pubblicità dei lavori della Giunta, che renda più trasparente le sue attività.

Per quanto riguarda una riforma della composizione si individuano alcune linee portanti: è piuttosto condivisa l'idea di una composizione *bipartisan* tra componenti di maggioranza e opposizione⁴¹; infatti, “solo in questo modo ci si può svincolare dal sospetto di un esercizio orientato secondo criteri *lato sensu* politici”⁴². Come si è pur giustamente osservato per altri organi ‘di garanzia’ – come ad esempio l'Ufficio di Presidenza – un approccio partitico alla composizione di tali organi “strutturato intorno al binomio ‘principio di rappresentatività – criterio maggioritario’, si traduce in un ampliamento delle dimensioni dell'organo, di per sé contrastante con le istanze funzionali sottese al corretto operare medesimo”⁴³. C'è da considerare, però, che la Giunta oltre alle funzioni consultive, svolge anche funzioni referenti sulle modifiche regolamentari: in questo caso sembra inevitabile una composizione proporzionale rispetto ai Gruppi, al pari delle commissioni permanenti. Il paradosso, dunque, è che, politicamente – ad esempio nel caso degli emendamenti Calderoli – il problema della mancata convocazione della Giunta si può rintracciare proprio

39 E. Gianfrancesco e F. Clementi, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 37.

40 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 225-226.

41 Sul punto interessante notare le soluzioni contenute nelle proposte di modifica del regolamento del Senato – e della composizione della Giunta per il regolamento – nella legislatura precedente, sulle quali cfr.: S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 22 ottobre 2008, p. 3: “entrambe le proposte convergono sulla composizione paritaria tra maggioranza ed opposizione della Giunta delle elezioni e delle immunità, anche se opportunamente la proposta Gasparri, per evitare il rischio di una prevedibile paralisi decisionale, prevede espressamente che in caso di parità l'Aula voti sulla proposta del relatore. Parimenti opportuna sembra la scelta della proposta Gasparri, contrariamente a quella Ceccanti, di non estendere tale composizione alla Giunta per il regolamento, stante le funzioni anche referenti da essa svolte in tema di proposte di modifica al regolamento”.

42 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 38. Riprende la proposta anche P. Gambale, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, cit., p. 7.

43 Cfr. E. Griglio e G. Perniciaro, *Una disposizione che “non trova pace”: (ancora) una variazione nella composizione del Consiglio di Presidenza del Senato*, cit., p. 8.

nella composizione dell'organo. Se si vuole, dunque, che la Giunta abbia un maggiore peso sembra imprescindibile – nonostante il suo ruolo di garanzia – giungere ad una sua composizione che rispecchi realmente i rapporti effettivi tra maggioranza e opposizione: altrimenti non verrà convocata – come nel caso analizzato – o verrà usata dalla politica in modo comunque distorto.

A tal proposito può essere interessante analizzare ciò che in tema di Giunta per il regolamento è contenuto nell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera – che ora appare invero dimenticata – la c.d. 'riforma Boldrini'. Vi è qui contenuta una norma, l'art. 16, comma 1-*bis*, che prevede una forma di convocazione obbligatoria della Giunta per il regolamento su richiesta di uno o più Presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un terzo dei componenti della Camera. Invero, una modifica siffatta potrebbe provocare problemi applicativi poiché in primo luogo “non è chiaro se la richiesta di convocazione della Giunta determini una automatica sospensione della decisione regolamentare ovvero se il Presidente di Assemblea possa convocare la Giunta anche successivamente alla risoluzione del caso *sub iudice*” e, in secondo luogo, “la proposta di modifica dell'art. 16, comma 1-*bis* non chiarisce se la richiesta di convocazione della Giunta comporti una sorta di ‘appello’ rispetto alla decisione presidenziale oppure se, come in occasione del ‘lodo Casini’ in materia di scrutinio segreto⁴⁴, il Presidente potrà limitarsi in Giunta a motivare pubblicamente la propria decisione regolamentare senza che il collegio minore sia chiamato a sindacare l'interpretazione presidenziale”⁴⁵. Ad ogni modo, sebbene si possa ipotizzare “che l'esito della richiesta non sia ‘vincolato’, anzitutto nel senso che non è prevista la sospensione delle procedure sulle quali viene richiesto il chiarimento, e che comunque rimane al Presidente la decisione se mettere la questione al voto”⁴⁶, sembra comunque quantomeno ‘bizzarra’ “la possibilità di convocare un organo consultivo contro la volontà del soggetto destinatario dell'attività di consulenza”⁴⁷; considerando poi che “più volte i Presidenti hanno precisato che la Giunta per il regolamento è convocata solo quando i Presidenti lo ritengono opportuno”⁴⁸. Sarebbe necessario, quantomeno, prevedere “degli adeguati poteri di filtro rispetto a questioni pretestuose e manifestamente infondate, ribadendo inoltre che la decisione ultima sull'interpretazione del regolamento spetta in ogni caso al Presidente di Assemblea”⁴⁹.

Quello che invece sembra mancare nell'ipotesi di riforma è una ‘codificazione’ del potere

44 Il lodo Casini riguarda l'interpretazione del regolamento per quanto riguarda i casi di ammissibilità del voto segreto. In particolare, si ritiene il voto segreto ammissibile “per le norme che modifichino la disciplina esistente in punti ed aspetti qualificanti” (A.C., Giunta per il regolamento, res. somm., riunione del 7 febbraio 2002, p. 3 s.). Sul punto, cfr. R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 357.

45 R. Ibrido, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, a cura di N. Lupo, n. 1, 2014, p. 19 s.

46 G. Perniciaro, *I Gruppi di opposizione nel metodo e nel merito della proposta di modifica del regolamento della Camera*, in *Osservatorio sulle fonti – Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 7.

47 R. Ibrido, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, cit., p. 20.

48 V. Di Ciolo e L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè editore, 2013, p. 317.

49 R. Ibrido, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di “sincerità” e modello accusatorio di deliberazione politica*, cit., p. 20.

della Giunta di adottare, con parere, 'procedure sperimentali'⁵⁰ in deroga al regolamento⁵¹. Singolare appare invece quello che è contenuto nella 'contro-proposta' di riforma regolamentare presentata dal Movimento 5 Stelle l'8 gennaio 2014. È qui previsto, infatti, con l'art. 16-ter, l'istituzione di un 'Comitato di garanzia del regolamento' composto da tre membri scelti tra i giudici emeriti della Corte costituzionale ed eletti dall'Assemblea a scrutinio segreto con la maggioranza qualificata dei due terzi⁵².

La domanda che ci si pone, in questa sede, è se una riforma della composizione della Giunta per il regolamento possa influire sul suo coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del regolamento. D'altro canto, la composizione dell'attuale Giunta nell'occasione sopra menzionata ha probabilmente contribuito alla sua mancata convocazione, ma sembra essere un fattore contingente. Il *trend* che, invece, si registra da circa dieci anni, va verso un sempre minore coinvolgimento della Giunta anche quando la sua composizione rispecchia la maggioranza dell'Aula. Bisogna quindi distinguere, nelle mancate convocazioni della Giunta, tra il fattore contingente della sua composizione e fattori che invece operano nel medio-lungo periodo.

3.2. Trasformazione del ruolo del Presidente d'Assemblea e riflessi sul ruolo delle Giunte per il regolamento

Tra i fattori che operano nel medio-lungo periodo vi è la trasformazione del ruolo dei Presidenti d'Assemblea. Le Giunte hanno un legame inscindibile con la figura del Presidente, ormai difficilmente qualificabile come arbitro imparziale del diritto

50 Si pensi, per tutte, alle procedure relative al funzionamento del Comitato per la legislazione (16 ottobre 2001 e 6 ottobre 2009); alle procedure di raccordo con l'Unione europea (6 ottobre 2009 e 14 luglio 2010). Si ricollega tali procedure all'immobilismo dei regolamenti parlamentari nelle 'legislature del maggioritario' in N. Lupo, "Codificazione" dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti - Speciale Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 2 s.

51 R. Ibrido, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, cit., p. 21. Infatti "in assenza di una 'meta-norma' scritta che individui il fondamento di questo potere, l'unico percorso che conferisce legittimità ai suddetti pareri è quello che passa per il tradizionale istituto del 'nemine contradicente', ossia la consuetudine orizzontale che abilita a derogare il regolamento qualora nessuno si opponga".

52 Si v. la segnalazione a cura di L. Bartolucci e A. Razza, Ipotesi di riforma del regolamento della camera dei deputati presentata dal gruppo "Movimento 5 stelle" (8 gennaio 2014), in *Osservatorio sulle fonti*, rubrica *Interna corporis* degli organi costituzionali. La proposta prevede altresì che ciascun membro del Comitato duri in carica sei anni e non sia rieleggibile. Secondo il comma 3 dell'art. 16-ter, tale Comitato è chiamato ad esprimersi su questioni di interpretazione del regolamento, tempestivamente sollevate in Assemblea o in Commissione, e che siano state direttamente o successivamente sottoposte al Presidente della Camera, entro 48 ore dalla decisione del Presidente, se ne fa richiesta un quarto dei componenti dell'Assemblea e purché attengano ad alcune distinte materie. Il Comitato, sentita la Giunta per il regolamento se non è stata già investita della questione, si esprime nel termine massimo di sette giorni enunciando la corretta interpretazione del regolamento e indicando, tra i precedenti, quelli che non risultano conformi al regolamento, affinché di essi non si possa più tener conto in futuro. È poi previsto, con l'aggiunta della lettera g) al comma 3 dell'art. 12, un regolamento per l'accesso diretto all'archivio dei precedenti.

parlamentare⁵³. Non è possibile quindi pensare a una riforma della composizione delle Giunte senza considerare questa trasformazione.

Invero, come è stato già sottolineato in dottrina, anche se non si intende rinunciare al ruolo 'politico' del Presidente d'Assemblea, "un accorgimento utile e necessario è quello di evitare l'isolamento del Presidente nella funzione di garante della legalità parlamentare"⁵⁴. Per far questo sembra inevitabile un maggiore coinvolgimento delle Giunte per il regolamento nella risoluzione delle controversie interpretative. È necessario riflettere sulla legittimazione delle decisioni del Presidente: se cioè questa debba rintracciarsi sul parere della Giunta assunto a maggioranza oppure se tali pareri debbano ritornare a non essere vincolanti, di modo che le decisioni del Presidente possano distaccarsi dal parere anche a tutela delle minoranze parlamentari.

Bisogna quindi riflettere, ancora una volta, sul ruolo del Presidente, nella doppia veste di uomo sempre più 'politico' ma allo stesso tempo 'giudice' del regolamento. Laddove, infatti, il Presidente scelga di convocare la Giunta, è come se volontariamente si privasse – almeno in parte e salvo ripensamenti, specie se in Giunta non vi è accordo unanime o quasi – del suo potere di 'decidere' autonomamente. Le Giunte potrebbero allora essere valorizzate non tanto come luogo dove si 'decide', quanto come luogo dove si 'discute': come sedi nelle quali discutere – pubblicamente – le scelte del Presidente sulle questioni d'interpretazione. Per dirla in altri termini, tali organi dovrebbero ricominciare ad essere "uno dei pochi luoghi in cui il Presidente di Assemblea può essere chiamato a giustificare [...] le decisioni che intende assumere [...] eventualmente richiamando in modo espresso e analizzando i precedenti di volta in volta invocati a supporto di tali decisioni"⁵⁵.

Bisogna notare, inoltre, che la quasi totalità dei pareri della Giunta è riconducibile ad una soluzione regolamentare proposta dal Presidente. È evidente, peraltro, che quando il Presidente sottopone una questione alla Giunta vi è da parte sua "l'*animus* di conformarsi [...] alle decisioni della Giunta"⁵⁶. Una recente analisi dei dati quantitativi sulla tipologia di maggioranze che hanno approvato i pareri degli ultimi quindici anni mostra che spesso sono stati adottati all'unanimità (quattordici pareri su venti alla Camera e sei pareri su diciassette al Senato) e più rari sono invece i casi in cui in seno alla Giunta si è deciso a maggioranza⁵⁷. A tal proposito si può utilizzare, riadattandolo, un vecchio *slogan*: "il diritto parlamentare è quello che i presidenti delle due Camere, nella loro funzione di *juris dictio*, dicono che sia"⁵⁸.

Un altro fattore di medio-lungo periodo che ha limitato le convocazioni della Giunta può essere rintracciato nella 'concorrenza' di un altro organo: la Conferenza dei Capigruppo,

53 S. Ceccanti, *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 293 s.: "la mistica dell'imparzialità è stato il modo un po' surrettizio col quale si è voluta assicurare la transizione da un parlamentarismo con forti derive assembleariste alla forma parlamentare in cui è centrale il raccordo tra maggioranza e Governo. La figura del Presidente, eletto da una maggioranza e, di fatto, sempre all'interno della maggioranza di Governo, nonostante le eccezioni apparenti, in quanto descritta come *super partes* poteva almeno in parte mascherare questo passaggio e spaventare di meno quanti erano legati agli stilemi assembleari al punto da confonderli col parlamentarismo, nonostante Perassi".

54 E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 27.

55 N. Lupo, voce *Presidente di Assemblea*, in *Digesto disc. pubbl.*, Aggiornamento, Vol. IV, Torino, UTET giuridica, 2010, p. 456.

56 A. P. Tanda, *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma, Editore Colombo, 1996, p. 74

57 Si v. F. Poli, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, p. 19; in cui si ricostruiscono i pareri delle Giunte per il regolamento nel periodo 1992-2014.

58 A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 51.

presieduta anch'essa, come è noto, dal Presidente d'Assemblea. Vi sono tre differenze che balzano immediatamente agli occhi tra Giunta per il regolamento e Conferenza dei Capigruppo: innanzitutto il regime di pubblicità delle sedute, nullo in Conferenza; una frequenza molto maggiore delle riunioni della Conferenza, almeno settimanali; la partecipazione alle riunioni della Conferenza di parlamentari più 'importanti', essendo i Presidenti dei Gruppi. C'è stato dunque un processo di *enlargement of functions* della Conferenza, proprio a scapito della Giunta per il regolamento⁵⁹, nelle sue funzioni tipiche: ossia nella predisposizione delle modifiche al regolamento e nell'ausilio al Presidente nell'interpretazione di questioni regolamentari. Le sedi, però, sono diverse per natura: così all'interno della Conferenza si ragiona in termini ancora più spiccatamente politici di quanto non si faccia in Giunta. Dunque, il fatto che la Giunta per il regolamento sia convocata di rado anche a causa della sua 'solennità', "è perfettamente simmetrico e speculare all'espansione di fatto del ruolo e delle funzioni della Conferenza dei Capigruppo, che si convoca al Senato almeno una volta a settimana" e "il ritrarsi dell'una coincide con l'avanzare dell'altra"⁶⁰.

3.3. La relazione tra la composizione delle Giunte per il regolamento e le regole sui Gruppi parlamentari

Le Giunte per il regolamento, oltre ad essere legate al ruolo dei Presidenti d'Assemblea ed essere state influenzate dalle dinamiche maggioritarie, hanno un legame con i Gruppi parlamentari e con le norme ad essi dedicate. Qualche timido passo in avanti, per quanto riguarda le norme sui Gruppi, è stato fatto nel 2012 con le modifiche dei regolamenti che hanno rivisto i "criteri di distribuzione del contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, almeno in modo da evitare che la divisione di un gruppo grande in più gruppi piccoli finisse per essere 'premiata' anche sotto questo profilo"⁶¹. Molto rimane però ancora da fare. Regole più stringenti sembrano necessarie quantomeno sulla formazione dei Gruppi in deroga o sulla costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura (ad esempio, soglie più alte per costituire Gruppi in corso di legislatura): regole che avrebbero potuto mantenere più stabile anche la composizione iniziale della Giunta.

Un punto critico si rintraccia, inoltre, nel mancato adeguamento delle regole sui Gruppi alle leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 alla XVI legislatura. Uno degli errori da non ripetere, dunque, dopo l'approvazione della legge n. 52 del 2015 è quello del mancato adeguamento dei regolamenti alla legge elettorale. Qualora non venissero modificate le disposizioni – almeno – del regolamento della Camera (posto che quello del Senato, qualora fosse definitivamente approvata la riforma costituzionale, andrebbe interamente ripensato), il rischio potrebbe essere quello di vanificare l'effetto previsto da alcune delle disposizioni più innovative della legge elettorale. Si pensi, per tutte, al premio di maggioranza alla lista (e non alla coalizione) e al caso in cui nella stessa lista venissero inseriti candidati non solo di componenti politiche diverse dello stesso partito, ma anche di partiti diversi. Con le regole sui Gruppi attualmente in vigore potrebbe darsi la possibilità

59 N. Lupo, *I poteri di "giudice" e di "integratore" del diritto parlamentare*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 212. Sul punto V. Di Ciolo e L. Clauro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 316, parlano di funzioni 'atipiche e aggiuntive' della Conferenza.

60 E. Serafin, *L'evoluzione del regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 77.

61 N. Lupo, Editoriale – *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, cit., p. 8. Sul punto si v. F. Biondi, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012; nonché, da ultimo, L. Di Majò e M. Rubechi, voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto disc. pubbl., Aggiornamento*, Vol. VI, Torino, UTET giuridica, 2015, p. 230-231.

che, in seguito alle elezioni, la lista si frantumi in più Gruppi, vanificando così non solo il premio di maggioranza, ma anche l'effetto anti-frammentazione del sistema politico che l'*Italicum* sarebbe potenzialmente in grado di produrre. Dunque, potrebbe essere utile introdurre norme che stabiliscano che "i Gruppi parlamentari all'inizio della legislatura debbano essere formati, di norma, da parlamentari eletti nelle stesse liste"⁶². Come è stato notato, infatti, "ci deve essere coerenza tra diritto elettorale e diritto parlamentare, tra liste e gruppi, pena un'elusione delle ragioni che hanno portato alla riforma"⁶³. Norme, dunque, per evitare che si riproporzionalizzi l'esito maggioritario delle elezioni⁶⁴, come già avvenuto con i sistemi elettorali basati sulle coalizioni.

4. Una riflessione conclusiva sulla problematica giuridicità del diritto parlamentare

La svolta delle leggi elettorali maggioritarie non fu accompagnata da riforme dei regolamenti parlamentari e istituzionali volte a stabilizzare la forma di governo. Si è aperta, così, una stagione di transizione⁶⁵ (che pare forse oggi in via di chiusura – senza voler dare giudizi nel merito – con la riforma costituzionale in discussione presso le Camere). In tali legislature si è avuto un maggioritarismo 'zoppo', che non è stato in grado di garantire la ricercata governabilità. Si è così spesso cercato nelle procedure – e nelle forzature – parlamentari d'attuare il programma di governo. Dall'altro lato, la frammentazione politica e la scarsa tenuta delle coalizioni elettorali hanno portato a un ruolo sempre più ambiguo dei Presidenti d'Assemblea, in particolare di quello della Camera, culminato con i casi del Presidente Fini, che in corso di legislatura è uscito dalla coalizione con la quale si era presentato alle elezioni, e della Presidente Boldrini, eletta nelle liste di un partito che fin da subito non ha sostenuto la grande coalizione di governo⁶⁶. In questo scenario, alla mancanza di riforme istituzionali e di incisive riforme dei regolamenti parlamentari si è spesso sopperito col ruolo della Presidenza d'Assemblea e col suo basarsi sui precedenti, spesso con l'inseguimento del 'peggior precedente'⁶⁷. Peraltro, i due aspetti appaiono legati dal fatto che, con le leggi maggioritarie e col superamento della convenzione in base alla quale la Presidenza della Camera era affidata ad un esponente della minoranza, i Presidenti hanno perso la capacità di promuovere incisivi processi di manutenzione del regolamento⁶⁸.

L'aver cercato nelle procedure parlamentari – e a volte negli abusi procedurali – di far funzionare un sistema maggioritario introdotto con leggi elettorali senza gli altri indispensabili 'aggiustamenti' ha prodotto danni anche dove non sarebbero stati necessari, come nella composizione e nel funzionamento delle Giunte per il regolamento, proprio

62 L. Di Majo e M. Rubechi, *Gruppi parlamentari*, cit., p. 228.

63 S. Ceccanti, *Italicum: come funziona, i problemi di costituzionalità e quelli di merito*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2014.

64 Cfr. S. Curreri, *I Gruppi parlamentari nella XV legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006, dove si ritiene indispensabile la coerenza tra dato elettorale e regolamentare, nonché l'esclusione di quei soggetti – per evitare la frammentazione – che non corrispondono a liste presentate alle elezioni.

65 Cfr. S. Ceccanti e S. Vassallo, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.

66 Si v. E. Rossi, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come "uomo/donna della Costituzione"*, in *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., spec. p. 285 s. in cui si nota come "al momento dell'elezione la scelta di eleggere un Presidente di maggioranza o di opposizione si basa su una sorta di 'pronostico' [...] perché in quel momento la maggioranza non è certa (caso Boldrini) o perché nel corso della legislatura la stessa può cambiare (caso Fini)" (p. 288).

67 N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 42.

68 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 229.

quando un corretto esercizio delle loro funzioni sarebbe stato più essenziale. È evidente il collegamento con la frammentazione dei Gruppi parlamentari e con l'inidoneità del sistema politico a funzionare per coalizioni che si sono rivelate soltanto 'cartelli elettorali'. Infatti, proprio a causa della carenza di omogeneità tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare, "l'apparente rafforzamento dell'Esecutivo è stato conseguito attraverso il distacco dalla lettera dei regolamenti e mediante la sistematica prevalenza di una dottrina del 'precedente' priva degli ordinari strumenti di garanzia che caratterizzano gli altri ordinamenti"⁶⁹. La riforma costituzionale attualmente in discussione, se riuscisse nell'intento di chiudere la transizione, potrebbe rappresentare l'occasione anche per ridare peso a quegli organi parlamentari che negli ultimi tempi hanno sofferto. Se il Governo e la sua maggioranza non avranno bisogno di utilizzare in modo più o meno fraudolento strumenti procedurali parlamentari, allora potrebbero ristabilirsi – anche all'interno della Giunta per il regolamento – condotte di garanzia più idonee ed efficaci per un parlamentarismo 'sano', le cui regole hanno un continuo bisogno di manutenzione. Infatti, il diritto parlamentare è chiamato a confrontarsi con situazioni potenzialmente inesauribili "poiché deve operare costantemente come fattore di integrazione del pluralismo politico, come fattore di organizzazione della convivenza assembleare di una molteplicità sempre cangiante, come fattore di un'inclusione che è sempre da aggiornare nel qui e nell'ora del presente"⁷⁰. In questa inesauribilità di situazioni si pone la riflessione sull'interpretazione delle regole del diritto parlamentare, sulla natura dei 'precedenti' e la loro pubblicità. Per quanto riguarda la stessa pubblicità dei precedenti parlamentari si scontrano due diversi atteggiamenti: da un lato s'esalta la loro 'spettralità'; dall'altro si rivendica, a volte, la loro necessaria codificazione⁷¹, per permettere a ciascun parlamentare di verificare la correttezza del precedente scelto per risolvere il caso concreto.

La possibilità per i Presidenti delle Camere di scegliere discrezionalmente – e utilizzare – di volta in volta il precedente che più 'fa comodo', sembra indebolire il carattere giuridico del diritto parlamentare e alimentare l'idea del diritto parlamentare come diritto 'debole'⁷². Si è infatti spesso interpretata quella che è stata definita 'tirannia del precedente'⁷³ come elemento idoneo a compromettere la stessa giuridicità del diritto parlamentare; lo stesso vale per chi ha utilizzato la metafora del sistema delle fonti del diritto parlamentare come 'piramide rovesciata'⁷⁴, per evidenziare "un vero e proprio ribaltamento delle fonti

69 G. Rivosecchi, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, cit., p. 195.

70 G. Filippetta, *La raccolta dei precedenti al Senato, tra archivistica, codicistica ed ermeneutica*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. Lupo, Bologna, Il Mulino, 2013 p. 28.

71 *Ibidem*, p. 27, dove si nota che da una parte "il precedente è visibile all'atto della decisione del Presidente, e nella sua visibilità, quasi spettacolare, si esprime l'assolutezza incontestabile del comando presidenziale. Al contempo, però, il precedente è invisibile, intangibile, impredicabile, perché prima della decisione presidenziale fa parte di un armamentario di comandi procedurali archiviato e custodito nel segreto dell'Ufficio del Presidente, un armamentario dal quale è possibile estrarre, di volta in volta, quello utile ai fini dell'esigenza politica del momento". Dall'altra parte, invece, "si dà il caso di senatori che non vogliono semplicemente prendere atto delle decisioni assunte dalla Presidenza e che chiedono che il 'Massimario dei precedenti' venga distribuito a tutti i senatori". Per quanto riguarda la raccolta dei precedenti presso la Camera dei deputati si v. A. Riezzo, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 39 s.

72 Sulla 'flessibilità' del diritto parlamentare, cfr. M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990; M. Manetti, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 305 s. Sul rapporto tra la giuridicità del diritto parlamentare e i Presidenti d'Assemblea, cfr. G. Rivosecchi, *Considerazioni conclusive. Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 443 s.

73 D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2007, p. 543 s.

specializzate del diritto parlamentare⁷⁵. Sono questi segnali che confermano una crisi del criterio gerarchico nel diritto parlamentare⁷⁶. Essendo il diritto parlamentare il 'luogo' ove si scarica la tensione tra il potere e i suoi limiti, "il monopolio del 'precedente segreto' affidato alle Presidenze (e alle burocrazie che egregiamente le supportano)" costituisce un "intralcio al processo di costituzionalizzazione delle dinamiche parlamentari"⁷⁷. Se da un lato vi è, infatti, una irriducibile politicità del Parlamento, dall'altro non si può negare "una sua irriducibile giuridicità"⁷⁸. D'altro canto, nonostante l'indebolimento del ruolo imparziale del Presidente d'Assemblea nelle ultime legislature, sembra non potersi negare che solo questa figura è in grado di far rispettare le regole senza far venire meno il carattere giuridico del diritto parlamentare stesso⁷⁹.

Durante le legislature della transizione la politica sembra aver preso il sopravvento sul diritto. In questo senso, un diritto costituzionale 'nuovo', se riuscirà a evitare – tra le altre cose – le forzature procedurali in Parlamento, potrebbe infine riportare la politica nei confini che gli sono propri.

** Dottorando di ricerca in 'Diritto pubblico, comparato e internazionale' (Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate) presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università 'La Sapienza' di Roma.

74 C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. Cost.*, n. 4, 2008, p. 741 s.

75 G. Rivosecchi, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, cit., p. 174.

76 R. Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, cit., p. 112.

77 C. Bergonzini, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 141.

78 A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 30.

79 Secondo la tesi di G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, p. 156, poi ripresa da A. Torre, *Il magistrato d'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 243 s.; e infine da R. Ibrido, *Precedenti parlamentari e metodi di risoluzione delle questioni regolamentari*, in *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 95. Come scrive quest'ultimo, infatti, "qualora il rispetto delle regole parlamentari sia assicurato dalla garanzia ultima del presidente d'assemblea non vi è motivo di dubitare della giuridicità del diritto parlamentare (sebbene nella prospettiva di un diritto disponibile). Viceversa, allorché la decisione regolamentare venga rimessa al *plenum*, e dunque alla maggioranza, non rimane altra possibilità che prendere atto del carattere imperfetto di questo diritto".