

LA “GEOMETRIA” DELLA C.D. GHIGLIOTTINA PARLAMENTARE: UN DIFFICILE QUADRILATERO DI INTERESSI*

di
Simona Polimeni**

SOMMARIO: **1.** Premessa.- **2.** L’iter della legge di conversione del decreto-legge c.d. “Imu-Bankitalia”: l’ostruzionismo dell’opposizione, la “decisione finale” della Presidente Boldrini e la “richiesta di chiarimenti” da parte della Commissione UE.- **3.** “Oltre” i limiti del Regolamento, ovvero: la *prevalenza* del diritto parlamentare non-scritto.- **4.** (*segue*): limiti del “precedente” parlamentare e natura *soft* della “comparazione” fra i Regolamenti delle Camere.- **5.** Funzioni *teoriche* e ruolo *reale* del Presidente della Camera.- **6.** *Il quadrilatero degli interessi*.- **7.** La “solitudine” del Presidente: senza fiducia, ma responsabile politicamente.- **8.** Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La XVII legislatura si è formata in un clima di particolare conflittualità politica, con la presenza «di “partiti liquidi”, se non addirittura “gassosi” [...che...] hanno perduto consistenza organizzativa, la capacità di selezionare classe dirigente, l’attitudine a elaborare indirizzi strategici di lungo periodo, la compattezza e la disciplina, l’autonomia rispetto agli interessi frazionali»¹. Tali fattori hanno contribuito ad accentuare la «*divisività*», che produce la conseguente *delegittimazione* reciproca delle parti – con una «permanente negazione della legittimità dell’altro» – e la costruzione della propria “identità politica” *a contrario*, mediante il ricorso alla “categoria” del *nemico politico interno*, in cui si assomma la «risultante degli interessi, delle aspettative, dei timori che si agitano dentro una comunità politica o, meglio, nel gruppo dirigente di quella comunità»².

La delegittimazione delle parti politiche ha progressivamente ampliato i propri preoccupanti effetti, coinvolgendo l’istituzione parlamentare *tout court*, il centro stesso della “vita democratica”.

Il pericolo di un simile atteggiamento, sebbene sia stato opportunamente evidenziato dalla dottrina anche nelle passate legislature³, è ancora più visibile nell’attuale composizione dei gruppi parlamentari. Invero, all’interno dei suddetti gruppi si riscontra la presenza di forze politiche che hanno più volte mostrato l’intento di “delegittimare” il Parlamento *dall’interno*, al posto di “istituzionalizzarsi” (*rectius*: “parlamentarizzarsi”), razionalizzando il proprio statuto e il proprio programma attraverso le regole parlamentari, per fungere da “filtro intelligente” nei confronti delle richieste del proprio elettorato, senza

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Così, efficacemente, si esprime G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell’Aic, in www.rivistaaic.it, p. 9.

² Così L. VIOLANTE, *Governare. Beati quelli che amministrano la città con gli occhi dell’Altro*, Milano, 2014, pp. 23, 25, 31, per il quale: «La divisività produce una condizione di autosegregazione delle parti; ciascuna vive in una gabbia e guarda in cagnesco l’avversario che si agita nella gabbia accanto alla sua. Nessuno pensa che, cooperando, potrebbero tutti uscire e affrontare liberamente ciò che sta fuori».

³ Cfr., fra i molti, M. AINIS, *La democrazia disordinata*, in Id., *Libertà perduta*, Roma-Bari, 2003, pp. 99 e ss. e, più di recente, S. RODOTÀ, *Elogio del moralismo*, Roma-Bari, 2011, spec. pp. 54 e ss.

essere, di converso, ad esso assoggettato⁴. Un atteggiamento, quello appena descritto, che, soprattutto alla Camera dei Deputati, ha dato origine a numerosi episodi di ostruzionismo (non sempre solo “tecnico”) da parte delle opposizioni, ed ha esposto i deputati dei relativi gruppi a sanzioni comminate dalla Presidente d’Assemblea⁵.

Tale situazione, interna al Parlamento – unita all’accresciuta debolezza dell’Esecutivo che, com’è noto, ha richiesto molto tempo per formarsi e, una volta costituitosi, ha determinato il mutamento delle alleanze risultate dopo le elezioni, oltre al succedersi di ben tre Presidenti del Consiglio dei Ministri in meno di un anno – ha comportato indubbiamente il rallentamento (ulteriore) dell’attività legislativa ed ha generato situazioni di (almeno parziale) novità, a cui si è fatto fronte con mezzi spesso “inediti”, o il cui utilizzo è mutato rispetto al passato, in risposta al diverso contesto in cui se ne è fatta applicazione.

Un evento, in particolare, sembra essere di peculiare interesse, perché permette di riconsiderare, in una diversa prospettiva, molteplici questioni di rilevanza parlamentare: la composizione degli interessi tra maggioranza e opposizione, la «funzione di sintesi»⁶ e, più in generale, il “ruolo” svolto dal Presidente di Assemblea; infine la “misura” dello spazio che residua al Governo, in tale processo dialettico interno al Parlamento stesso.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto si è verificato alla Camera dei Deputati nella seduta del 29 gennaio 2014, quando la Presidente Boldrini, per superare l’ostruzionismo delle opposizioni (in special modo dei deputati del M5S) e sottoporre a votazione il disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 133 del 2013 (c.d. “Imu-Bankitalia”), entro i sessanta giorni prescritti dall’art. 77 Cost. (che sarebbero scaduti il giorno

⁴ Al riguardo, sembrano essere sempre attuali le riflessioni di R. Dahrendorf, che afferma: «[...] l’appello diretto al popolo, non filtrato dunque attraverso Parlamenti e dibattito democratico, ha un’alta possibilità di trasformarsi in populismo e comunque può essere sfruttato da leader populistici. [...] Una delle perdite maggiori di cui oggi mi rammarico è proprio il dibattito democratico, la discussione informata e ponderata sulle grandi questioni. Questa funzione, nella democrazia tradizionale, la svolgevano i Parlamenti. Più i Parlamenti si indeboliscono e perdono questo ruolo, meno opportunità ci sono per un dibattito democratico, più poteri impropri vengono assunti dai nuovi intermediari» (cfr. R. DAHRENDORF, *Anti-politica*, in R. DAHRENDORF-A. POLITO, *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, 2001, pp. 99-100). Inoltre, occorre notare, incidentalmente, come il suddetto processo di “delegittimazione” del Parlamento abbia subito un’accelerazione dopo la sentenza n. 1 del 2014, con cui, com’è noto, la Corte costituzionale ha dichiarato parzialmente illegittima la legge n. 270 del 2005, evidenziandone i punti critici e preparando così il terreno per l’approvazione di una nuova legge elettorale; cfr., in questo senso, A. PACE, *Un rischio per la democrazia*, in www.costituzionalismo.it, 5 aprile 2014; ID., *La condanna del Porcellum*, in www.rivistaaic.it, aprile 2014; cfr., inoltre, parzialmente *contra*, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Brevi osservazioni sull’attualità politico-costituzionale*, in www.rivistaaic.it, aprile 2014, il quale afferma: «Un Parlamento come quello attuale, che un’autorevole parte della dottrina ritiene delegittimato a seguito della sentenza n. 1, è pur sempre il risultato della volontà popolare; quello dal quale ci si attende una attività legislativa. In quanto esiste è sovrano, non può essere “poco sovrano” ed è difficile immaginare un parlamento a competenza limitata» (*ivi*, p. 2). Cfr., inoltre, A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sent. n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, in corso di stampa, Napoli, 2014.

⁵ Cfr., esemplificativamente, il comunicato stampa dell’Ufficio di Presidenza del 27 febbraio 2014 e la connessa *Relazione* dei deputati Questori Fontanelli e Fontana, *Sugli episodi avvenuti nelle giornate del 29 e 30 gennaio 2014, del 24 gennaio 2014 e del 4 dicembre 2013*, in www.camera.it.

⁶ Così si esprime V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, p. 371. Ma, più in generale, sulle garanzie dell’opposizione cfr., tra i molti, A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, 2004.

successivo, ossia il 30 gennaio 2014), ha applicato per la prima volta alla Camera dei Deputati l'istituto della c.d. "ghigliottina": una misura anti-ostruzionistica, funzionale al contingentamento dei tempi per l'approvazione della legge di conversione di un decreto-legge in scadenza, formalmente non prevista dal Regolamento della Camera; anzi, l'applicabilità del suddetto istituto è esclusa da una disposizione transitoria, l'art. 154, 1° co., Reg. Cam.

Per comprendere la rilevanza della questione e per approfondirne alcuni profili giuridici che appaiono di notevole interesse, occorre previamente illustrare (seppur brevemente) il tormentato *iter* parlamentare del citato decreto legge.

2. L'iter della legge di conversione del decreto-legge c.d. "Imu-Bankitalia": l'ostruzionismo dell'opposizione, la "decisione finale" della Presidente Boldrini e la "richiesta di chiarimenti" da parte della Commissione UE

Il decreto-legge n. 133 del 2013, recante «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia» è stato presentato al Senato dall'allora Presidente del Consiglio, E. Letta, dal Ministro dell'Interno, Alfano, e dal Ministro dell'economia e delle finanze, Saccomanni, il 30 novembre 2013.

Il suddetto decreto è stato assegnato alle Commissioni competenti, in sede referente, che lo hanno esaminato e poi trasmesso all'Aula, la quale, dopo una discussione condotta nei giorni 5, 8 e 9 gennaio 2014, lo ha approvato, con modificazioni, il 9 gennaio stesso, con 142 voti favorevoli, 94 voti contrari e 2 astenuti.

Il testo, modificato al Senato, passa alla Camera che lo assegna alle Commissioni competenti, in sede referente, e lo esamina in Aula nei giorni: 16, 22, 23, 24, 27, 28 e 29 gennaio 2014⁷.

In particolare, giorno 23 gennaio, il Governo annuncia l'intenzione di porre la questione di fiducia alla Camera, nel tentativo di arginare, in tal modo, l'ostruzionismo dei deputati del M5S, contrari alle disposizioni concernenti la regolamentazione della Banca d'Italia, e critici in merito all'eccessiva eterogeneità dei contenuti del decreto-legge. La fiducia sul testo del disegno di legge di conversione sarà votata il giorno successivo (24 gennaio) con il seguente esito: 335 voti favorevoli e 144 voti contrari⁸.

Il decreto-legge in questione, per non perdere efficacia, avrebbe dovuto essere convertito in legge alla Camera entro il 29 gennaio; proprio al fine di evitare tale conversione, i deputati delle opposizioni hanno continuato a porre in essere classiche pratiche ostruzionistiche dilatorie, iscrivendosi a parlare in massa, prima sul verbale della seduta precedente, poi per illustrare gli ordini del giorno e per dichiarare il proprio voto finale⁹.

⁷ In particolare, le disposizioni modificate al Senato, rispetto al testo presentato dal Governo, sono: l'art. 1 ("Abolizione della seconda rata IMU"), con l'introduzione del comma 12-bis; l'art. 3 ("Disposizioni in materia di immobili pubblici"); l'art. 4 ("Capitale della Banca d'Italia"), con l'inserimento del comma 4-bis; e l'art. 6 ("Disposizioni di coordinamento e altre disposizioni"). Per un'attenta disamina del testo del decreto legge prima e dopo l'esame al Senato, si rinvia alla *Documentazione per l'esame dei progetti di legge. Scheda di lettura n. 109*, in www.camera.it.

⁸ Cfr. *Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 159*, del 24 gennaio 2014, in www.camera.it, p. 22.

⁹ Come si desume dalla lettura del *Resoconto stenografico, n. 162, Seduta di mercoledì 29 gennaio 2014*, in *Atti Parlamentari*, www.camera.it, pp. 1-101.

Invero, in una simile situazione – come si evince da una disamina dei “precedenti parlamentari”, e posto che, come si rileva in dottrina, «l’esame dei disegni di legge di conversione è [...] diventato il terreno sul quale lo scontro tra maggioranza e opposizione si fa più cruento»¹⁰ – le alternative possibili sono essenzialmente quattro: a) di fronte ad un ostruzionismo forte in Aula, il Governo potrebbe decidere di rinunciare alla conversione in legge di un decreto-legge giunto in prossimità della scadenza¹¹; b) la maggioranza, per tentare di superare l’ostruzionismo dell’opposizione, potrebbe ricorrere all’*extrema ratio* della *seduta-fiume*, che deve essere annunciata dal Presidente e consentirebbe di condurre i lavori parlamentari continuativamente, in giornate consecutive, senza alcuna interruzione, fino alla votazione finale¹²; c) ancora, la maggioranza potrebbe tentare di addivenire ad un accordo con le opposizioni, trattando sui contenuti del provvedimento in esame, ovvero sui tempi e/o sulle modalità dell’*iter* del disegno di legge di conversione; d) infine, in assenza di possibili accordi tra maggioranza e opposizione, se il Governo non rinuncia alla conversione del decreto-legge e se la minoranza non desiste dall’ostruzionismo, nonostante la *seduta-fiume*, il Presidente della Camera, trovandosi in prossimità della scadenza del termine di vigenza del decreto-legge, potrebbe (minacciare di) sottoporre all’Assemblea, per il voto finale, il disegno di legge di conversione, entro il termine di scadenza del decreto-legge, indipendentemente dalla fase procedurale in cui esso si trovi (c.d. “ghigliottina”).

La mera “minaccia” dell’applicazione della “ghigliottina” si è ripetuta in diverse occasioni ed in modo trasversale, a partire dalla XIII legislatura, senza che si sia, tuttavia, mai giunti alla sua applicazione¹³. Invero, come si evidenzia in dottrina, «l’istituto ha retto alla prova dei fatti. [...] Nella gran parte dei casi, dopo il “preannuncio del Presidente” di

¹⁰ Cfr. T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, II ed., Milano, 2011, p. 178.

¹¹ È questo il caso verificatosi, per esempio, nella seduta dell’11 maggio 2000, in cui il Ministro della Giustizia, dopo un faticoso tentativo di resistere alle manovre ostruzionistiche poste in essere dall’opposizione, è intervenuto in Aula ed ha rinunciato alla conversione in legge del decreto-legge recante disposizioni in materia di lavori socialmente utili, il giorno precedente alla sua scadenza; e, ancora, nella seduta del 21 maggio 2003, in occasione dell’*iter* del disegno di legge di conversione del c.d. decreto “Unire”.

¹² Il risultato ultimo a cui mira la *seduta-fiume* è così sintetizzato da T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *op. cit.*, p. 174: «l’assedio continuato e la conquista della decisione per “esaurimento fisico” delle opposizioni».

¹³ Per la XIII legislatura cfr. le sedute del 19 luglio 1999; dell’11 maggio 2000 (in occasione dell’*iter* del disegno di legge di conversione del cit. d. l. n. 54/2000, in materia di lavori socialmente utili); la seduta del 7 dicembre 2000 (conversione del d.l. n. 279/2000, sulle aree a rischio idrogeologico); del 19 dicembre 2001 (cc.dd. decreti “Agea”, “Proroga termini” e “Personale sanitario”); del 28 febbraio 2001 (conversione del d.l. n. 392/2000, sugli Enti Locali). Ancora, per la XIV legislatura cfr. le sedute del 21 maggio 2003 (in occasione dell’*iter* del disegno di legge di conversione del d.l. n. 45/2003, sull’UNIRE); la seduta del 23 luglio 2003 (durante l’*iter* di conversione del d.l. n. 165/2003, sull’Iraq). Per la XVI legislatura cfr. le sedute del 31 marzo 2009 (in occasione dell’*iter* del disegno di conversione del d.l. n. 4/2009 (c.d. decreto “quote latte”); del 1 ottobre 2009; la seduta del 22 febbraio 2011 (in occasione dell’*iter* del disegno di legge di conversione del d.l. n. 225/2010, in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Per un’esaustiva elencazione dei “precedenti” rilevanti in materia, cfr., in particolare, G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant’anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione conoscitiva al (presumibile) declino del Parlamento*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012, p. 18, note 107 e 108. Ma cfr. anche T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *op. cit.*, p. 179; e, di recente, A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in www.forumcostituzionale.it, del 4 febbraio 2014, *passim*.

applicarla, è cessato l'ostruzionismo e il decreto è stato convertito nei modi ordinari. [...] L'effetto deterrenza ha funzionato»¹⁴.

Per quanto concerne l'*iter* del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, occorre evidenziare che sono stati esperiti diversi tentativi volti alla cessazione dell'ostruzionismo, prima di giungere alla decisione presidenziale di applicare, per la prima volta nella storia della Camera dei Deputati, la c.d. "ghigliottina".

In particolare, alcuni deputati¹⁵ avevano richiesto formalmente alla Presidente di annunciare il ricorso alla c.d. *seduta-fiume*, da tenersi nei giorni successivi alla votazione della questione di fiducia posta dal Governo (specificamente il 28 e il 29 gennaio); ma tale richiesta non è stata accolta dalla Presidente, che ha disposto la chiusura dei lavori dell'Aula alle ore 22 del giorno 28 gennaio, rifiutando di continuare i lavori in una seduta notturna.

Il 29 gennaio, dopo la sospensione della seduta per consentire al Gruppo del M5S di riunirsi in assemblea, l'on. D. Toninelli (M5S) propone alla maggioranza una soluzione di compromesso: l'immediata calendarizzazione e successiva disamina da parte della Commissione competente di una legge di sanatoria in materia di abolizione della seconda rata dell'IMU; oppure lo «spacchettamento» del decreto, con la conversione della sola parte relativa all'IMU e la decadenza delle norme riguardanti la Banca d'Italia¹⁶.

La maggioranza, tuttavia, rifiuta la suddetta soluzione di compromesso e i lavori continuano, finché la Presidente sospende nuovamente la seduta per convocare la Conferenza dei Capigruppo, in seno alla quale annuncia l'intenzione di applicare la c.d. "ghigliottina", qualora le opposizioni non interrompano l'ostruzionismo.

Questa volta, però, a differenza di quanto accaduto nelle scorse legislature, la "minaccia" non è, da sola, sufficiente: da un lato, infatti, l'opposizione continua l'ostruzionismo; dall'altro lato, il Governo non intende ritirare il decreto-legge, rinunciando alla sua conversione.

Di fronte ad una simile *impasse*, a quattro ore dalla scadenza della vigenza del decreto-legge, e ben 164 deputati, di appartenenza politica diversa (M5S, FdI, Sel e Lega), iscritti a parlare – con evidenti finalità ostruzionistiche – la Presidente *decide* di applicare la paventata "ghigliottina", passando direttamente al voto del testo del disegno di legge di conversione.

La Camera approva così la suddetta legge di conversione, con 236 voti favorevoli, 29 contrari e 63 astenuti, tra vive proteste dei deputati del M5S, la cui tradizionale manovra "giuridico-ostruzionistica" è progressivamente degenerata in "ostruzionismo fisico", con il tentativo, da parte di alcuni deputati, di occupare i banchi del Governo, nonché le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia.

La legge di conversione del c.d. decreto "Imu-Bankitalia", n. 5 del 2014 viene in seguito promulgata dal Presidente della Repubblica.

In conseguenza dell'accaduto, il 31 gennaio la Presidente Boldrini scrive una lettera all'allora Presidente del Consiglio, Enrico Letta, in cui illustra la difficoltà di organizzare i

¹⁴ Cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, (voce), in www.dirittoditutti.giuffre.it, p. 3.

¹⁵ Si tratta dell'on. M. Fedriga (Lega Nord), dell'on. M. E. Corsaro (FdI), dell'on. T. Ciprini (M5S), per i cui interventi sul punto cfr. il *Resoconto stenografico*, cit., rispettivamente pp. 13-14, p. 15 e pp. 41-42.

¹⁶ Cfr., per il suddetto intervento dell'on. D. Toninelli, *Resoconto stenografico*, cit., p. 26.

lavori della Camera dei Deputati, a causa del ricorso frequente allo strumento del decreto-legge da parte del Governo, e menziona il ricorso alla misura della “ghigliottina”, che afferma essersi vista «costretta» ad applicare «al fine di garantire, nel rispetto dei principi costituzionali, la messa in votazione del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 133 del 2014, prima della scadenza del termine di efficacia del provvedimento previsto dall’art. 77 della Costituzione»¹⁷. Dopo aver ricordato al Governo che pendono alla Camera ben nove disegni di legge di conversione di decreti-legge – di cui sei con scadenza nel mese di febbraio – la Presidente aggiunge: «È noto che tale situazione, unita al carattere spesso eterogeneo del contenuto dei decreti, genera tensioni nel rapporto tra maggioranza e gruppi di opposizione; essa incide anche [...] molto negativamente sull’ordinato svolgimento dei lavori parlamentari, rendendo di fatto assai difficile una razionale programmazione dei lavori stessi, anche alla luce dell’attuale assetto regolamentare che disciplina la procedura di esame dei decreti stessi. Tutto ciò, peraltro, [...] costringe di fatto l’Assemblea – chiamata a convertire entro il termine costituzionale una mole così ingente di decreti legge – a concentrarsi pressoché esclusivamente nell’esame dei provvedimenti di urgenza, a scapito dell’esame di altri progetti di legge, anche di iniziativa parlamentare»¹⁸.

L’applicazione della paventata “ghigliottina” da parte della Presidente della Camera per superare l’ostruzionismo delle opposizioni, com’è noto ha avuto una notevole risonanza mediatica¹⁹ ed è stata oggetto di critiche anche nei primi commenti “a caldo” della dottrina²⁰.

A seguito di simili reazioni, la Presidente Boldrini scrive una lettera aperta a “La Repubblica”, in cui, dopo aver affermato che la decisione di applicare la c.d. “ghigliottina” sulla legge di conversione del decreto-legge c.d. “Imu-Bankitalia” è stata e rimarrà «una misura del tutto eccezionale», spiega le “ragioni” che l’hanno indotta a porre in essere una simile misura di contingentamento dei tempi, scrivendo: «Ho deciso di ricorrere a questo strumento estremo – che peraltro al Senato viene usato senza scandalo – solo dopo aver

¹⁷ Cfr. *Decreti legge, lettera Boldrini a Letta*, in *Comunicati stampa*, www.presidente.camera.it, del 31.01.2014.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cfr., tra i molti articoli sul tema, *Che cos’è la “ghigliottina” parlamentare*, del 29 gennaio 2014 e E. BRUNO, *La “ghigliottina” salva il Dl Imu*, del 30 gennaio 2014, entrambi in www.ilsole24ore.com; *Imu, la Boldrini impone la “ghigliottina”. Passa il decreto: caos in Aula*, in www.corriere.it; *Imu-Bankitalia, sì con la “ghigliottina”. Caos in Aula, il M5S occupa la Camera*, in www.lastampa.it, del 29 gennaio 2014.

²⁰ Cfr., in part., M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in www.costituzionalismo.it, 11 febbraio 2014, che, in modo molto assertivo, scrive: «Il presidente [della Camera] rimane garante delle regole, certo, ma tra queste entra una regola non scritta: il diritto della maggioranza a governare senza indebiti intralci. Inevitabilmente, a spese dell’opposizione». Ancora, cfr. S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in www.huffingtonpost.it, 31.01.2014, che, invece, dubita della legittimità della decisione presidenziale, alla luce della lettera del cit. art. 154, 1° co., Reg. Cam., che esclude espressamente il contingentamento dei tempi nel procedimento di conversione dei decreti-legge; inoltre, l’A. evidenzia gli effetti negativi di tale decisione: «D’ora in poi il Governo potrà contare anche alla Camera sul contingentamento dei tempi per far votare e convertire in legge i propri decreti-legge. Ma soprattutto, per l’ennesima volta, si preferisce modificare il regolamento per via interpretativa [...]. Troppe volte ormai, in nome del “buon andamento dei lavori parlamentari”, si saltano le procedure previste per la modifica dei regolamenti e le garanzie in esse previste [...]», (corsivo dell’A.). Cfr., similmente, F. EVANGELISTI, *Ma alla ghigliottina non ci si oppone con l’assalto al Parlamento*, in www.libertaegiustizia.it, 31 gennaio 2014, che ravvisa nell’applicazione della “ghigliottina” un «pericoloso precedente».

garantito che tutte le fasi di esame fossero completate. Il testo era stato già votato dal Senato e su di esso il Governo aveva ricevuto la fiducia della Camera. [...] Prima della messa in votazione, si erano già svolti la discussione generale, il dibattito sulla fiducia, l'illustrazione e poi il voto su 123 ordini del giorno. Successivamente sono intervenuti per dichiarazione di voto finale deputati di tutti i gruppi. Senza contare la discussione in Commissione, l'Aula ha dedicato a questo decreto circa 27 ore. Non mi sembra proprio che si possa parlare di un "dibattito decapitato". [...] La minoranza deve poter far valere tutti i suoi diritti – ed io li ho garantiti – ma non fino ad impedire a una maggioranza di esercitare le sue prerogative»²¹.

Proprio quando le critiche andavano sopendosi, si sono improvvisamente riaccese a seguito della lettera inviata dal vicepresidente della Commissione UE, J. Almunia (a capo della Direzione generale della Concorrenza), al Ministero del Tesoro italiano, per chiedere maggiori chiarimenti sul decreto-legge del 30 novembre 2013, n. 133, poiché si paventa la sussistenza di un celato aiuto di Stato nella regolamentazione della rivalutazione del capitale e delle quote della Banca d'Italia²².

In particolare, il *punctum dolens* del decreto-legge sembra essere la parte in cui le quote della Banca d'Italia vengono rivalutate da 300 milioni di lire – corrispondente al valore fissato originariamente nel lontano 1936 – a 7,5 miliardi di euro, e viene fatto divieto a qualunque azionista di detenere più del 3% del capitale. Si deve, a questo punto, considerare che Intesa San Paolo detiene oggi il 30,3% del capitale e Unicredit il 22,1% (ma superano la "soglia" fissata dal decreto anche Generali, Cassa di Risparmio di Bologna, l'Inps e Carige). Sulla base della rivalutazione fissata dal suddetto decreto-legge, Intesa San Paolo guadagnerebbe 2 miliardi di euro e Unicredit 1,6 miliardi: si tratterebbe di quasi il doppio, o, comunque, di una somma di molto superiore all'utile netto per il 2013. Ciò che la Commissione Ue dovrà verificare è se il passaggio di risorse, da "riserva" a capitale della Banca d'Italia, permetterebbe alle banche socie un ingiustificato rafforzamento del loro patrimonio.

L'illustrazione del suddetto, complesso *iter* parlamentare della legge di conversione n. 5 del 2014, permette, adesso, di concentrarsi sui profili *stricto sensu* giuridici della vicenda, che consentono di interrogarsi nuovamente su questioni ampiamente dibattute in dottrina, ma purtroppo ancora in larga misura "aperte", che si possono inquadrare in una prospettiva del tutto peculiare, alla luce della vicenda appena descritta.

In particolare, i punti principali da cui si dipanerà la riflessione sono i seguenti: *in primis* si tenterà di analizzare la decisione presidenziale di applicare la misura della c.d. "ghigliottina" *nonostante* il disposto dell'art. 154, co. 1, Reg. Cam., in (apparente)

²¹ Cfr. Boldrini: "La ghigliottina non si ripeterà", in www.larepubblica.it, 6 febbraio 2014. In altra occasione, la Presidente ha addotto un ulteriore argomento giustificativo dell'uso della c.d. "ghigliottina", affermando che, senza tale misura, «gli italiani avrebbero dovuto pagare la seconda rata dell'Imu». Sul punto S. CURRERI (La "ghigliottina" della Boldrini, *op. et loc. cit.*), in modo molto critico, così si esprime: «Tra tutti gli argomenti, questo è il peggiore. Da un Presidente della Camera ci si aspetta l'applicazione del regolamento, non demagogia».

²² Anche questa vicenda ha avuto notevole rilevanza mediatica, cfr., tra i molti articoli in proposito, F. FUBINI, *Bankitalia, lettera Ue al Tesoro: sospetto aiuto di Stato dietro il decreto*; e *L'Ue chiede chiarimenti sulle quote di Bankitalia. Il Tesoro: "Stiamo valutando la lettera"*, entrambi in www.repubblica.it, 28 febbraio 2014. Ancora, cfr. *Concorrenza: D.l. Bankitalia, Ue sospetta aiuto di Stato*, in www.euractiv.it, 28 febbraio 2014; *Dubbi Ue sul decreto Imu-Bankitalia. I Cinquestelle esultano: "Avevamo ragione"*, in www.europaquotidiano.it, 28 febbraio 2014.

violazione del diritto parlamentare scritto; in secondo luogo si cercherà di analizzare il “ruolo” attuale del Presidente della Camera, alla luce del peculiare rapporto con l’Assemblea parlamentare, e, in particolare, della dialettica maggioranza-opposizione-Governo; in terzo luogo, si proverà a delineare un tipo di responsabilità del Presidente di Assemblea, nel caso in cui si arrivi ad accertare che l’applicazione della c.d. “ghigliottina” si sia effettivamente determinata in violazione dei principi dell’ordinamento parlamentare *tout court*.

3. “Oltre” i limiti del Regolamento, ovvero: la **prevalenza del diritto parlamentare non-scritto**

La prima questione che sembra opportuno analizzare è quella relativa alla previsione della misura del contingentamento dei tempi nell’*iter* della legge di conversione di un decreto-legge, e ai limiti ad essa apposti dal Regolamento della Camera dei Deputati.

Dinnanzi alla problematica questione di garantire l’esame e il voto sulla legge di conversione di un decreto-legge entro i sessanta giorni di vigenza dello stesso, *ex art. 77 Cost.*, le due Camere hanno adottato una differente soluzione, con conseguenti divergenze ravvisabili nei rispettivi Regolamenti.

Infatti, il Regolamento del Senato contiene due disposizioni – gli artt. 55, co. 5, e 78, co. 5, Reg. Sen.²³ – dal cui combinato disposto si deduce chiaramente la possibilità di applicare la c.d. “ghigliottina”, al trentesimo giorno dal deferimento, qualora il disegno di legge sia stato presentato al Senato, oppure entro sessanta giorni complessivi, se trasmesso dalla Camera. Di converso, il Regolamento della Camera dei deputati non contiene disposizioni similari; anzi, sembrerebbe che l’applicazione del contingentamento dei tempi per la legge di conversione sia da escludere in virtù della vigenza della citata disposizione transitoria; tuttavia, sulla “genesì” dell’art. 154, co. 1, Reg. Cam., occorre soffermarsi per tentare di comprenderne meglio la *ratio* e la misura della sua “transitorietà”.

In particolare, nel 1990 è stato introdotto nel Regolamento della Camera il contingentamento dei tempi di esame dei progetti di legge; tuttavia, l’opposizione paventava che tempi di conversione certi potessero incentivare il Governo a utilizzare la decretazione d’urgenza per attuare il proprio programma (dunque, al di fuori dei limiti dettati dall’art. 77 Cost.), così propose e ottenne l’approvazione di una disposizione transitoria che escludeva l’applicazione del contingentamento temporale ai disegni di legge di conversione, la cui validità veniva procrastinata fino all’approvazione di una nuova disciplina *ad hoc*.

L’opportunità di disciplinare l’*iter* della legge di conversione si presentò al momento della riforma regolamentare del 1997, ma, in tale occasione, si decise di approvare una

²³ Tali disposizioni, rubricate rispettivamente «Calendario dei lavori» e «Disegni di legge di conversione di decreti-legge», statuiscono quanto segue: «Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione» (art. 55, co. 5, Reg. Sen.); «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all’ordine del giorno dell’Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento» (art. 78, co. 5, Reg. Sen.).

nuova disposizione transitoria – l'attuale art. 154, 1° co. – che sottendeva e avallava un "accordo politico", volto a conservare immutata la situazione precedente²⁴.

Tuttavia, a partire dalla formulazione letterale della suddetta disposizione transitoria, non particolarmente felice, si sono sviluppati due diversi orientamenti interpretativi: un primo filone – più rispondente alla *ratio* e all'*occasio* della disposizione, ma rimasto minoritario – riferisce il divieto di applicare il contingentamento dei tempi a tutti i disegni di legge di conversione, sia posteriori che anteriori alla data di entrata in vigore del nuovo art. 154, 1° co., Reg. Cam.; mentre il secondo orientamento – prevalso nella prassi – circoscrive l'applicabilità della suddetta disposizione transitoria ai soli disegni di legge *pendenti* alla Camera alla data della sua entrata in vigore, e non anche a quelli presentati successivamente, ai quali, di converso, sarebbe possibile applicare il contingentamento. Tale ultima interpretazione è stata confermata, nella XIII legislatura, dal Presidente della Camera Luciano Violante, che – se da un lato, così operando, ha portato a ritenere «ormai esauriti gli effetti della disposizione transitoria»²⁵, dall'altro – ha deciso comunque di «congelare» l'applicazione del c.d. metodo "ghigliottina", cioè di non procedere al contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione, temendo che la scelta del suddetto secondo orientamento interpretativo *tout court* avrebbe reso eccessivamente agevole l'approvazione della legge di conversione di decreti-legge, e si sarebbe così ripresentata la «vecchia situazione dove, invece della reiterazione, avremmo sostanzialmente una sorta di autostrada davanti ai decreti-legge, stravolgendo il rapporto Governo-Parlamento»²⁶. Tuttavia, nella stessa seduta dell'11 maggio 2000, il Presidente Violante aggiungeva che, «senza interventi, nel caso di ostruzionismo che si protragga fino al sessantesimo giorno, ci si trova di fronte ad un principio che, chiunque governi, è *antidemocratico*, cioè che *sia una minoranza a deliberare e non una maggioranza*. E questo non è accettabile in nessun sistema politico democratico».

²⁴ Per una sintesi efficace delle principali riforme regolamentari, nonché dell'intrinseco legame tra riforme dei Regolamenti parlamentari, riforme istituzionali e modificazione della forma di governo – su cui non ci si può qui soffermare – si rimanda in particolare a U. ZAMPETTI, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia repubblicana*, in *Nomos*, n. 3/2012, p. 2, che opportunamente periodizza le riforme concernenti l'Amministrazione della Camera in tre distinte fasi. Per l'evidenziazione del nesso tra regolamenti parlamentari e forma di governo, cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, del 15 novembre 2008, che, a p. 2, nota come i Regolamenti parlamentari abbiano svolto «una funzione di camera di compensazione e, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di governo che è rimasta immutata. Si può infatti individuare una significativa corrispondenza tra le svolte della politica italiana e i mutamenti delle camere». Cfr., inoltre, C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, marzo 2011, *passim*; e A. MANZELLA, *Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, in www.federalismi.it, n. 7/2011, spec. p. 3, in cui l'A. evidenzia come sia «assai difficile [...] distinguere nel diritto parlamentare "giuridicità" e "politicità". E allora [i regolamenti parlamentari del 1971] furono certo, in questo senso anche regolamenti politici, ma non furono volti ad una predeterminata concezione del funzionamento del Parlamento». Cfr., ancora, F. BIONDI-S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2012, spec. pp. 4 e ss.

²⁵ Così si esprimono T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *op. cit.*, p. 332.

²⁶ Così si esprimeva il Presidente L. Violante nella seduta della Camera dei deputati dell'11 maggio 2000.

Ciò che si ricercava era, a ben vedere: a) il contemperamento tra la garanzia dell'interesse della maggioranza a poter deliberare prima dello scadere dei sessanta giorni di vigenza del decreto-legge da convertire (e, conseguentemente, l'interesse del Governo, a vedere concluso l'*iter* procedimentale del disegno di legge di conversione, qualunque ne fosse l'esito); b) la garanzia dell'interesse delle opposizioni di partecipare dialetticamente alla discussione e proporre soluzioni di compromesso; c) la necessità di non avallare prassi procedurali che potessero agevolare eccessivamente il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo, riguardata come procedura "garantita nei tempi".

Un bilanciamento difficile e complesso, la cui puntuale determinazione – in assenza di un'apposita (e opportuna) revisione regolamentare – è rimessa alla discrezionalità del Presidente d'Assemblea²⁷.

A partire dalla XIII legislatura si è dunque sviluppata la prassi presidenziale di utilizzare la semplice "minaccia" dell'applicazione della c.d. "ghigliottina" sul disegno di legge di conversione, per superare l'ostruzionismo dell'opposizione. Il Presidente Fini era giunto sino alla fissazione del giorno in cui, in mancanza della cessazione del fenomeno ostruzionistico, avrebbe applicato la "ghigliottina"; ma anche in quell'occasione la sola minaccia era stata sufficiente a far desistere l'opposizione. Infine, come si è visto, la Presidente Boldrini, di fronte al persistente ostruzionismo dei deputati del M5S, ed allo speculare irrigidimento della maggioranza nelle sue posizioni, ha deciso di concretizzare la paventata applicazione della misura in esame, ravvisandola come unica soluzione che avrebbe consentito alla maggioranza di deliberare prima della scadenza dei sessanta giorni di vigenza del decreto-legge da convertire.

Una simile decisione sottende la considerazione del diritto parlamentare non-scritto (e, precisamente, della prassi e dei precedenti presidenziali) come gerarchicamente sovraordinato e, dunque, prevalente rispetto al diritto parlamentare scritto (e, segnatamente, al Regolamento della Camera).

Invero, nel caso in esame, prima della decisione della Presidente di procedere all'applicazione della misura di contingentamento dei tempi, ci si trovava d'innanzi a peculiari fonti-fatto, che un'attenta dottrina ha denominato efficacemente «*non-precedenti*», intendendo per tali «quelle fattispecie in cui una determinata interpretazione integrativa o derogatoria oppure disapplicativa non ha avuto luogo, pur essendo stata ipotizzata. [...] *Prima facie* potrebbero sembrare fattispecie in cui emergono lacune o [...] "assenza di precedenti", ma in concreto sono "silenziosamente" disciplinate da una sorta di diritto parlamentare *informale*, rendendo ancora più relativo il valore dei precedenti noti»²⁸.

Invero, si potrebbe affermare che il passaggio da *non-precedente* a *precedente*, per quanto concerne la concreta possibilità di applicare il contingentamento dei tempi per i disegni di legge di conversione, *in deroga* all'art. 154, 1° co., Reg. Cam., si sia concretato nella su menzionata pronuncia formale, in argomento, del Presidente Violante.

²⁷ L. Violante, sempre durante la seduta dell'11 maggio 2000, non ha, però, mancato di osservare che «sarebbe responsabilità specifica del Presidente di questa Camera se, per mia viltà, non avessi il coraggio di assumere una decisione dura, che va assunta per salvaguardare un essenziale principio democratico del nostro Paese [ossia la deliberazione della maggioranza entro i sessanta giorni]».

²⁸ Cfr. L. CIAURRO, *Precedenti, diritto parlamentare "informale" e nuova codificazione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 2 (corsivo dell'Autore).

Pertanto, l'applicazione del metodo "ghigliottina" operata dalla Presidente Boldrini, potrebbe piuttosto essere considerata come esemplificativa di ciò che la dottrina ha descritto come «l'applicazione di un precedente a caldo, [...] generata o dalla pratica ostruzionistica delle Opposizioni, o dal verificarsi di un imprevisto nel corso della procedura»²⁹, nella misura in cui, anche in questo caso, si è di fronte ad una soluzione che si profila nei soli termini di «aggiudicazione di una questione tra parti che si contendono il campo. La differenza rispetto alle logiche processuali [...] non consiste, però, in una presunta politicità della materia [...]: quanto, più che altro, nella politicità degli attori che sostengono l'una o l'altra posizione e, soprattutto, *nella innegabile politicità del soggetto aggiudicatore*: il celeberrimo Giano bifronte che conduce i lavori»³⁰.

Più precisamente, la fattispecie in esame sembra ricalcare i contorni del c.d. "*precedente giurisprudenziale*", che si configura come una decisione presidenziale su un caso specifico, che il Presidente d'Assemblea può prendere autonomamente (anche nel corso delle sedute), oppure nell'ambito della Giunta per il Regolamento. Ad avallare tale ricostruzione, sembra concorrere anche la dichiarazione della Presidente Boldrini – nella su menzionata lettera aperta a "La Repubblica" – di non voler ripetere l'applicazione della c.d. "ghigliottina", considerandola piuttosto come una «misura eccezionale». Ciò che, però, paradossalmente rende forse ancor più singolare la scelta operata dalla Presidente.

Anche se si considerasse l'applicazione della c.d. "ghigliottina" come mera conseguenza di un *precedente* (o, se si preferisce, l'applicazione di un *precedente a caldo*) – come un *nuovo precedente*, direttamente enucleato dallo sviluppo di un *non-precedente*, e da esso derivato (posto che, se il Presidente Violante aveva solo "minacciato" l'applicazione della "ghigliottina", il Presidente Fini si era spinto sino alla fissazione del giorno preciso in cui avrebbe applicato il suddetto strumento) – ci si troverebbe ugualmente di fronte all'estrinsecazione del noto canone della c.d. «*politicità derogatoria*», che caratterizza il diritto parlamentare, connotandolo come *soft law*, contraddistinto da *flessibilità* e *malleabilità*, e non suscettivo di essere irretito nelle strette maglie del diritto scritto, formale, a discapito – si comprende bene – della certezza del diritto.

Con ciò, non si vuole certo qui discettare della natura giuridica del Regolamento, quale fonte del diritto parlamentare³¹, ma non si può certo tacere sul fatto che la gerarchia delle

²⁹ D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell'odierno parlamentarismo*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, p. 3.

³⁰ *Ibidem*, (corsivo dell'Autore). Si prescinde, per adesso, dall'analisi del ruolo peculiare del Presidente di Assemblea, su cui si tornerà *infra*, nel prosieguo del presente lavoro.

³¹ In generale, sul punto cfr. T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, (1952), in *ID.*, *Opere, II, Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, 2000, pp. 5 e ss. Cfr., inoltre, M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 638 e ss.; e G.G. FLORIDIA-F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, 1991; cfr. anche L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO- M. OLIVETTI, Torino, 2006, pp. 1228 e ss. Più di recente, cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2008, spec. p. 742.; e T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *op. cit.*, p. 41, in cui si legge: «Oggi nessuno dubita seriamente della natura di norme giuridiche in senso proprio dei regolamenti parlamentari. Si tratta di norme esecutive-attuative della Costituzione, integrative della forma di governo e strumentali per svolgere le funzioni proprie di ciascuna Camera e per disciplinare le sue connessioni con gli altri organi costituzionali, o a rilevanza costituzionale, dello Stato o con gli enti autonomi che compongono la Repubblica insieme allo Stato stesso [...]». In particolare, l'approccio «giuridico-razionale» - sostenuto per

fonti parlamentari sembra «rovesciata» rispetto a quella con cui abitualmente il giurista è chiamato a confrontarsi nell'ordinamento statale. Invero, come si rileva in dottrina, si ha l'impressione che «all'interno delle Camere, la "vera" fonte siano i precedenti, i quali concorrono a formare sia le prassi, sia la giurisprudenza parlamentare, spesso prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai limiti costituzionali e regolamentari, per rispondere invece a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti»³².

La *forza* peculiare di cui sono dotati i precedenti è, in buona parte, la diretta conseguenza dell'aumento dei poteri conferiti ai Presidenti di Assemblea – ed in particolar modo al Presidente della Camera (specie in materia di programmazione e calendarizzazione dei lavori, dopo le modifiche del Regolamento apportate nel 1997) – le cui decisioni in materia regolamentare sono *insindacabili* e *inappellabili*.

Tale peculiare *forza* del diritto parlamentare non-scritto è stata, peraltro, avallata dalla stessa Corte Costituzionale, che, in una lontana sentenza del 1984, la n. 292, richiamando la precedente e notissima sentenza n. 9 del 1959, ha affermato che «un coordinamento del testo approvato in contrasto con le norme regolamentari è legittimo se conforme alla prassi, ma a condizione che questa prassi si mantenga nei limiti della legittimità costituzionale»³³.

primo, com'è noto, da V. Crisafulli – si oppone alla più risalente concezione «scettica» – tra i cui esponenti più noti possono essere annoverati G. Jellinek e J. Hatschek – che nega la natura giuridica del diritto parlamentare adducendo numerosi argomenti, tra cui: «La circostanza che le regole parlamentari siano poste dagli stessi soggetti cui esse si rivolgono; il fatto che il solo giudice del rispetto di tali regole sia il parlamento; la difficoltà ad inquadrare tale disciplina nell'ordinamento generale dello Stato anziché nell'ordinamento particolare del Parlamento; la sfera di efficacia delle suddette regole strettamente limitata alla sola sede di ciascuna Camera; la specificità dei soggetti ai quali le stesse si riferiscono, etc.». Cfr., per un approfondimento di tale posizione, R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei Presidenti d'Assemblea: il metodo storico-casistico di interpretazione del diritto parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, spec. p. 7, nt. 13. Allo stesso risultato – sebbene in modo più circoscritto, perché riguardante prettamente il diritto parlamentare scritto e, segnatamente, i regolamenti parlamentari – si giunge sostenendo la c.d. "teoria internistica", ampiamente condivisa nel periodo statutario, prima dell'entrata in vigore della Costituzione (e sostenuta, tra gli altri, da Arangio Ruiz e da Zanobini), secondo la quale i Regolamenti parlamentari avrebbero la natura di meri atti di auto-organizzazione, prodotti da un ordinamento separato rispetto a quello statale.

³² Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., p. 743.

³³ Cfr. R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, p. 4. Per una disamina più generale della *vexata quaestio* della sindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte Costituzionale, riguardati sia come possibili parametri, che come oggetti del giudizio di legittimità costituzionale, cfr., tra i molti, A. SCIORTINO, *Brevi note sui regolamenti parlamentari come parametri e come oggetto del giudizio di legittimità costituzionale*, in G- PITRUZZELLA-F. TERESI-G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2001, pp. 567 e ss.; in part., a p. 571 l'Autrice spiega come «la parametricità dei regolamenti parlamentari [sia] stata utilizzata solo in funzione legittimante confinando il sindacato sui vizi formali dell'*iter legis* ai soli casi di violazione diretta di disposizioni costituzionali e lasciando fuori gli atti, le deliberazioni e le prassi *praeter* o *contra regulamentum* che potrebbero considerarsi illegittimi solo se contrari alla Costituzione». Cfr., inoltre, F. PASTORE, *Alcune riflessioni sulle relazioni tra Governo, maggioranza ed opposizioni parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Torino, 2001, spec. pp. 881 e ss. Cfr., ancora, G. RIVOSACCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustificabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in V. TONDI DELLA MURA-M. CARDUCCI-R.G. RODIO (a cura di), *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, Torino,

In particolare, nel caso in esame, non si ritiene che l'applicazione della c.d. "ghigliottina" abbia comportato una violazione dei diritti delle opposizioni così incisiva da potersi considerare costituzionalmente illegittima, poiché, come si è tentato di mostrare nell'esposizione del fatto, la discussione in Aula si è protratta per una settimana, per un totale di circa ventisette ore di lavoro, in cui è stato ampiamente concesso anche alle opposizioni di prendere parte alla discussione e avanzare proposte; e si è dato parimenti spazio all'espletamento di fenomeni ostruzionistici, fino al limite massimo possibile, superato il quale si sarebbe determinata, *prima facie*, l'automatica decadenza del decreto-legge non convertito, con tutte le conseguenze politicamente pregnanti che un simile risultato avrebbe provocato³⁴.

4. (segue): limiti del "precedente" *parlamentare* e natura *soft* della "comparazione" fra i Regolamenti delle Camere

Nonostante si debba riconoscere oggettivamente la suddetta peculiare "forza" del *precedente* presidenziale, non si può trascurare una certa "autoreferenzialità" dello stesso, nella misura in cui il precedente sembra essere adoperato, *sic et simpliciter*, al fine precipuo di «legittimare la soluzione che si sceglie di adottare»³⁵. E sembra essere proprio tale "autoreferenzialità" ad ampliare la distanza che sussiste tra precedente *giudiziario* e precedente *parlamentare*, nella misura in cui – come è stato giustamente osservato in dottrina – se il Presidente d'Assemblea «decide di rimanere nel solco dei precedenti, non lo fa, almeno in linea di tendenza, per un'esigenza di giustizia, parità di trattamento ed equidistanza rispetto alle forze politiche, quanto piuttosto per l'assai più concreta necessità di garantire alle proprie decisioni un supplemento di legittimazione»³⁶. Sicché, sembra potersi affermare che l'"imparzialità" si determina solo *in concreto*, attraverso la «ripetizione», ovvero l'applicazione, da parte del Presidente d'Assemblea, del medesimo precedente per la risoluzione di casi analoghi succedutisi nel tempo, ma auspicabilmente a favore di "altre" forze o maggioranze parlamentari.

Inoltre, occorre considerare che – almeno dal punto di vista teorico – l'art. 64 Cost., sembra assegnare un ruolo preminente alle fonti scritte, nel diritto parlamentare e, in

2005, pp. 643 e ss. Cfr., più di recente, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 110, in cui si legge: «Non può escludersi [...] che la Corte – di fronte ad un atto, sì, "interno", ma con effetti "esterni" illegittimi, valutando caso per caso – garantisca i soggetti (Governo, singolo parlamentare, gruppo, minoranza...) costituzionalmente lesi nei loro diritti da una violazione di norma regolamentare, eventualmente nella diversa sede del conflitto di attribuzione fra poteri». Cfr., per una disamina più generale della questione, R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007; e R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007. Ma cfr. ancora sul punto, da ultimo, Corte cost., sent. n. 120 del 2014, con nota di A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, del 10 maggio 2014, in www.giurcost.org; cfr. anche R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in www.federalismi.it, n. 10/2014; cfr., inoltre, S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana?*, in *Rivista di diritto amministrativo*, fasc. n. 1/2014, pp. 3 e ss., consultabile all'indirizzo www.amministrativamente.com.

³⁴ Sul punto si avrà modo di tornare *infra*, nel prosieguo del presente lavoro.

³⁵ Così si esprime D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme*, cit., p. 3.

³⁶ Cfr. R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti*, cit., p. 8.

particolar modo, ai Regolamenti delle Camere. Pertanto, *rebus sic stantibus*, si è portati a concordare con quella parte della dottrina che afferma che «nell'ordinamento parlamentare italiano i precedenti non possono essere *mai* considerati vincolanti»³⁷. In conseguenza di ciò, se ne esclude un'applicazione "automatica" e se ne richiede una precisa giustificazione, volta per volta, fondata o sul *consenso* – in ossequio al principio del *nemine contradicente* – ovvero sull'esauritiva motivazione dell'analogia dei casi a cui si applica il precedente. Tra l'altro, qualora si assumesse l'operatività, nel sistema parlamentare, della regola dello *stare decisis*, si determinerebbe un'insperabile perdita della flessibilità e duttilità che caratterizzano il diritto parlamentare stesso nel nostro ordinamento.

Si propone di prendere adesso in considerazione un ulteriore elemento che, accanto al summenzionato *precedente*, potrebbe contribuire a giustificare ulteriormente il ricorso alla c.d. "ghigliottina", nonostante l'operatività dell'art. 154, 1°, co., Reg. Cam. Ci si riferisce, in particolare, alle citate disposizioni contenute nel Regolamento del Senato (artt. 55, co. 5 e 78, co. 5), dal cui combinato disposto, come si è già avuto modo di mostrare, si ricava la possibilità di applicare il contingentamento dei tempi ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge³⁸. In relazione a tali disposizioni, ci si chiede se la Presidente d'Assemblea possa estenderne l'operatività anche all'interno della Camera dei Deputati, attraverso una singolare interpretazione analogica. Ebbene, tale possibilità integra a tutti gli effetti un ulteriore «atteggiamento metodologico», che, sebbene sia utilizzato di rado, appartiene al possibile *modus operandi* del Presidente d'Assemblea, riguardato qui precipuamente come "interprete privilegiato del regolamento". Il suddetto "atteggiamento" consiste appunto nel ricorso alla *comparazione* con la regolamentazione dell'altro ramo del Parlamento. Tale peculiare metodo sembra essere stato avallato in passato dalla stessa Presidente della Camera, on. Pivetti, quando, durante la riunione della Giunta per il Regolamento del 27 aprile 1994, ha affermato che «interpretazioni del Regolamento della Camera coerenti con la normativa dell'altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo».

Così stando le cose, appare chiaro che «la comparazione nell'interpretazione parlamentare assuma, generalmente, i connotati di una "comparazione *soft*" e "per grandi linee", nella quale il richiamo a norme regolamentari o a precedenti di diverse assemblee tende ad integrare un elemento ermeneutico-argomentativo ausiliario o *ad adiuvandum*»³⁹.

Il Presidente di un ramo del Parlamento potrà, dunque, operare una *comparazione* in via ermeneutica, avvalendosi della regolamentazione e/o della prassi dell'altra Assemblea,

³⁷ Cfr. C. BERGONZINI, *op. cit.*, pp. 760-761 (corsivo dell'Autrice).

³⁸ L'ultimo esempio di applicazione del metodo "ghigliottina" al Senato – sebbene non riguardi la conversione di un decreto-legge – è relativo all'esame del disegno di legge n. 948-B (ora L. n. 62 del 2014), che modifica l'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso. Infatti, in apertura della seduta del 16 aprile 2014, il Presidente Grasso ha comunicato la decisione, assunta a maggioranza dalla Conferenza dei Capigruppo, di porre in votazione articoli ed emendamenti senza dichiarazioni di voto, nonostante le ripetute proteste dei senatori del M5S. Cfr., per questo, *Resoconto Stenografico. Seduta Antimeridiana n. 231 del Mercoledì 16 Aprile 2014*, in www.senato.it. La vicenda, com'è noto, ha avuto un'intensa eco mediatica: cfr., esemplificativamente, *Mafia, su voto di scambio il Senato dice sì a 'ghigliottina'*. *Scatta la protesta M5S*, in www.repubblica.it; *Aula Senato vota «ghigliottina» su ddl per il voto di scambio*, in www.corriere.it; *Voto di scambio, il Senato usa la "ghigliottina" sul ddl*, in www.huffingtonpost.it, tutti del 10 aprile 2014.

³⁹ Cfr. R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti*, cit., pp. 17-18 (corsivo dell'A.).

per risolvere fattispecie analoghe, ma l'esistenza di un precedente non vincola automaticamente il Presidente di Assemblea all'applicazione dello stesso in casi analoghi, bensì solo qualora decida di farlo, dandone congrua motivazione.

Nel caso in esame – e sempre posto che si sta considerando l'applicazione alla Camera della c.d. "ghigliottina" come un *precedente (giurisprudenziale)* e non come un *non-precedente* – le motivazioni addotte dalla Presidente Boldrini ricalcano, in parte, quelle già espresse dal Presidente Violante, durante la XIII legislatura. Si tratta essenzialmente di: a) dover ottemperare al disposto di cui all'art. 77 Cost., e consentire, dunque, la deliberazione entro i sessanta giorni di vigenza del decreto-legge, prima della sua scadenza; b) consentire alla maggioranza parlamentare di deliberare, in ossequio al principio democratico, e non permettere, di converso, ad una minoranza di decidere sulla questione.

In aggiunta alle suddette motivazioni, la Presidente ne ha adottata una terza, che si è già avuto modo di ricordare, ma che occorre qui prendere nuovamente in esame. Essa consiste: c) nella preoccupazione che la mancata conversione del decreto-legge in esame avrebbe determinato la riviviscenza della seconda rata IMU, che il suddetto decreto mirava ad abolire, con la conseguente insorgenza dell'obbligo, a carico dei contribuenti, di ottemperare al pagamento della tassa sugli immobili. Questa terza motivazione si allontana, evidentemente, dai profili prettamente giuridico-procedimentali, il cui controllo rientra pacificamente nei compiti propri dei Presidenti di Assemblea; ed assume valenze *lato sensu* "politiche", che, qualora non le si voglia rigettare *in toto*, consentono di approfondire ulteriormente la natura peculiare e il ruolo del Presidente della Camera, alla luce delle mutate condizioni politico-istituzionali, di cui si è fatto brevemente cenno in apertura al presente lavoro, e che occorrerà adesso analizzare più nel dettaglio.

5. Funzioni teoriche e ruolo reale del Presidente della Camera

Secondo quanto si è avuto modo fin qui di ricordare, sembra potersi dedurre che, vista la peculiarità del sistema delle fonti nel diritto parlamentare, nulla ostava a che la Presidente scegliesse di dar vita ad un *precedente* – sebbene dalla stessa poi delineato come *extrema ratio* – ed operare un'interpretazione analogico-comparatistica, avendo riguardo alle disposizioni contenute nel Regolamento dell'altro ramo del Parlamento. Invero, così agendo, la Presidente non ha violato il disposto dell'art. 154, co. 1, Reg. Cam., ma sembrerebbe piuttosto che abbia finalmente chiarito – avendone la facoltà, in quanto interprete "privilegiata", e comunque finale, del Regolamento⁴⁰ – la portata della

⁴⁰ Di «poteri pressoché assoluti» in materia di interpretazione e applicazione del Regolamento e delle consuetudini, parla G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, (voce), in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991, spec. p. 7. Una qualche analogia può forse scorgersi con il potere di interpretazione ultima e creativa della Corte costituzionale sulle disposizioni della Carta del 1948. La Consulta è, infatti, teoricamente "soggetta" alle disposizioni costituzionali, ma a ben vedere e in realtà, appare piuttosto potenzialmente interprete e creatrice delle "norme" contenute nella Costituzione. Sul punto, cfr. A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giur. it.*, 1995, in cui si legge: «L'organo che è dichiaratamente soggetto alla regola è anche l'unico interprete (in senso vincolante) della regola stessa, sicché, per ciò solo, non pare effettivamente soggetto ad essa. Né può negarsi che le Corti, *rebus sic stantibus*, proprio per queste ragioni, diventino gli organi più importanti e quindi "di chiusura" dell'ordinamento, cumulando effettivamente [...] *auctoritas* e *potestas*» (p. 5, corsivo dell'A.).

“transitorietà” della suddetta disposizione, considerandola come meramente “persuasiva” od “opportuna”, ma non certamente vincolante e *pro futuro*.

Dunque, posto che, *rebus sic stantibus*, dal punto di vista formale non sembra potersi addurre né sviamento, né abuso di potere da parte della Presidente d’Assemblea, occorre adesso entrare nel *merito* della scelta, per tentare di comprendere se è stato attuato un corretto “bilanciamento” tra i diversi interessi coinvolti e, in particolare, fra i seguenti tre: 1) l’interesse delle opposizioni a porre in essere misure antiostruzionistiche per contrastare le decisioni della maggioranza; 2) l’interesse di quest’ultima a deliberare sul disegno di legge di conversione, senza vedere limitate le proprie prerogative a causa della minoranza, fino all’impossibilità di procedere alla votazione prima della scadenza del decreto-legge; 3) l’interesse del Governo all’attuazione dell’indirizzo politico.

A questi tre *interessi* se ne aggiunge, invero, un altro: 4) quello dello stesso Presidente d’Assemblea, che deve assicurare «il buon andamento» dei lavori della Camera che presiede (e dell’amministrazione interna della stessa), facendo osservare il Regolamento⁴¹.

In particolare, come osserva parte della dottrina, la clausola del “*buon andamento*” «integra il dato testuale in grado di dare una copertura giuridica alla “metodologia dei risultati” tipica dell’attività di risoluzione delle questioni regolamentari. Come dimostra la stessa struttura sintattica dell’art. 8, c. 1 Reg. Cam., si tratta, insomma, di una *meta-norma sull’interpretazione* che nell’ambito del diritto parlamentare assume una funzione per certi versi analoga a quella che i compilatori dell’art. 12 delle preleggi intesero assegnare al criterio letterale»⁴².

Tale peculiarissimo *interesse* al “*buon andamento dei lavori*” sembrerebbe, solo *prima facie*, connotare il ruolo del Presidente – che peraltro, si sa, non vota più dal 1877⁴³ – come «neutrale» (*rectius*: «imparziale»), elemento, questo, che consentirebbe di descriverlo come un «presidente *super partes*», una sorta di «giudice» e «custode del Regolamento»⁴⁴.

Cfr., inoltre, *amplius*, ID., *Contributo per una teoria della Costituzione. I. Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, spec. pp. 395 e ss.; cfr., ancora, di recente, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., pp. 9 e ss.

⁴¹ Secondo quanto dispone, com’è noto, l’art. 8, 1° co., Reg. Cam.

⁴² Così, R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in www.federalismi.it, n. 2/2014, p. 21 (corsivo di chi scrive).

⁴³ Com’è noto, infatti, nella seduta del 2 marzo 1877, l’allora Presidente della Camera, Francesco Crispi, aveva dichiarato che «la presidenza della Camera dev’essere una magistratura neutrale, nella quale si concentri tutta l’autorità del parlamento», e aveva ordinato che il suo nome venisse cancellato dalla «chiama» dei deputati ai fini della votazione; sul punto, cfr. G.F. CIAURRO, *Presidenti*, cit., p. 2, il quale ricorda che, a partire dal 1877, «i presidenti della camera dei deputati italiana, invertendo la prassi precedente, si sono costantemente astenuti dall’intervenire nel merito dei dibattiti e dal partecipare alle votazioni (le sole eccezioni che si ricordino sono quelle del presidente Marcora, che in due occasioni, nel 1918 e nel 1919, votò per sottolineare l’adesione della camera a due deliberazioni “patriottiche”, l’una per concedere il diritto elettorale a tutti i cittadini che avevano prestato servizio nell’esercito mobilitato, l’altra per ratificare l’operato del governo e rinnovargli la fiducia in ordine ai negoziati internazionali per il trattato di pace). La presenza del presidente, pertanto, non è neppure conteggiata ai fini del computo del numero legale». Cfr., inoltre, per un’efficace descrizione della suddetta vicenda storica, A. SAIITA, *L’oscillazione del pendolo*, cit., spec. pp. 212 e ss.

⁴⁴ Così, G.F. CIAURRO, *Presidenti*, cit., p. 6. Nello stesso senso, cfr. il discorso di insediamento alla presidenza della Camera dell’on. E. De Nicola, il 26 giugno 1920, in cui indicò come compito precipuo del Presidente di Assemblea, quello di essere «un arbitro inflessibile ed

Invero, già le riforme regolamentari del 1971 colgono il peculiare tipo di «politicalità costituzionale» dei Presidenti d'Assemblea, visti non più come meri arbitri o magistrati *super partes*, bensì come «uomini della Costituzione» (secondo la nota espressione coniata da A. Manzella), portatori di precisi *interessi politico-costituzionali*⁴⁵. In particolare, si può notare come l'imparzialità si ponga «in rapporto di proporzionalità inversa rispetto alla politicalità e maggiore è il coinvolgimento del Presidente di assemblea nella vita politica (e la sua necessità di utilizzare la funzione come una ribalta) minore il grado di imparzialità (effettivo e percepito) che l'organo è in grado di assicurare nell'esercizio delle funzioni»⁴⁶.

Inoltre, non bisogna dimenticare che, trattandosi di un organo monocratico, nel valutare la posizione e il ruolo del Presidente di Assemblea – e, segnatamente, per ciò che qui interessa, del Presidente della Camera – non si può trascurare «l'elemento della *personalità* di chi ricopre la carica»⁴⁷. Ebbene, nel considerare l'indipendenza dell'attuale Presidente della Camera, nonché l'*iter* che ha condotto alla sua elezione in seno

imparziale nell'interpretazione e nell'applicazione del Regolamento». Per un'analisi dettagliata sull'evoluzione storico-giuridica del Presidente di Assemblea, cfr. M. IACOMETTI, *I presidenti di Assemblea Parlamentare*, Milano, 2001, spec. pp. 173 e ss.; sul punto si rinvia, inoltre, ad A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Torino, 2002.

⁴⁵ Ma di «linea politica» del Presidente della Camera parlava già espressamente G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in AA. VV., *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, spec. pp. 227-228, in cui si legge: «Nel nostro ordinamento il Presidente della Camera non [è] soltanto il magistrato o il notaio dell'Assemblea: eletto deputato in una lista politica, egli è portato alla Presidenza della Camera da una maggioranza politica (anche se non necessariamente coincidente, ed anzi di solito più larga della maggioranza governativa). Politico è il carattere peculiare di molte delle sue funzioni [...]; ed il più largo margine di discrezionalità connesso in genere all'esercizio di esse può far legittimamente parlare di una "linea politica" del Presidente della Camera, anche se non come linea di intervento nella politica attiva, ma come modo d'intendere la sua fondamentale posizione costituzionale, di supremo garante dei diritti della maggioranza e di quelli dell'opposizione nella dialettica parlamentare». Sul punto, cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, IX edizione, Padova, 1975, pp. 506-507, in cui l'A., con cristallina chiarezza, afferma: «Egli [Il presidente d'Assemblea] è tenuto a controllare e far valere la conformità alla Costituzione ed alle norme da questa richiamate dell'attività parlamentare». Cfr., più di recente, C. PINELLI, *Il presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderno n. 9* dell'Associazione per gli studi e per le ricerche parlamentari, Torino, 1999, spec. p. 72, in cui l'A. afferma che «finita la parabola del Presidente mediatore, si profila un ruolo di "garanzia attiva di tutte le parti in causa nei processi di discussione e decisione parlamentare». Cfr., inoltre, T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *op. cit.*, in part. pp. 79 e ss. Non si ripropone, con ciò, ad ogni modo, l'idea dell'esistenza di un *indirizzo politico-costituzionale*, su cui, autocriticamente, cfr. lo stesso P. BARILE, *Intervento*, in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA, Milano, 1998, spec. pp. 111 ss., in cui si legge: «[...] per ciò che riguarda l'"indirizzo politico costituzionale" [...è...] una storia sulla quale ci stiamo un pochino baloccando da molti anni, per colpa mia per la verità [...] In realtà, quello che volevo dire, e poi successivamente l'ho specificato, era, fondamentalmente, che esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell'indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l'indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all'osservanza della Costituzione. Ecco, per dire questo, non c'era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo [...] Faccio, quindi, ammenda all'idea di aver introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale». Sul punto cfr., da ultimo, le osservazioni di O. CHESSA, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, spec. pp. 326 e ss.

⁴⁶ Come nota F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2011, pp. 348-349.

all'Assemblea, la prima cosa che sembra opportuno evidenziare è l'estraneità della Presidente Boldrini ad una particolare compagine politico-partitica, prima della sua elezione, nel 2013⁴⁸.

Questo rilievo, tutt'altro che marginale, determina l'estrema difficoltà di "classificare" l'attuale Presidente in una delle "categorie" costruite dalla dottrina.

Infatti, non sembra possibile qualificare la Presidente Boldrini né come «presidente di maggioranza»⁴⁹, né *sic et simpliciter* come «organo *super partes*», «uomo (*rectius*: donna) della Costituzione»⁵⁰. In merito, una parte della dottrina ha parlato giustamente di «mistica dell'imparzialità», notando come si tratti «di Presidenti di assemblee politiche, con poteri monocratici significativi che si esercitano spesso in modo ultimativo e peraltro sindacabile in nessuna sede, spesso con parametri di decisione molto generici che comportano la gestione di negoziati politici [...] con conseguenze rilevanti sugli equilibri di sistema. Per di più alla Camera dei deputati il modo anomalo con cui la riforma del 1997 ha superato decisamente l'unanimità sulla programmazione, non già a favore del *continuum* maggioranza-Governo, ma del Presidente, non ha affatto reso tali decisioni imparziali (decidere su tempi e modi dell'attuazione del programma di governo è una decisione politica fondamentale) come la consueta mistica vorrebbe teorizzare, ma ha politicizzato al massimo la carica presidenziale»⁵¹.

⁴⁷ Cfr., in questo senso, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in www.rivistaaic.it, ottobre 2013, p. 2 (corsivo di chi scrive).

⁴⁸ Estraneità che la stessa Presidente ha messo in evidenza nel suo *Discorso di insediamento*, del 16 marzo 2013, quando ha affermato: «Arrivo a questo incarico dopo avere trascorso tanti anni a difendere e a rappresentare i diritti degli ultimi, in Italia come in molte periferie del mondo. È un'esperienza che mi accompagnerà sempre e che da oggi metto a servizio di questa Camera», in www.presidente.camera.it. Com'è noto, il riferimento è alla ventennale esperienza della Presidente Boldrini nelle Agenzie dell'Onu e, in particolare, all'incarico di portavoce dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), che ha rivestito a partire dal 1998, come testimonia il bel libro che riassume in parte questa sua esperienza, L. BOLDRINI, *Tutti indietro. Storie di uomini e donne in fuga e di come l'Italia li accoglie, tra paura e solidarietà*, Milano, 2013, *passim*.

⁴⁹ Categoria enucleata da un "modello" elaborato nella prima metà degli anni Sessanta, «allorché era dominante la concezione del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare e il nascente (ed incerto) centrosinistra aveva la necessità di puntellare l'intesa politica in precisi accordi di governo [...] e avere un riferimento in Parlamento che garantisse la traduzione legislativa dell'accordo di programma»: così V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.*, p. 3 (corsivo dell'A.). Ancora, nota in proposito G.F. CIAURRO, *Presidenti*, cit., p. 2, che «la ricorrente tendenza - o tentazione - verso una presidenza "di maggioranza" sembra essere una costante della tradizione parlamentare italiana, non del tutto rimossa neppure dopo che l'istituto si è sviluppato [...] verso il diverso obiettivo di una presidenza autonoma ed imparziale».

⁵⁰ Tale "modello" si sviluppa a partire dal 1976, quando viene eletto alla presidenza della Camera Pietro Ingrao, esponente del Pci, a quel tempo un partito di opposizione, all'epoca oggetto della c.d. *conventio ad excludendum*. Invero, come nota sempre G.F. CIAURRO, *op. ult. cit.*, p. 3, «L'elezione, per la prima volta, di un deputato dell'opposizione al vertice di una camera parlamentare, avvenuta con una maggioranza assai più ampia di quella governativa, nello spirito dei nuovi regolamenti del 1971, ha indubbiamente segnato una tappa ulteriore, e forse decisiva, sulla via del distacco della figura presidenziale dal cordone ombelicale della maggioranza di governo o dal ruolo di sostegno per esso [...], come ha poi confermato l'elezione alla presidenza della camera di un'altra esponente dell'opposizione, l'on. Nilde Iotti, nelle tre legislature successive».

⁵¹ Così S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangieri*, Quaderno 2012-2013, Napoli, 2013, pp. 293 e ss., in cui si legge: «Perché nel 1976 la Presidenza della Camera viene per la prima volta concessa a un esponente del Pci? Non certo perché quel partito fosse destinato all'opposizione, ma esattamente per il contrario. Si trattava della prima decisione della

Posto, dunque, che la figura del Presidente della Camera risulta, dopo la riforma regolamentare del 1997, spiccatamente “politicizzata”⁵², e volendo continuare a definirne il ruolo all’interno della dialettica maggioranza-opposizione, potrebbe essere utile adoperare, per inquadrare la posizione dell’attuale Presidente, la “categoria” (alquanto insolita, ma particolarmente evocativa) del «Presidente d’opposizione “imprevisto”»⁵³.

Forse, però, ci si potrebbe spingere oltre, arrivando ad affermare che si tratti di un(a) “*Presidente di opportunità (politica)*”, scelta appositamente tra i deputati che non provenivano dalle file della politica e che non avevano mai aderito, prima dell’inizio della campagna elettorale del 2013, ad alcun partito politico; nel probabile tentativo – di strategia politica – di far convergere i consensi dei deputati del M5S e di dimostrare, così, l’intento di operare (almeno all’apparenza) un significativo cambiamento politico-istituzionale, richiesto con insistenza anche dall’opinione pubblica. Un Presidente, insomma, che fosse in grado di convogliare il maggior numero di consensi e di fungere da “sintesi” dei diversi orientamenti politici divergenti all’interno dell’Assemblea, e delle esigenze di cui le nuove forze politiche erano portatrici, ma, al contempo, che fosse legata alla maggioranza (*rectius*: a quella compagine politica che, al momento dell’elezione, rappresentava la maggioranza). Che fosse autorevole, ma, verrebbe da dire, non del tutto “autonoma”, almeno sotto il profilo *stricto sensu* politico.

Invero, la Presidente Boldrini, come si evince già dalla pronuncia del suo discorso di insediamento, sembra delineare un “programma” *lato sensu* “politico”⁵⁴, su cui tenta di far convergere l’impegno di *tutta* la Camera, dichiarando di voler essere «la Presidente di tutti, a partire da chi non mi ha votato. Mi impegnerò perché la mia funzione sia luogo di garanzia per ciascuno di voi e per tutto il Paese»⁵⁵. Un ruolo di *garanzia*, dunque, ma

legislatura che non poteva non vedere il coinvolgimento del Pci nella maggioranza, cosa che, rispetto alla preesistente *conventio ad excludendum* dovuta al quadro internazionale, poteva avvenire sotto lo schermo del coinvolgimento solo parlamentare. Non potendo avere ministri, almeno in quella fase, occorre la concessione della Presidenza della Camera e poi di alcune commissioni chiave» (corsivo dell’A.). Di seguito, l’A. aggiunge: «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».

⁵² Di «soggettività politica del Presidente» parla espressamente M. MIDIRI, *L’incerta sorte dell’autonomia parlamentare*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2014, spec. p. 8.

⁵³ Di cui parla V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, cit., spec. p. 4, già in riferimento alla Presidenza dell’on. Fini, estendendo tale categoria, adesso, anche alla Presidente Boldrini. Cfr., parzialmente nello stesso senso, V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento*, op. cit., in part. p. 351, nt. n. 132, in cui si legge: «Per molti versi peculiare è il caso dell’attuale Presidente Boldrini, eletta in un momento in cui, a causa dell’esito non risolutivo delle elezioni del 2013, non erano determinati i ruoli di maggioranza e di opposizione, momento al quale ha fatto seguito la costituzione di un Governo “di grande coalizione”, da cui SEL, la forza politica nelle cui liste l’on. Boldrini si era candidata, è rimasta fuori».

⁵⁴ Quando la Presidente, per esempio, afferma: «Dovremo farci carico dell’umiliazione delle donne che subiscono violenza travestita da amore [...]. Dovremo stare accanto [...] ai tanti detenuti che oggi vivono in una condizione disumana e degradante [...]. Dovremo dare strumenti a chi ha perso il lavoro o non lo ha mai trovato [...]. Lavoriamo perché l’Europa torni ad essere un grande sogno, un crocevia di popoli e di culture, un approdo certo per i diritti delle persone, appunto un luogo della libertà, della fraternità e della pace», così in *Discorso di insediamento*, cit. La differenza tra l’approccio utilizzato dalla Presidente Boldrini e quello dei suoi predecessori è evidenziata dal riferimento esplicito ad alcune categorie ben determinate di soggetti (deboli), e non al solo generico richiamo di principi e/o valori.

⁵⁵ *Ibidem*.

esteso *oltre* l'Assemblea parlamentare, oltre la formale dialettica maggioranza-opposizione, fino a coincidere con «l'*interesse* di *tutto il Paese*».

Con ciò, non ci si vuole certo limitare ad evidenziare quella che, ai sensi dell'art. 67 Cost., dovrebbe essere la regola, ossia che «*ogni* membro del Parlamento rappresenta la Nazione (ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato)»; regola che vincola, ovviamente, anche il Presidente d'Assemblea, essendo egli prima di tutto un parlamentare. Invero, ciò che si vorrebbe qui sottolineare, è la (paventabile) possibilità di trarre (quantomeno *prima facie*) dalla suddetta affermazione dell'on. Boldrini, l'assunto per cui compito precipuo della Presidente sarebbe quello di "interpretare" *personalmente* gli interessi della *Nazione* – *indipendentemente* dalle posizioni espresse all'interno dell'Assemblea – e non piuttosto quello di fungere da *sedes naturale* di "sintesi" dei diversi *interessi particolari* perorati dai singoli gruppi (e/o dai singoli parlamentari), per addivenire ad un unico interesse generale⁵⁶. Se, invece, si accoglie la tesi – che sembra qui preferibile – per cui non sembra conveniente predicare *sic et simpliciter* la coincidenza tra *interesse pubblico* e *interesse nazionale*, nella misura in cui «la rappresentanza dell'interesse pubblico, ossia dello Stato, è in sé giuridicamente definita o definibile attraverso gli organi costituzionali preposti a questo scopo. La rappresentanza degli interessi nazionali è, al contrario, indefinita e indefinibile, perché vaga e indeterminata, com'è proprio il concetto stesso di Nazione, che è pregiuridico o meta-giuridico»⁵⁷; allora non sembra eccessivamente ardito pensare che la Presidente Boldrini, affermando di voler essere «garante» degli interessi «di tutto il Paese» – oltre che di quelli dell'Assemblea che presiede – abbia inteso, piuttosto, farsi portatrice di un vero e proprio *interesse pubblico*, oltre che di un mero *interesse nazionale* (derivante dalla "sintesi", se si vuole, degli *interessi particolari* che emergono nel dibattito assembleare).

Interesse pubblico che, se non si è interpretato male, la Presidente ha inteso far valere anche nel caso in esame, ovvero quando ha deciso di apporre la "ghigliottina" per impedire la decadenza del decreto-legge c.d. "Imu-Bankitalia", la cui relativa legge di conversione la Camera avrebbe sicuramente approvato, dato che la maggioranza aveva già dato prova della sua "compattezza" nella precedente votazione sulla questione di fiducia posta dal Governo sul medesimo testo di legge.

Un simile ruolo di *garanzia*, si potrebbe dire, "in senso forte" e *attivo* – dunque non notarile e meramente procedurale – è tanto più pregante se solo si considera il potere, attribuito dal Regolamento al Presidente della Camera, attinente all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. A questo bisogna aggiungere che un Gruppo di lavoro è stato incaricato dalla Presidente di elaborare una proposta di Regolamento, già discussa dalla Giunta per il Regolamento, nella seduta dell'8 gennaio 2014. Tale riforma,

⁵⁶ Si ricorda, a tal proposito, la nota opinione autorevolmente espressa da B. Costant, per cui «l'interesse generale non è che la transazione che si opera tra gli interessi particolari [...] e la rappresentanza generale non è che la rappresentazione di tutti gli interessi parziali che devono trovare un accordo sui fini che sono loro comuni», per la cui disamina cfr. in particolare A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, spec. pp. 417 e ss.

⁵⁷ Cfr., efficacemente, A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 67/1985, p. 39.

in particolare, sembra costituire, «sul piano quantitativo e qualitativo, il più ambizioso tentativo di riorganizzazione del diritto parlamentare scritto a partire dal 1971»⁵⁸.

Ci si trova, insomma, dinanzi all'esercizio di un potere particolarmente ampio da parte del Presidente d'Assemblea, che assurge a ruolo di *garanzia generale in senso forte*, estendendo la clausola del "*buon andamento dei lavori*" anche al di fuori della sede parlamentare, in applicazione della c.d. "metodologia dei risultati", e contemperando interessi "altri" rispetto a quelli propri della dialettica maggioranza-opposizione. Tuttavia, anche questi "interessi esterni", al momento della discussione, vengono ad essere "interiorizzati" dall'Assemblea stessa che, per il tramite del principio della *trasparenza* dei lavori, li "esternalizza" nuovamente. Invero, la mera e contrapposta "*metodologia dei metodi*"⁵⁹ risulta autoreferenziale e rischia di "opacizzare" l'intera struttura del Parlamento, non permettendo il passaggio e l'"attraversamento" degli *interessi* provenienti dall'esterno, ovvero di quelli che la Presidente Boldrini ha denominato genericamente, come si è avuto modo di ricordare, «*interessi del Paese*». Così stando le cose, si evince che la *politicità* della carica è intrinseca alla stessa struttura assembleare della Camera, alla necessità di "direzionare" i lavori e di renderli "permeabili" agli *interessi* esterni, inevitabilmente connotati politicamente, della cui trasmissione è spesso incaricato lo stesso Governo, ma che dovrebbero in seguito essere opportunamente "filtrati" dai singoli gruppi parlamentari.

A partire dalle suddette riflessioni, si può adesso tentare una concretizzazione della clausola del «*buon andamento dei lavori*» (ex art. 8, co. 1, Reg. Cam.), sempre adoperando una prospettiva finalistica (o teleologica) e non meramente metodologica. Invero, le procedure parlamentari mal si prestano ad essere interpretate come parte di uno sterile formalismo fine a se stesso, dovendo esse, piuttosto, rappresentare la "sintesi" tra *discussione* e *decisione*. In questa prospettiva, non può tacersi l'intrinseca diversità sussistente tra la suddetta clausola del *buon andamento dei lavori* e i principi del *buon andamento* e dell'*imparzialità* che, com'è noto, ai sensi dell'art. 97 Cost., rappresentano i canoni fondamentali dell'attività amministrativa⁶⁰.

In particolare, sebbene sia condivisibile l'opinione per cui «il buon andamento è riferibile all'attività legislativa, giurisdizionale, amministrativa, secondo le peculiarità di ciascuna e, in ogni caso, consiste nella efficacia e, cioè, corrispondenza dei risultati diretti (output) e indiretti (outcome) allo scopo e nella efficienza (data dalla minimalità dell'input

⁵⁸ Cfr. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini"*, cit., p. 17. Sulla necessità di una riforma regolamentare si esprimeva da tempo una considerevole parte della dottrina. Cfr., tra gli altri, D. CABRAS, *La riforma dei Regolamenti parlamentari: un obiettivo da non sottovalutare*, in www.federalismi.it, fasc. n. 10/2013, spec. p. 2, dove si legge: «La palese inadeguatezza dei Regolamenti [parlamentari] incide in maniera fortemente negativa sulla funzionalità del Parlamento e, inesorabilmente, sull'attività del Governo, con costi sempre più evidenti in termini di trasparenza, efficienza e responsabilità».

⁵⁹ Per una breve ma efficace disamina delle due "metodologie" e per una loro applicazione al diritto parlamentare, cfr. R. IBRIDO, *L'uso dei precedenti da parte dei Presidenti*, cit., spec. pp. 18-19, in cui si legge: «Come è noto, nel dibattito teorico-generale e nella filosofia del diritto ci si è soffermati sulla distinzione fra la "metodologia dei metodi" e la "metodologia dei risultati". Con la prima, i risultati vengono selezionati in base ai metodi. Con la seconda, l'interprete seleziona invece il "migliore risultato" e poi lo motiva ed argomenta sulla base dei metodi che ad esso conducono».

⁶⁰ Per una sintesi di tali "canoni" si rinvia, tra gli altri, a R. CARANTA, *Art. 97*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. II, spec. pp. 1892 e ss.; ed a L. COEN, *Art. 97*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE-R. BIN, Padova, 2008, spec. pp. 888 e ss; nonché a C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., pp. 591 e ss.

richiesto)»⁶¹; occorre parimenti ricordare che – come ha sottolineato la Corte costituzionale nella sent. n. 66 del 1964, e come è ora desumibile dal disposto dell’art. 1, co. 2 del D. Lgs. n. 165 del 2001 – «*le Assemblee legislative non rientrano nel concetto di pubblica Amministrazione*». Allora, *rebus sic stantibus*, non sembra eccessivamente ardito porre l’accento sulla diversa declinazione degli stessi concetti di *efficienza* ed *efficacia*, i quali, nel caso delle Assemblee legislative, possono essere definiti solo considerando previamente che *scopo* e *risultato* possono non coincidere completamente, senza che, per tale motivo, l’organo possa dirsi meno *efficace*. Invero, si potrebbe affermare, *prima facie*, che il *risultato* del procedimento legislativo dovrebbe essere la *deliberazione* (che potrebbe, naturalmente, anche risolversi in una mancata approvazione dell’atto oggetto della discussione), ed è pertanto inerente al solo momento della “*decisione*”; invece lo *scopo* sembrerebbe riguardare non solo (e non tanto) la *deliberazione* (e, dunque, la *decisione*), quanto piuttosto la fase del *procedimento* volto a garantire l’*equilibrio* della discussione, nel rispetto della dialettica tra maggioranza e opposizione. Così connotata, l’attività legislativa si caratterizzerebbe per la sua derivazione da un delicato *bilanciamento* tra fase della *decisione* e fase del *procedimento*: la prima, volta precipuamente ad addivenire ad un risultato finale e tangibile; la seconda, finalizzata a “orientare teleologicamente” la prima, senza però vanificare l’effettività.

In questa prospettiva, anche la nozione di *trasparenza* assume connotati del tutto peculiari. Invero, dal disposto dell’art. 6, del D. Lgs. n. 33 del 2013, sembra potersi dedurre che la *trasparenza* degli atti amministrativi inerisca *in primis* alla *comprensibilità* del dato fornito al cittadino per mezzo della pubblicazione dell’atto medesimo. Di converso, con precipuo riguardo alle Assemblee legislative, la nozione di *trasparenza* sembra assumere connotati diversi, fino a potersi interpretare nei termini di “permeabilità” dell’organo agli interessi “esterni”, che dovranno essere opportunamente “filtrati” e “interiorizzati” dall’Assemblea stessa.

In particolare, la *trasparenza* non è un carattere stabile e universalmente acquisito, nella misura in cui potrà sempre avvenire un mutamento interno all’Assemblea, che da *trasparente* diverrà *opaca*, ad esempio a seguito del manifestarsi di fenomeni ostruzionistici. A tale riguardo, occorre innanzitutto distinguere i diversi, possibili, tipi di ostruzionismo.

Com’è noto, con precipuo riguardo all’elemento soggettivo, è possibile avere, accanto al “classico” ostruzionismo di minoranza, anche un ostruzionismo di maggioranza, uno del Governo, della Commissione referente e persino un ostruzionismo da parte del Presidente di Assemblea. Infatti, «ciò che conta è che il soggetto sia legittimato ad agire nel procedimento, cioè a partecipare con diritto non necessariamente di voto, ma almeno di parola e di proposta (poteri di direzione-impulso) all’attività parlamentare»⁶².

⁶¹ Così A. CERRI, *Imparzialità e buon andamento della P.A.*, in *Treccani.it*, p. 1; inoltre, di seguito (p. 3), l’A. specifica che «il buon andamento di una funzione amministrativa non è identico a quello di una funzione giurisdizionale o legislativa, perché diversa è la discrezionalità di ciascuna e diversa la garanzia dell’imparzialità. Nei riguardi della funzione legislativa, per sé considerata, il buon andamento opera essenzialmente quale criterio di valutazione dell’impatto delle leggi [...]. Il diverso dimensionamento delle componenti attive e neutrali giustifica, inoltre, la giurisprudenza della Corte [costituzionale] che ritiene riferibile l’art. 97 Cost. alla giurisdizione per i soli profili organizzativi [...]. L’art. 97 Cost. si applica essenzialmente alla funzione amministrativa».

Invero, non sembra eccessivamente arduo affermare che le manovre ostruzionistiche poste in essere dai deputati del M5S si pongono al confine tra (mero) «ostruzionismo episodico di minoranza» – non sempre solo *tecnico*, ma, come si è visto anche nel caso che si sta qui esaminando, prima *tecnico* (o *proprio*) e poi *fisico* (mediante il tentativo di occupare i banchi del Governo) – e il c.d. «ostruzionismo sistematico o di principio», precipuamente finalizzato a paralizzare l'intera attività di indirizzo politico, impedendo alla maggioranza di trasformare in legge il programma politico del Governo. In questo caso, come si rileva in dottrina, «viene impedito – per ragioni di principio – che divenga “volontà generale” la volontà della maggioranza: [...] è lo stesso principio di maggioranza che viene contestato e, con esso, [uno dei cardini] del sistema democratico parlamentare»⁶³.

Non sembra, però, essere «valido in senso assoluto il principio per cui una minoranza, dopo avere manifestato il proprio dissenso, non possa tentare di impedire alla maggioranza di deliberare»⁶⁴. Parimenti condivisibile è l'opinione per cui «qualsiasi strumento contro l'ostruzionismo proprio deve essere considerato solo come mezzo per limitarlo, ma non impedirlo, perché in tal caso si avrebbe un sovvertimento dell'assetto costituzionale, specialmente quando l'opposizione abbia ridotte possibilità di condizionare dialetticamente la maggioranza, di intravedere alternative maggioranza-minoranza o addirittura di incidere sulle scelte stesse della maggioranza»⁶⁵. Bisogna però chiedersi quale sia il *mezzo per limitarlo* ed entro quali *limiti* tale operazione possa considerarsi legittimamente posta in essere.

Evidentemente, anche il *controllo* dei fenomeni ostruzionistici rientra tra i compiti del Presidente di Assemblea, che deve garantire, nel caso specifico, non solo che le opposizioni non vengano *escluse* dalla discussione – e, in tal caso, la scelta di porre in essere una manovra ostruzionistica sarebbe una reazione del tutto legittima – ma dovrebbe anche impedire che tale manovra ostruzionistica delle opposizioni determini, a danno della maggioranza, una sorta di «*discriminazione negativa*», fino alla degenerazione della *democrazia parlamentare* in «*democrazia esclusiva*»⁶⁶ (o, se si preferisce, *escludente*), nella misura in cui non bisogna dimenticare che «l'importanza dei diritti formali è innegabile, ma il loro rapporto con l'uso e la disponibilità del potere, con il “potere di agire” (*empowerment*), non lo è di meno»⁶⁷.

Invero, sebbene il principio maggioritario sia solo una parte del più esteso principio democratico, occorre ricordare, molto realisticamente, che «l'essenza dell'opposizione consiste nel presentare una credibile alternativa di governo. Poiché non aspira a convincere la maggioranza, ma ad andare al potere, l'opposizione si esprime in

⁶² Cfr. G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 479.

⁶³ *Ivi*, p. 485.

⁶⁴ M. STRAMACCI, *Ostruzionismo parlamentare*, (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 2.

⁶⁵ *Ivi*, p. 5.

⁶⁶ Secondo la nota espressione adoperata da Gineviève Fraisse nell'ambito dei suoi studi sulla condizione della donna nello spazio repubblicano, per cui cfr., tra i molti scritti, G. FRAISSE, *La differenza tra i sessi*, Torino, 1996.

⁶⁷ Come ricorda, efficacemente, E. BALIBAR, *Cittadinanza*, Torino, 2012, p. 89 (corsivo dell'A.); in particolare, si propone qui di traslare l'analisi, molto suggestiva ed eclettica, operata dall'Autore con riferimento all'ambito dell'esclusione sociale di cittadini e non-cittadini, a quello, che si sta qui esaminando, della dialettica maggioranza-opposizione all'interno dell'Assemblea parlamentare.

Parlamento non perché gli avversari ascoltino, ma perché il Paese intenda. *L'opposizione non mira a bloccare la decisione della maggioranza, ma a sostituirsi ad essa. La sua abilità consiste nel comportarsi come avversaria in Parlamento, ben sapendo che lì non ha nulla da guadagnare»*⁶⁸.

6. *Il quadrilatero degli interessi*

Si proverà, adesso, ad esemplificare – per mezzo di una schematizzazione geometrica – la situazione in cui versava l'Assemblea parlamentare nel caso che si sta qui esaminando, ovvero durante i lavori per l'approvazione della legge di conversione del decreto-legge c.d. "Imu-Bankitalia".

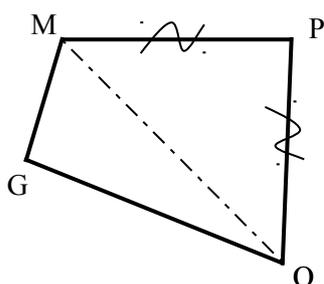
In particolare, si propone di considerare la situazione "ottimale" (di completa *trasparenza*, se si vuole) in cui l'equilibrio tra i diversi interessi – i cui portatori sarebbero, rispettivamente, il Governo, la Presidente della Camera, l'opposizione parlamentare e la maggioranza⁶⁹ – è tale da garantire il corretto funzionamento dell'istituzione e il buon andamento dei lavori della Camera. In questo caso – che potrebbe essere rappresentato mediante un generico quadrilatero ai cui vertici, in senso orario, si potrebbero collocare rispettivamente (gli *interessi* della) maggioranza parlamentare, Presidente della Camera, opposizione e Governo – i poteri di controllo e di intervento del Presidente sarebbero soltanto *potenzialmente* attuabili, perché, di fatto, l'equilibrio è tale da non rendere necessario alcun intervento, posto che qualsiasi azione sarebbe tale da poterlo turbare. In particolare, ciò che più rileva ai fini dell'indagine che si intende qui condurre, è l'*equidistanza* del Presidente d'Assemblea rispetto alla *maggioranza* e all'*opposizione*; cosicché se ne potrà predicare, in tale situazione, l'imparzialità⁷⁰.

La suddetta situazione potrebbe essere così rappresentata:

⁶⁸ Così, S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, 1995, pp. 56-57 (corsivo di chi scrive). Con ciò, tuttavia, non si vuole certo rinnegare l'insegnamento di Piero Calamandrei, che, magistralmente, scriveva: «Il regime parlamentare, a volerlo definire con una formula, non è quello dove la maggioranza ha sempre ragione, ma quello dove sempre hanno diritto ad essere ascoltate le ragioni della minoranza», così in P. Calamandrei, *Scritti e discorsi politici*, cit. da M. VISANI, *Costituzione aperta*, Firenze, 1972, p. 179.

⁶⁹ Tale quadripartizione – con precipuo riguardo alla distinzione tra Governo e maggioranza parlamentare – è considerata «costituzionalmente corretta» dalla dottrina; così si esprime, in particolare, G. RIVOCCHI, *Governo, maggioranza e opposizione*, cit., spec. p. 1; ma cfr., nello stesso senso, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, Quad. 2010, pp. 96-97. Cfr., ancora, S. CECCANTI, *La programmazione dei lavori. Maggioranza ed opposizione nelle procedure parlamentari*, in www.astrid-online.it, che, invece, preferisce parlare di «Governo, Presidenti delle Camere e gruppi parlamentari», piuttosto che, distintamente, di maggioranza e opposizione; invero, l'A. ritiene tali ultimi concetti «inadeguati a descrivere i ruoli reali delle coalizioni, oggi non riconosciute tali dai regolamenti, che conoscono solo i singoli gruppi, con un'evidente sfasatura rispetto alle leggi elettorali», p. 1.

⁷⁰ Occorre richiamare la distinzione tra *imparzialità* e *neutralità* che, *in ea ipsa*, giustifica la scelta della prima nozione, con riferimento al Presidente d'Assemblea. In particolare, «l'imparzialità postula che il Presidente si comporti senza discriminazioni arbitrarie nei confronti dei soggetti dell'ordinamento parlamentare. La neutralità indica invece l'indifferenza verso gli interessi in gioco. Al presidente si può e si deve chiedere di essere imparziale, cioè di non favorire ingiustificatamente la maggioranza o l'opposizione nel suo ruolo di regolatore della vita dell'Assemblea; si può e si deve chiedere di rappresentare gli interessi permanenti dell'istituzione parlamentare al di là di quelli contingenti di parte», così, efficacemente, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 6.



(1)

In particolare si avrà che: M = Maggioranza parlamentare; P = Presidente d'Assemblea; G = Governo; O = Opposizione parlamentare.

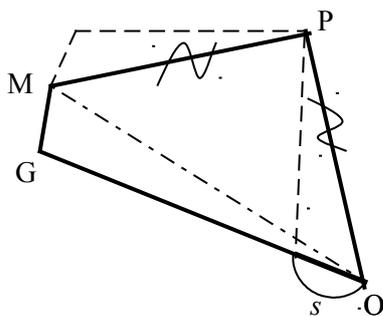
Il su descritto quadrilatero, come si è detto, rappresenta la situazione ottimale di equilibrio tra gli *interessi* della maggioranza parlamentare, dell'opposizione, del Governo e del Presidente d'Assemblea. In tale situazione è garantito il *buon andamento dei lavori* della Camera.

Si può, inoltre, osservare che: 1) $PM \approx PO$ → Il Presidente è equidistante dalla maggioranza e dall'opposizione; 2) $MG < OG$ → La distanza tra gli *interessi* della maggioranza e quelli del Governo è minore rispetto alla distanza tra gli interessi dell'opposizione e quelli del Governo; 3) il triangolo MPO è isoscele e rappresenta la situazione interna all'Assemblea, nella dialettica Presidente-Gruppi parlamentari.

Sennonché, nel momento in cui l'opposizione ha posto in essere la manovra ostruzionistica per determinare la perdita di efficacia del decreto-legge, si è determinato – sempre volendo continuare a schematizzare geometricamente la situazione – uno *spostamento* (s) dell'opposizione stessa, in direzione opposta rispetto alla posizione del Governo (G). Tale “manovra” (ostruzionistica) ha determinato l'alterazione della suddetta *equidistanza* rispetto al punto fisso (P) in cui si trova il Presidente.

A questo punto, la conseguente risposta della maggioranza all'ostruzionismo dell'opposizione determina uno spostamento della maggioranza stessa verso il Governo.

Fintantoché residua spazio tra la maggioranza e il Governo – per cui si avrà che M non coincide con G – e sarà possibile ripristinare l'equidistanza – come mostrato nello schema (2) – tra PM e PO, la manovra ostruzionistica sarà legittima e il Presidente d'Assemblea non dovrà intervenire per reprimerla.



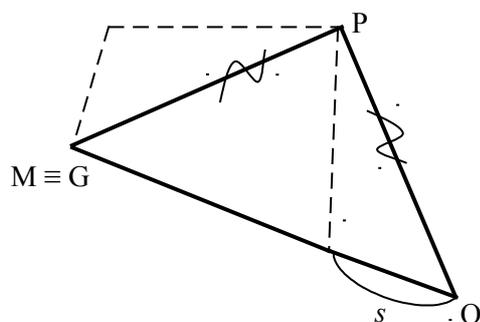
(2)

Oltre tale soglia, posto che la posizione del Presidente è *fissa*, pena il venir meno della sua *imparzialità*, per ripristinare l'equilibrio iniziale, una prima possibilità – come si può facilmente intuire – è che sia la maggioranza a trovare un accordo con l'opposizione, anche se, così operando, si allontanerà dalle posizioni del Governo. Una seconda possibilità, potrebbe invece consistere nella rinuncia del Governo a perorare i propri *interessi* in Parlamento, ciò che, graficamente, determinerà uno spostamento del Governo verso l'opposizione, pari alla suddetta distanza *s*.

Tuttavia, nel caso in esame, non si è verificata nessuna delle ipotesi su descritte. Invero, il Governo è rimasto fermo sulle sue posizioni e la maggioranza si è addirittura avvicinata al Governo, continuando a sostenerne la linea in Parlamento.

Sembrerebbe, a questo punto, che l'equilibrio iniziale sia stato definitivamente compromesso, ma non è esattamente così. Infatti, l'originaria e fondamentale *equidistanza* di maggioranza e opposizione dalla Presidente, si mantiene non solo se la maggioranza si avvicina al Governo, ma anche aumentando l'ostruzionismo di minoranza e, proporzionalmente, diminuendo ulteriormente la distanza maggioranza-Governo, fino a quando i loro interessi non coincidano perfettamente; anche se l'originario quadrilatero cede, a questo punto, il posto ad un triangolo isoscele – ai cui vertici troveremo, sempre in senso orario, il Presidente d'Assemblea, l'opposizione e l'adesso unico *interesse* dato dalla coincidenza tra maggioranza e Governo.

Si arriverà, dunque, alla situazione – illustrata nel grafico (3) – di *impasse*, poiché la maggioranza non potrà più reagire all'ostruzionismo dell'opposizione e non sarà più possibile ripristinare l'equilibrio iniziale.



(3)

Inoltre, sembra utile osservare come se a questo punto l'opposizione aumenta ulteriormente l'ostruzionismo – e, dunque, la distanza con il Governo e, indirettamente, anche con il Presidente d'Assemblea – si determinerà inevitabilmente il passaggio da una forma di ostruzionismo c.d. *tecnico* o *proprio*, a quella di ostruzionismo c.d. *fisico* o *improprio*, non potendo più essere “forzata” la lettera del regolamento⁷¹.

⁷¹ Si ricorda, infatti, che per «ostruzionismo» si intende generalmente l'atteggiamento posto in essere (solitamente, ma non esclusivamente, dall'opposizione) al fine precipuo di «ritardare o impedire una decisione da parte dell'Assemblea parlamentare per mezzo di un particolare uso delle norme regolamentari e degli strumenti da queste disciplinati. L'ostruzionismo consiste, cioè, nell'esercizio di diritti riconosciuti dal regolamento a favore dei parlamentari»: così M. STRAMACCI, *Ostruzionismo parlamentare*, cit., p. 1.

Fino a quando non si verifica la su descritta situazione, il Presidente d'Assemblea, nella sua funzione di *garante del buon andamento dei lavori* della Camera, non potrebbe legittimamente attuare, si ritiene, manovre antiostuzionistiche (quale è, appunto, la c.d. "ghigliottina"); infatti, qualora lo facesse, cesserebbe di essere imparziale (non sussistendo più l'equidistanza tra maggioranza e opposizione).

Dunque, in tale situazione di *impasse* – in assenza della rinuncia dell'opposizione all'ostuzionismo, da un lato, oppure della rinuncia alla conversione del decreto-legge da parte del Governo e/o della maggioranza, dall'altro lato – dovrà essere il Presidente d'Assemblea a ripristinare l'originario equilibrio e dovrà farlo "autoritativamente", ponendo in essere una manovra antiostuzionistica tale da elidere completamente lo spazio entro cui si muove l'opposizione, che ha originato il fenomeno ostruzionistico. In tal modo, anche la maggioranza tornerà alla sua posizione originaria, non avendo più necessità di attuare un comportamento antagonistico nei confronti dell'opposizione. In particolare, è chiaro che l'*interesse* della maggioranza sarà, realisticamente, più vicino a quello del Governo, rispetto all'opposizione, ma non è sempre detto che tale interesse coincida con quello del Governo; anzi, si assume qui che tale coincidenza (si badi bene, *totale*) rappresenti non la fisiologia del sistema, bensì che sia una risposta solo eventuale (e magari legata al fatto che il Governo ponga la questione di fiducia) alla degenerazione patologica dello stesso, al sopravvenire di persistenti fenomeni ostruzionistici.

Così stando le cose, la manovra antiostuzionistica posta in essere dal Presidente – unico organo a ciò legittimato – sarebbe necessaria per ripristinare l'*equilibrio* originario, che coincide con il *buon andamento* dei lavori della Camera.

Resta da verificare se, nel caso concreto qui esaminato, la Presidente Boldrini abbia consentito alle opposizioni – con precipuo riguardo ai deputati del M5S – di attuare una manovra ostruzionistica tanto ampia da condurre alla situazione di *impasse* sopra descritta. Ebbene, considerati il numero di sedute e le ore dedicate alla discussione in merito alla legge di conversione, nonché il largo spazio concesso in Assemblea ai deputati di opposizione iscritti a parlare, non sembra irragionevole supporre che tale limite si sia raggiunto e che ci si sia trovati, effettivamente, in una situazione di stallo, a cui la Presidente doveva porre rimedio, posto che ciò che si stava compromettendo era non soltanto il buon andamento dei lavori della Camera, ma la «funzionalità dell'organo parlamentare» *tout court*⁷².

Non può certo ritenersi, tuttavia, che tale atto presidenziale sia "politicamente neutro", nella misura in cui, come si è tentato di mostrare, il Presidente è portatore di uno specifico *interesse* – se si vuole, di natura *politico-costituzionale* – e agisce in un ambito che è politicamente pregnante, costituito da "attori" (Governo e gruppi parlamentari) anch'essi portatori di peculiari interessi politici.

Non sembra, insomma, possibile chiedere al Presidente della Camera di comportarsi come un arbitro neutrale, né come un magistrato imparziale, posto che tale organo è per definizione un organo politico. Del resto, il «processo politico» ("categoria", quest'ultima, che, latamente intesa, può essere estesa anche al caso che si sta qui esaminando) «viola il principio *nemo iudex in sua causa* – i titolari del processo politico che istruiscono il processo non sono, per definizione, al di sopra delle parti – [...ed è difficile...] ricondurre a

⁷² Vede nella «funzionalità dell'organo parlamentare» un limite giuridico esplicito all'"attività politica" del Presidente, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti*, cit., p. 7.

canali di asciuttezza procedurale gli *eventi* sempre eccezionali della politica: deve gestire insomma i rapporti tra potere e diritto elevandosi ad un livello costitutivamente improbabile di imparzialità»⁷³. Tutto ciò perché, il “livello” in cui opera il Presidente della Camera è segnatamente politico-costituzionale e non meramente giuridico-procedurale.

7. La “solitudine” del Presidente: senza fiducia, ma responsabile politicamente

Va ora approfondito il rapporto che sussiste tra il Presidente (della Camera) e l'Assemblea.

Com'è noto, la dottrina, in un primo momento, ha affermato la necessaria esistenza di un *rapporto di fiducia* tra Presidente ed Assemblea, di tipo tecnico-giuridico, simile a quello sussistente tra Governo e Parlamento, riconoscendo, inoltre, al Presidente un largo margine di autonomia e di indipendenza rispetto all'Assemblea che lo aveva eletto⁷⁴; da ciò scaturiva anche la responsabilità *politica* e non meramente “tecnica” del Presidente⁷⁵.

Peraltro, la crescente autonomia del Presidente, insieme all'aumento dei poteri conferitigli a seguito delle riforme regolamentari succedutesi nel tempo, non possono «spingersi fino al punto di consentirgli di svolgere [le proprie] funzioni “contro” la volontà dell'assemblea stessa, alla quale non è gerarchicamente sovraordinato. In altri termini *si deve presumere che il presidente operi con il consenso dell'assemblea*, manifestato al momento dell'elezione e considerato perdurante finché non sopravvengano fatti concludenti che dimostrino il contrario. Proprio su questo piano il rapporto organico tra l'organo-camera e l'organo-presidente si qualifica ulteriormente come un *rapporto di carattere fiduciario*»⁷⁶.

⁷³ Cfr. B. ACCARINO, *L'urgenza politica di ogni Antigone*, in ID., *Lacune. Linguaggi filosofici e politici*, Roma, 1998, p. 101 (corsivo dell'A.).

⁷⁴ In particolare, cfr. G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in AA. VV., *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 228, in cui si legge: «Non sembra dubbio che tra la Camera e il suo Presidente intercorre un rapporto politico di fiducia, non strutturalmente diverso da quello che intercorre tra Parlamento e Governo; rapporto di fiducia che dopo la votazione iniziale si presume perdurare in mancanza di fatti concludenti che dimostrino il contrario, come appunto accade nei rapporti tra Parlamento e Governo. Confermano in questa analogia il carattere indeterminato della durata in carica del Presidente della Camera, che normalmente trova il suo solo limite nella fine della legislatura e della relativa *prorogatio* dei poteri: così come accade per il Governo»; sebbene si aggiungesse parimenti che «è di fatto assai più facile che la Camera revochi la sua fiducia al Governo, con il quale il Parlamento è in continuo rapporto dialettico, piuttosto che al suo Presidente, che costituisce la garanzia del suo stesso funzionamento. Ad ogni modo, non sembra dubbio che ove la Camera volesse revocare la fiducia al Presidente dovrebbe ricorrere a strumenti analoghi (anche se non altrettanto tipizzati) di quelli cui ricorre per revocare la fiducia al Governo: o adottando atti concludenti che implicitamente suonino sfiducia al Presidente, e lo costringano pertanto a dimettersi; o esplicitamente approvando un documento parlamentare in questo senso (per esempio, un ordine del giorno che inviti il Presidente a rassegnare le dimissioni)» (corsivo dell'A.).

⁷⁵ Cfr. *ivi*, p. 227, in cui si legge: «Il Presidente [...] è un organo autonomo e indipendente rispetto alla stessa Assemblea che lo elegge, ed anche rispetto all'Ufficio di Presidenza [...]: nel nostro ordinamento, infatti, non è accolto il principio della Presidenza collegiale, ma quello del Presidente come organo personale e autonomamente responsabile. Peraltro, in tema di responsabilità del Presidente della Camera mancano dati normativi espliciti nei testi costituzionali e regolamentari. Che ad una autonomia di funzioni debba corrispondere una correlativa responsabilità è certamente indubbio; così come è indubbio, nel caso specifico, che non si tratta di una responsabilità meramente tecnica, ma squisitamente politica, conseguente all'investitura fiduciaria che l'Assemblea gli conferisce con l'elezione».

⁷⁶ Cfr. G.F. CIAURRO, *Presidenti delle Assemblee*, cit. pp. 9-10 (corsivo di chi scrive).

Tuttavia, anche alla luce delle modalità di elezione del Presidente della Camera⁷⁷, sembra difficile continuare a descrivere il rapporto Presidente-Assemblea come analogo a quello intercorrente tra Parlamento e Governo, poiché, se così fosse, il Presidente sarebbe certamente espressione della maggioranza che lo ha eletto e, dovendone conservare la fiducia, difficilmente riuscirebbe ad essere imparziale – a meno che non fosse il Regolamento stesso a prevedere strumenti atti a consentire all'opposizione di far valere la responsabilità politica del Presidente e costringerlo, in tal modo, alle dimissioni; strumenti che, però, sono al momento (e forse non del tutto casualmente) assenti nel nostro ordinamento parlamentare.

Così, si è giunti alla suggestiva teorizzazione in base alla quale, tra i due organi deve sussistere una «*fiducia in senso esistenziale*»⁷⁸, non tecnico-giuridica, essendo, pertanto, configurabile piuttosto un «rapporto rappresentativo» di natura istituzionale⁷⁹.

Si può quindi ragionevolmente affermare che, non sussistendo un rapporto di fiducia (in senso tecnico-giuridico) tra Presidente della Camera ed Assemblea, quest'ultima non potrà *controllare* il proprio Presidente, che, di converso, sarà dotato di *autonomia politica*. Si può notare, infatti, a tale riguardo – secondo l'insegnamento di R. Dahl – che «l'autonomia politica è il complemento del controllo: la decisione di Beta [nel caso in esame, la decisione del Presidente della Camera] di compiere una determinata azione – chiamiamola azione x – è politicamente autonoma in relazione ad un altro fattore Alfa [nel nostro caso l'Assemblea parlamentare], nel senso che Alfa non controlla l'azione x di Beta [...]. L'autonomia politica in questo senso può anche essere chiamata indipendenza»⁸⁰.

Il fatto che l'Assemblea parlamentare non eserciti alcun controllo sul Presidente – posto che quest'ultimo è dotato di *autonomia politica* – non deve indurre, però, a ritenere che accada esattamente il contrario (ovvero che sia il Presidente ad esercitare un controllo *diretto* sull'Assemblea), né, parimenti, che il Presidente sia esente da qualsiasi tipo di *responsabilità*.

Invero, per quanto concerne il primo aspetto su evidenziato – ossia l'assenza di un *controllo* del Presidente *direttamente* sull'Assemblea – esso appare evidente se solo si ricorre ad un'ulteriore teorizzazione, sempre di R. Dahl, che prende in considerazione, oltre agli "attori" Alfa e Beta, anche ciò che l'Autore chiama «strutture sociali» (es. le Costituzioni, gli ordini economici, gli ordinamenti educativi, lo *status* sociale, i sistemi penali, etc.)⁸¹, ma che potrebbero denominarsi più semplicemente «strutture intermedie», o, nel caso preso qui in esame, «strutture normative/regolamentari».

In particolare, tra Presidente e Assemblea non si instaurerà una semplice «relazione di controllo», ma un più complesso rapporto, in cui l'azione dell'Assemblea è *regolata* dalla struttura normativa (il Regolamento della Camera), il quale, a sua volta, è *controllato* dal Presidente.

⁷⁷ Elezione disciplinata dall'art. 4, 2° co., Reg. Cam., che – com'è noto – così dispone: «L'elezione del Presidente ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti la Camera. Dal secondo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei voti computando tra i voti anche le schede bianche. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei voti».

⁷⁸ Così, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei presidenti*, cit., in part. p. 5.

⁷⁹ Cfr., per tale tesi, F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., spec. p. 358 e ss.

⁸⁰ Cfr. R.A. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano, 1996, p. 24.

⁸¹ Cfr. R.A. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, cit., p. 26.

Dunque, se si accetta la suddetta tesi, *il Presidente eserciterebbe un controllo diretto solo sul Regolamento, non anche sull'Assemblea*. Infatti, a ben vedere, anche il potere sanzionatorio del Presidente, che sembrerebbe effetto di un controllo diretto sull'Assemblea, è, in realtà, mediato dalle norme regolamentari.

Tuttavia, così stando le cose e alla luce di quanto si è tentato di mostrare circa la prevalenza del diritto parlamentare non-scritto e l'ampissima discrezionalità del Presidente nell'interpretazione e nell'applicazione del Regolamento, se ne deduce che i poteri del Presidente (della Camera, soprattutto), sono davvero notevoli. In particolare, poiché il Presidente esercita un potere, espressione di un'autonomia politica, come naturale *pendant*, si dovrà riconoscere in capo allo stesso una *responsabilità politica*⁸². Si giunge così al secondo aspetto che si era sopra ritenuto opportuno evidenziare, relativo alla necessaria previsione di una qualche forma di responsabilità del Presidente d'Assemblea.

Per *responsabilità politica* si intende, com'è noto, «quell'istituto in base al quale un soggetto che esercita un potere politico può essere sottoposto ad un giudizio critico (di natura politica) da parte di chi lo ha eletto ovvero da parte dell'opinione pubblica, perché si dissente sul modo con cui questi ha esercitato oppure omesso di esercitare le proprie competenze. Nella maggior parte dei casi non derivano sanzioni giuridiche dall'esercizio del potere di critica, ma esse sono di natura politico/sociale e mirano ad ottenere un diverso comportamento da parte del soggetto criticato (si parla di responsabilità politica diffusa); il massimo risultato utile raggiungibile sono le dimissioni volontarie del soggetto dalla carica ricoperta»⁸³. Inoltre, la responsabilità politica si caratterizza per la mancanza di un *parametro oggettivo*, infatti, «non si ha una norma preesistente della cui violazione si risponde: il parametro è *soggettivo*, interno a colui che esprime il giudizio»⁸⁴.

Quali sono, tuttavia, ci si chiede, gli strumenti ipotizzabili per far valere una simile responsabilità politica, nel silenzio sia della Costituzione che dei Regolamenti parlamentari?

Ebbene, sembra doversi escludere la possibilità, da parte dell'Assemblea, di obbligare il Presidente della Camera alle dimissioni a seguito dell'approvazione di una *mozione di sfiducia*, posto che, come si è tentato di mostrare, non sussiste alcun rapporto fiduciario tra Presidente e Assemblea parlamentare⁸⁵. Un simile atto, infatti, produrrebbe certamente

⁸² Cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2011, spec. p. 1, in cui l'A. afferma che «ogni responsabilità trova il suo naturale corrispettivo e termine di completamento nell'esercizio di un "potere", in nome e per conto di qualcuno o nell'interesse generale di una collettività».

⁸³ Cfr. F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, cit., p. 354. Sul concetto di responsabilità politica cfr., in generale, G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, spec. pp. 1342 e ss.; cfr., inoltre, P. CARETTI, *Responsabilità politica*, (voce), in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1991, spec. par. 3.1.

⁸⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, III edizione, Padova, 2011, p. 49 (corsivo dell'Autrice).

⁸⁵ Cfr., in questo senso, F. FURLAN, cit., p. 357, in cui l'A. afferma: «Diversamente da quanto sostenuto da parte della dottrina (delineata da Gianni Ferrara, la tesi è stata poi ripresa da S. Tosi e da G.F. Ciaurro) ritengo che l'approvazione di una simile mozione non avrebbe alcun effetto giuridico (di obbligare cioè alle dimissioni il Presidente) dal momento che né la Costituzione né i regolamenti parlamentari prevedono conseguenze di tale natura o meglio non

rilevanti effetti politici, ma nessun effetto giuridico⁸⁶. Tuttavia, se si considera imputabile al Presidente una forma di responsabilità politica *diffusa*, si potrebbe addivenire ad un risultato simile (le sue dimissioni volontarie, sebbene non obbligatorie), per mezzo delle critiche a cui sarebbe sottoposto il suo operato. Se, invece, si accogliesse l'ipotesi – qui solo in parte condivisa – della sussistenza in capo al Presidente di una forma peculiarissima di responsabilità politica c.d. «*istituzionale-libera*», allora si potrebbero utilizzare gli influenti strumenti forniti dai *media* per diffondere le ragioni che avallano le critiche mosse al Presidente d'Assemblea, sempre al fine di provocarne le dimissioni⁸⁷.

Tutti questi possibili, strumenti hanno, però, un mero valore *persuasivo*, posto che non sarebbero di per sé soli sufficienti a determinare un obbligo di dimissioni in capo al Presidente. Alla fine, dunque, *de iure condito*, l'unico rimedio ipotizzabile – e comunque costituente una *extrema ratio* – sarebbe l'intervento del Presidente della Repubblica, che, in caso di blocco dei lavori parlamentari provocati dall'assenza dei gruppi di maggioranza, come reazione al rifiuto del Presidente “sfiduciato” di rassegnare le dimissioni, potrebbe procedere allo scioglimento anticipato delle Camere, per impossibilità del loro funzionamento⁸⁸.

Resta, adesso, da considerare un'ultima ipotesi: quella inerente alla possibile configurazione di una forma di responsabilità in capo al Presidente della Camera, per omesso controllo del *merito* di una legge di conversione approvata dall'Assemblea. Ci si deve, cioè, chiedere se rientri o meno tra i compiti del Presidente quello di fungere da “organo di garanzia” che controlli “preventivamente” la conformità alla Costituzione dell'atto prodotto nel ramo del Parlamento che presiede. In particolare, nel caso qui esaminato, occorre domandarsi se l'applicazione della “ghigliottina” non risulti illegittima, perché finalizzata a porre in votazione una legge di conversione di un decreto-legge c.d. *omnibus*, cioè estremamente *eterogeneo* nei contenuti. Tale peculiare caso si discosterebbe dalla più generica previsione di una responsabilità in capo al Presidente d'Assemblea per aver consentito l'approvazione di una legge incostituzionale, posto che, la legge di conversione si connota per la sua particolare “politicalità” e determina sempre la riproposizione della questione concernente il difficile mantenimento del fragile equilibrio che regola i rapporti tra Governo e Parlamento⁸⁹.

Invero – se si esclude che il Presidente si comporti come un mero «magistrato di Assemblea», il cui compito è soltanto quello di verificare che i lavori si svolgano in modo

prevedono nessuno strumento per far valere forme di responsabilità politica del Presidente di assemblea. In assenza di una specifica previsione regolamentare appare assai difficile sostenere la configurabilità di forme di responsabilità politica «istituzionalizzata» (corsivo dell'A.).

⁸⁶ ...almeno fintantoché non sarà espressamente previsto in una norma regolamentare, la qual cosa sarebbe auspicabile, posto che sarà necessario prevedere, per l'approvazione della suddetta mozione, una maggioranza qualificata, in modo da evitare che la carica del Presidente sia appannaggio della maggioranza parlamentare.

⁸⁷ Per una breve ma efficace disamina di tali “categorie” di responsabilità politica, cfr. G.U. RESCIGNO, *Responsabilità*, cit., spec. pp. 1347 e ss.

⁸⁸ Tale soluzione, sebbene definita «una soluzione di scuola per un caso di scuola», è ricordata da F. FURLAN, op. cit., spec. p. 359.

⁸⁹ Parla della legge di conversione come di una legge «speciale, in quanto caratterizzata da un *iter* particolare e soggetta a specifiche limitazioni», R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, p. 72. Ancora, di «decreto-legge [...] inteso come una sorta di “iniziativa legislativa rinforzata”» discetta N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 99.

conforme a quanto disposto dal Regolamento – si sarebbe indotti a ritenere che, proprio nel momento istituzionale in cui i rapporti tra Governo e Parlamento sono più stretti (ed è questo il caso della legge di conversione) il Presidente d'Assemblea debba vestire i panni di «uomo della Costituzione» e controllare la conformità degli elementi costitutivi del decreto-legge prima, e della legge di conversione poi, sia al Regolamento, che alla Costituzione (in specie all'art. 77 Cost.)⁹⁰.

Tuttavia dalla disamina della “prassi” si deduce esattamente il contrario, ovvero un decisivo «affievolimento del ruolo dei Presidenti quali “uomini della Costituzione”», testimoniato, per esempio, dalla «mancata “reazione” dei Presidenti di Camera e Senato nei confronti del ricorso ai maxiemendamenti (che ben avrebbe potuto essere evitato, in radice, con la dichiarazione di inammissibilità di emendamenti riferiti sì, formalmente, ad un solo articolo, ma sostanzialmente aventi il contenuto di interi progetti di legge; e con il conseguente obbligo di “spacchettarli”)»⁹¹.

Nel caso in esame, in particolare, il decreto-legge c.d. “Imu-Bankitalia” si presenta evidentemente eterogeneo nei contenuti, e, in aggiunta, se i sospetti avanzati dalla Commissione UE si riveleranno fondati, potrebbe contenere norme che celano illegittimi “aiuti di Stato”.

Invero, i deputati del M5S, come si è avuto già modo di sottolineare, avevano proposto uno “spacchettamento” del suddetto decreto-legge, in modo da convertire entro i sessanta giorni la sola parte relativa al pagamento della seconda rata Imu. Tale proposta era stata però rigettata dalla maggioranza, senza possibilità di lasciare aperti degli spiragli per raggiungere un'ulteriore soluzione di compromesso. Di fronte a tale situazione, si sarebbe dovuto, comunque, procedere “in blocco” alla conversione in legge del decreto, ovvero constatarne la sua ineluttabile decadenza.

Ebbene, si ritiene che compito del Presidente della Camera sia quello di favorire un adeguato *dibattito parlamentare* – sebbene nei tempi ristretti consentiti dall'*iter* di conversione di un decreto-legge – in ossequio ad istanze di “democrazia discorsiva”⁹². E ciò sembrerebbe essersi compiutamente verificato, nel caso qui esaminato.

Inoltre, il Presidente avrebbe il compito precipuo di adoperare strumenti – anche di dubbia “mitezza” – volti al superamento della situazione di *impasse* che si verifica all'aumentare dell'ostruzionismo delle opposizioni, in mancanza di un accordo con la

⁹⁰ Posto che, come ha statuito la Corte Costituzionale nella sent. n. 171 del 2007, la legge di conversione «non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge».

⁹¹ Così, N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., pp. 122-123.

⁹² Ciò che, per esempio, sarebbe venuto a mancare – come ha lasciato intendere la Corte costituzionale nella sent. n. 32 del 2014 – durante l'*iter* della legge di conversione c.d. “Fini-Giovanardi”. Invero, la Corte afferma che, sebbene «contenute in soli due articoli, le modifiche introdotte nell'ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette “leggere”, fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina»; pertanto, «una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.». Cfr., per un primo commento alla citata sentenza, V. MANES-L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. “Fini-Giovanardi”: gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in www.penalecontemporaneo.it, spec. p. 2.

maggioranza. Situazione a cui si era, di fatto, arrivati – come si è tentato di mostrare – e, in aggiunta, ci si trovava a poche ore dalla scadenza della vigenza del decreto-legge.

Si badi bene, non si vuole qui affermare che sussista, in capo al Presidente della Camera – a differenza di quanto la stessa Presidente Boldrini sembra, però, ritenere – l'*obbligo* di garantire la votazione sulla legge di conversione entro i sessanta giorni indicati dall'art. 77 Cost. Ciò sarebbe piuttosto una *possibilità* che rientrerebbe nel più ampio contesto dei rapporti di leale collaborazione che dovrebbero instaurarsi tra Palamento e Governo. Invece, ciò che si vorrebbe qui evidenziare è l'*obbligo* del Presidente di intervenire sia ove venga ingiustamente menomato il "diritto di tribuna" delle minoranze, sia nel caso in cui si verifichi la suddetta situazione di stallo, poiché, in assenza di tale intervento, si determinerebbe necessariamente la compromissione del *buon andamento* dei lavori della Camera, che è compito del Presidente garantire sempre (ex art. 8, 1° co., Reg. Cam.).

Stricto sensu, quindi, la verifica della sussistenza dei requisiti di *necessità* e di *urgenza*, nonché di quello della *omogeneità*, non rientrerebbe nelle funzioni proprie del Presidente di Assemblea, anche se sarebbe auspicabile che il Presidente non restasse inerte di fronte a simili "patologie". Tale compito dovrebbe inerire *in primis* alla *Commissione affari costituzionali*, e successivamente alla specifica funzione svolta dagli organi di garanzia previsti nel nostro ordinamento – in particolare al Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di conversione e, soprattutto, alla Corte costituzionale.

Per quanto concerne la Corte costituzionale, in particolare, si è registrato un peculiare "attivismo" della stessa in materia di controllo di costituzionalità dei decreti-legge e delle relative leggi di conversione⁹³. Con precipuo riferimento al requisito dell'*omogeneità* del decreto-legge, la Corte costituzionale sembra essersi attestata sul riconoscimento di quest'ultima come un «"sintomo" della "evidente mancanza" di necessità ed urgenza», piuttosto che riconoscere l'autonoma rilevanza e sindacabilità del suddetto requisito⁹⁴.

De iure condendo non si può non condividere l'opinione di una parte della dottrina che auspica da tempo l'introduzione, anche nel nostro ordinamento, di un istituto che modifichi le modalità di accesso alla Corte costituzionale e consenta il «ricorso diretto e preventivo dell'opposizione parlamentare, utilizzabile sia avverso la legge che avverso i regolamenti parlamentari»⁹⁵.

⁹³ Non ci si può, qui, soffermare sull'interessante evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia. Pertanto si rinvia ad A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., spec. pp. 90 e ss.; inoltre cfr. E. MALFATTI-S. PANIZZA-R. ROMBOLI, *Giustizia Costituzionale*, III ed., Torino, 2011, pp. 102 e ss. Per un'ulteriore sintesi sul punto, in prospettiva parzialmente diversa, cfr. F. BIONDI-S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., spec. pp. 24 e ss. Cfr., inoltre, A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la "seconda svolta"*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011.

⁹⁴ Cfr., in questo senso, tra i molti, R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità*, cit., pp. 70-71.

⁹⁵ Cfr., tra gli altri, F. PASTORE, *Alcune riflessioni sulle relazioni tra Governo, maggioranza ed opposizioni parlamentari*, cit., p. 895. Ma cfr. già A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista)*, cit., spec. par. 5, in cui si legge che alle minoranze parlamentari «andrebbe senz'altro riconosciuto [nella forma del singolo gruppo o di una modesta percentuale di deputati/senatori: per esempio, circa 1/6 (rispettivamente, 100 e 50 parlamentari)] la facoltà di ricorrere *in via preventiva* alla Corte quantomeno avverso le delibere legislative approvate dalla maggioranza, ma non ancora promulgate/pubblicate (dandosi così luogo a una causa di "sospensione" della fase integrativa

Al momento non resta che prendere atto della insufficienza dei rimedi esperibili *ex ante*, cioè prima dell'approvazione della legge di conversione.

Ciò, però, che qui più interessa è che, anche in presenza di una successiva declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di conversione, ovvero in presenza di un rinvio della stessa da parte del Presidente della Repubblica, non sussisterebbero gli elementi necessari per riconoscere una responsabilità (politica) in capo al Presidente della Camera che ne ha controllato l'*iter*. Questo, in quanto non rientrerebbe nei compiti del Presidente d'Assemblea controllare la sussistenza dei requisiti di *necessità*, *urgenza* ed *omogeneità* dei decreti-legge. Unico compito del Presidente in tali casi, lo si ripete, sarebbe quello di garantire una discussione più ampia possibile e, comunque, sempre rispettosa della dialettica maggioranza-opposizione.

8. Osservazioni conclusive

Come si è cercato di mostrare, l'applicazione del c.d. metodo "ghigliottina" alla Camera ha riportato alla luce più generali problematiche inerenti al funzionamento del sistema parlamentare nel suo complesso.

A seguito delle modifiche apportate al Regolamento della Camera, nel corso del tempo, i poteri del Presidente sono stati notevolmente ampliati, soprattutto in materia di organizzazione dei tempi dei lavori della Camera; a ciò si aggiunga che la stessa gerarchia delle fonti nel diritto parlamentare sembra essere «rovesciata», attribuendo preminenza al diritto parlamentare non-scritto, rispetto alle norme regolamentari, e lasciando un'ampissima discrezionalità al Presidente, nell'interpretazione delle stesse.

Il Presidente, pertanto, non può più essere considerato come un mero "magistrato neutrale", o come il "custode del Regolamento", né, *sic et simpliciter*, come "uomo della Costituzione". Si connota piuttosto come portatore di *interessi politico-costituzionali* rilevanti e necessari affinché l'Assemblea sia *permeabile* agli interessi "esterni", che dovrà opportunamente "filtrare", attraverso il confronto dialettico tra maggioranza ed opposizione, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali e delle "regole" del "gioco" democratico, i quali costituiscono la "bussola" che dovrebbe orientare l'operato del Presidente e consentire di misurare l'esercizio della sua discrezionalità.

Si ritiene che la Presidente Boldrini, applicando la c.d. "ghigliottina" – e assumendosi conseguentemente la *responsabilità politica* della scelta fatta – non abbia forzato la lettera del Regolamento, ma, di converso, ricorrendo tanto ai *precedenti* delle scorse legislature, quanto ad un'interpretazione analogico-comparatistica con le norme regolamentari del Senato, abbia definitivamente sancito l'ambito di operatività dell'art. 154, Reg. Cam., la cui transitorietà è volta a consentire un uso "strumentale" della norma stessa, per porre rimedio a situazioni di *impasse* come quella verificatasi in sede di conversione del decreto-legge c.d. "Imu-Bankitalia", ma permette, al contempo, di considerarla pur sempre un'*extrema ratio*.

Occorre forse ancora ricordare che le procedure parlamentari sono precipuamente finalizzate a garantire il *buon funzionamento* del Parlamento, il centro della "vita dell'efficacia dell'atto in attesa del giudizio costituzionale" (corsivo dell'A.).

democratica”, dove il confronto tra maggioranza e opposizione deve avvenire nel rispetto reciproco e nel rispetto dell’istituzione. Inoltre, se è vero che la maggioranza deve ascoltare le ragioni dell’opposizione, è altrettanto innegabile che quest’ultima potrà esperire tutti i mezzi consentiti dal Regolamento per opporsi alle decisioni della maggioranza, ma non potrà arrivare fino a compromettere il funzionamento stesso dell’organo parlamentare. Sarà il Presidente d’Assemblea a rappresentare la naturale “sintesi” di tale processo dialettico: egli solo è il soggetto preposto all’individuazione del “limite” oltre il quale l’equilibrio interno dell’Assemblea sarà definitivamente turbato ed è pertanto autorizzato a porre in essere il rimedio che, di volta in volta, risulterà necessario applicare per garantire nuovamente il *buon andamento* dei lavori della Camera.

Se, dunque, nell’adempimento del suddetto compito di sintesi si avverte la “solitudine” del Presidente d’Assemblea, non bisogna dimenticare che, nell’intero ordinamento, non mancano gli organi (*stricto sensu*) di garanzia (segnatamente il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale) che vaglieranno la legittimità degli atti compiuti dal Parlamento, sotto la supervisione dei Presidenti delle Camere⁹⁶.

Certo, da ultimo, non può tacersi l’opportunità di prevedere ulteriori e più incisivi strumenti di controllo da parte delle opposizioni – *in primis* la previsione di un efficace “Statuto delle opposizioni”, e ancora, come si è avuto modo di ricordare, la possibilità di accedere alla Corte costituzionale tramite un ricorso diretto e preventivo, avente ad oggetto tanto i disegni di legge, quanto le norme regolamentari⁹⁷ – così come la necessità di approntare una riforma integrale dei Regolamenti delle Camere.

Ciò che si è tentato, infine, di mostrare, è che, nell’analizzare il caso in questione non si deve considerare isolatamente il ruolo del Presidente della Camera. Bisogna, di converso, prendere in esame le funzioni del Presidente nel loro “fare sistema” con quelle degli altri organi costituzionali, e si vedrà, allora, che, per quanto non “mite” (come nel caso qui esaminato), un *bilanciamento ragionevole* è possibile, anche se, come tutti i bilanciamenti di interessi, potrà essere oggetto di dissenso e contestazioni.

**Dottoranda di ricerca in *Giurisprudenza ed Economia*, nell’Università *Mediterranea* di Reggio Calabria.

⁹⁶ I quali potrebbero considerarsi “poteri dello Stato” ai fini di un conflitto di attribuzione. Cfr., in questo senso, in particolare A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti*, cit., p. 293, in cui si legge: «Non sembrano legittimi i dubbi sulla potenziale natura di poteri dello Stato dei singoli Presidenti delle Camere, viste le esplicite attribuzioni costituzionali loro affidate [...]».

⁹⁷ Non si vogliono certo qui ignorare le criticità che da tempo la dottrina rileva circa la previsione di un simile tipo di ricorso (preventivo e diretto) alla Corte costituzionale, non solo con precipuo riguardo alla intrinseca “politicalità” dello stesso – su “attivazione” delle minoranze e/o, comunque, dei gruppi parlamentari – ma anche relativamente al possibile congestionamento dell’attività stessa della Corte, che vedrebbe verosimilmente aumentare il proprio carico di lavoro, con possibili ripercussioni negative sull’efficienza ed efficacia della sua attività. Tuttavia, sebbene un simile “bilanciamento” risulti particolarmente complesso, non appare a chi scrive impossibile tentare di contemperare i diversi interessi in gioco, al fine di predisporre norme *ad hoc* che concretizzino tale peculiare istituto, di cui beneficerebbe, probabilmente, l’intera “struttura democratica” del nostro ordinamento. Sul punto, si rinvia, comunque, alla bibliografia citata *supra*, alla nt. 94, cui *adde* le riflessioni di A. SAITTA, *L’oscillazione del pendolo*, cit., spec. pp. 252 e ss.